



**МІНІСТЕРСТВО ЮСТИЦІЇ  
УКРАЇНИ**

Мін'юст

вул. Архітектора Городецького, 13,  
м. Київ, 01001  
тел.: (044) 364-23-93, факс: (044) 271-17-83  
E-mail: [callcentre@minjust.gov.ua](mailto:callcentre@minjust.gov.ua),  
[themis@minjust.gov.ua](mailto:themis@minjust.gov.ua),  
Web: <http://www.minjust.gov.ua>,  
код згідно з ЄДРПОУ 00015622

**Міністерство захисту  
довкілля та природних  
ресурсів**

*Щодо проєкту Закону України  
«Про державний екологічний контроль»*

У зв'язку з резолюцією заступника Державного секретаря Кабінету Міністрів Віктора Поліщука від 25 березня 2021 року № 9702/0/2-21 (zareєстровано в Мін'юсті за № 4263-4-21 від 26 березня 2021 року) до звернення Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування від 24 березня 2021 року № 04-15/11-2021/104484 Міністерством юстиції опрацьовано проєкт Закону України «Про державний екологічний контроль» (реєстраційний номер 3091 від 19 лютого 2020 року; доопрацьований 18 березня 2021 року; далі – проєкт Закону), поданий народними депутатами України Маріковським О.В., Бондаренком О.В., та іншими, та в межах компетенції повідомляється про деякі зауваження та пропозиції до нього.

1. Частина друга статті 2 розділу I проєкту Закону, якою передбачається, що положення інших законів, що регулюють відносини в сфері державного контролю за дотриманням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, застосовуються в частині, що не суперечить цьому Закону, не відповідає принципу юридичної визначеності.

Так, зокрема, Конституційний Суд України у своєму Рішенні від 23 січня 2020 року № 1-р зазначив, що юридичну визначеність необхідно розуміти через такі її складові: чіткість, зрозумілість, однозначність норм права; право особи у своїх діях розраховувати на розумну та передбачувану стабільність існуючого законодавства та можливість передбачати наслідки застосування норм права (легітимні очікування).

Таким чином, юридична визначеність передбачає, що законодавець повинен прагнути чіткості та зрозумілості у викладенні норм права (абзаци п'ятий, шостий підпункту 3.2 пункту 3 мотивувальної частини Рішення).

2. Проектом Закону пропонується визначити існування територіальних органів центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю (зокрема, пункт 2 частини першої статті 1, частини перша, друга статті 8, частина перша статті 17 розділу I, абзац п'ятий пункту 2, абзац другий пункту 28 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення»).

Запропоноване потребує доопрацювання, оскільки відповідно до абзаців першого, четвертого частини першої статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» *територіальні органи центрального органу виконавчої влади утворюються як юридичні особи публічного права в межах граничної чисельності державних службовців та працівників центрального органу виконавчої влади і коштів, передбачених на його утримання, ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра, який спрямовує та координує діяльність центрального органу виконавчої влади, Кабінетом Міністрів України.*

Територіальні органи центральних органів виконавчої влади утворюються у випадках, коли їх створення передбачено положенням про центральний орган виконавчої влади, яке затверджується Кабінетом Міністрів України.

Враховуючи викладене зазначаємо, що можливість утворення територіальних органів центральних органів виконавчої влади визначається Кабінетом Міністрів України шляхом затвердження положення про відповідний орган, а не Верховною Радою України шляхом прийняття відповідного Закону.

Так, Конституційний Суд України неодноразово вказував у своїх рішеннях, що повноваження Верховної Ради України визначаються виключно Конституцією України і не можуть бути розширені законом або іншим нормативно-правовим актом (зокрема, рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2010 року № 16-рп, від 13 червня 2019 року № 5-р, від 28 серпня 2020 року № 9-р). Це впливає з частини другої статті 85 Конституції України, яка встановлює, що Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

3. Проектом Закону пропонується визначити спрямування та координацію Кабінетом Міністрів України органів виконавчої влади у сфері державного екологічного контролю (пункт 2 частини першої статті 6 розділу I).

Зазначене, на нашу думку, дублює положення Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими вже визначено, що Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів

Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, *спрямовує, координує* та контролює діяльність цих органів.

До основних завдань Кабінету Міністрів України належать, зокрема, спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади, здійснення контролю за їх діяльністю.

Кабінет Міністрів України спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які забезпечують проведення державної політики у відповідних сферах суспільного і державного життя, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, додержання прав і свобод людини та громадянина (частини перша, друга статті 1, пункт 9 частини першої статті 2 згаданого Закону).

4. Проект Закону в частині вживання таких правових конструкцій як «центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища» (абзац перший частини першої статті 7), «центральний орган виконавчої влади, що формує державну політику із здійснення державного екологічного контролю (частина п'ята статті 14, пункт 3 частини другої статті 15 розділу I), «центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю» (абзац третій пункту 10, абзац другий пункту 28 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення») потребує доопрацювання з огляду на таке.

Згідно абзацу дванадцятого пункту 6 частини першої статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України у сфері вдосконалення державного управління та державної служби утворює, реорганізовує і ліквідує міністерства та інші центральні органи виконавчої влади відповідно до закону в межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України на утримання органів виконавчої влади, затверджує положення про зазначені органи.

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено, що міністерство є центральним органом виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, визначає пріоритетні напрями розвитку, забезпечує *нормативно-правове регулювання, вправі видавати накази нормативно-правового змісту* (частина друга статті 1, частина перша статті 6, статті 7, 15), інші ж центральні органи виконавчої влади таких повноважень *не мають*, а виконують виключно окремі функції з реалізації державної політики, їх основними завданнями є, зокрема, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності *внесення пропозицій щодо забезпечення формування державної політики на розгляд міністрів, які спрямовують та координують їх діяльність; ці органи в межах свої повноважень видають лише накази організаційно-розпорядчого характеру* (частина друга статті 1, частина перша статті 16, частина перша статті 17, частина перша статті 23).

Відповідно, з метою уникнення втручання парламенту у компетенцію Кабінету Міністрів України при реалізації ним своїх конституційних повноважень щодо утворення, реорганізації і ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також з метою узгодження з положеннями Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», центральний орган виконавчої влади, який, виходячи з конкретного повноваження, формує державну політику у відповідній сфері (зокрема, шляхом нормативно-правового регулювання) у законопроектах слід визначати як *«центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері ...»*, а у випадку, коли конкретне повноваження за своїм змістом направлено на реалізацію державної політики – як *«центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ...»*.

Крім цього, при визначенні у законодавчому акті центрального органу виконавчої влади слід зазначати ту сферу його діяльності, яка має безпосереднє відношення до сфери регулювання Закону.

Аналогічне зауваження на предмет можливого порушення Верховною Радою України дискреційних повноважень Уряду щодо утворення центральних органів виконавчої влади стосується абзацу п'ятого пункту 2 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону, яким пропонується встановити завдання Кабінету Міністрів України забезпечити створення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю.

5. Частиною другою статті 8 розділу I проєкту Закону пропонується визначити, що центральний апарат центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, здійснює заходи державного екологічного контролю щодо центральних органів державної виконавчої влади та суб'єктів господарювання. Центральний апарат центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, може передоручати чи залучати до проведення таких заходів свої територіальні органи.

Запропоноване не узгоджується з положеннями частини першої статті 20 Закону України «Про центральні органи влади», згідно з якими апарат центрального органу виконавчої влади – організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів, що *забезпечують діяльність керівника центрального органу виконавчої влади, а також виконання покладених на центральний орган виконавчої влади завдань*.

6. В частині одинадцятій статті 14, в частинах другій та третій статті 17, пункт 1 частини першої статті 18, в частині одинадцятій статті 24 розділу I проєкту Закону пропонується передбачити, що:

посадова особа органу державного екологічного контролю, що здійснює перевірку, може (тимчасово) зупинити її перебіг у разі необхідності отримання додаткових документів від суб'єкта господарювання або результатів інструментально-лабораторного контролю, експертиз. Перебіг перевірки відновлюється з дня отримання такої інформації, документів, результатів інструментально-лабораторного контролю, експертиз;

за необхідності патрулювання можуть проводитися у нічний час, вихідні, святкові та/або неробочі дні;

за необхідності рейдові перевірки можуть проводитися у нічний час, вихідні, святкові та/або неробочі дні;

у встановленому Законом порядку безперешкодно відвідувати і обстежувати будь-які території, приміщення, споруди, устаткування і обладнання з метою перевірки додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та фізичними особами в порядку, встановленому цим законом;

справа може бути розглянута за відсутності особи, щодо якої складено протокол, якщо є відомості про її належне повідомлення про час і місце розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи.

Разом з тим такі положення проєкту Закону сформульовані абстрактно з використанням розмовної юридично невживаної лексики, що не притаманна нормативно-правовому акту, у зв'язку з чим потребують відповідного перегляду, доопрацювання, а також уточнення, зокрема, про отримання яких експертиз йдеться.

7. Проєкт Закону в частині використання слів «документами в електронному вигляді» не враховує вимог Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» (далі – Закон) який визначає, що електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа (частина перша статті 5 Закону).

Відправлення та передавання електронних документів здійснюються автором або посередником в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв, на яких записано цей документ (частина перша статті 10 Закону).

Електронний документ вважається одержаним адресатом з часу надходження авторові повідомлення в електронній формі від адресата про одержання цього електронного документа автора, якщо інше не передбачено законодавством або попередньою домовленістю між суб'єктами електронного документообігу.

Якщо попередньою домовленістю між суб'єктами електронного документообігу не визначено порядок підтвердження факту одержання

електронного документа, таке підтвердження може бути здійснено в будь-якому порядку автоматизованим чи іншим способом *в електронній формі або у формі документа на папері* (частини перша, друга статті 11 Закону).

8. Проект Закону в частині використання слів *«попутного водного і сухопутного транспорту»* не враховує термінологію Закону України «Про транспорт», згідно з частиною першою статті 21 якого *Єдину транспортну систему України становлять*: транспорт загального користування (залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт, у тому числі метрополітен); промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування.

9. Підпунктом 8 частини другої статті 15 розділу I проекту Закону пропонується встановити, що підставами для здійснення позапланових перевірок щодо суб'єктів господарювання є, зокрема, у випадках, передбачених законом, *звернення дозвільного органу у процедурі видачі, внесення змін, перегляду чи оновлення умов дозвільних документів*;

Однак Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів, *не містить механізму внесення змін до документів дозвільного характеру, а також перегляду чи оновлення умов дозвільних документів*.

Натомість вказаний Закон передбачає видачу, переоформлення та анулювання документів дозвільного характеру.

Враховуючи викладене, пункт 8 частини другої статті 15 розділу I проекту Закону потребує узгодження з механізмами, передбаченими у Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

10. Абзацом третім пункту 5 частини першої статті 18 розділу I проекту Закону зазначено, що здійснюючи заходи державного екологічного контролю, посадові особи органів державного екологічного контролю уповноважені вимагати у особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у таких випадках, зокрема, якщо в особи є зброя, боєприпаси, *знаряддя добування об'єктів тваринного і рослинного світу, інших природних ресурсів чи інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо*.

Наведені положення, на нашу думку, потребують перегляду в частині визначення вичерпного переліку відповідних знарядь та предметів, оскільки зазначена редакція абзацу третього пункту 5 частини першої статті 18 розділу I проекту Закону може бути надто широко розтлумачена.

11. Частинами третьою, п'ятою статті 19 розділу I проекту Закону

передбачається встановити, зокрема, що на підставі наказу оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу державного екологічного контролю, яке підписується *керівником органу державного екологічного контролю*.

В останній день перевірки чи заходу два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного екологічного контролю, які здійснювали захід, та *керівником органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи суб'єкта господарювання*, щодо якого здійснювався захід. Один примірник акта вручається *керівнику органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи суб'єкта господарювання* в останній день заходу державного екологічного контролю, а другий зберігається в органі державного екологічного контролю.

Зважаючи на те, що підпунктом 28 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону передбачається статтю 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» доповнити частиною восьмою, згідно з якою центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, його територіальні органи зобов'язані забезпечити дотримання з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державний екологічний контроль», виключно вимог, зокрема, частин першої - четвертої, сьомої - десятої статті 7 цього Закону, запропоновані норми потребують також врахування інших посадових осіб: заступника керівника органу державного контролю та уповноваженої особи відповідно.

Так, відповідно до частини другої статті 7 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» на підставі наказу (рішення, розпорядження) оформляється посвідчення (направлення) на проведення заходу державного нагляду (контролю), яке підписується керівником органу державного нагляду (контролю) (головою державного колегіального органу) *або його заступником* (членом державного колегіального органу) із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові і засвідчується печаткою.

Крім того, згідно з частиною шостою згаданої статті, зокрема, в останній день перевірки два примірники акта підписуються посадовими особами органу державного нагляду (контролю), які здійснювали захід, та суб'єктом господарювання *або уповноваженою ним особою*, якщо інше не передбачено законом. Один примірник акта вручається керівнику *чи уповноваженій особі суб'єкта господарювання* - юридичної особи, її відокремленого підрозділу, фізичній особі - підприємцю або уповноваженій ним особі в останній день заходу державного нагляду (контролю), а другий зберігається в органі державного нагляду (контролю).

Отже, частини третя, п'ята статті 19 проекту Закону потребують перегляду, оскільки відповідно до вказаного законодавства підписувати

відповідні документи зі сторони органів влади мають також повноваження заступник керівника органу державного нагляду (контролю), а зі сторони суб'єкта господарювання – уповноважена суб'єктом господарювання особа.

12. Частиною п'ятою статті 19 розділу I проєкту Закону передбачається визначити відомості, які міститиме акт перевірки додержання вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

При цьому підпунктом 28 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону передбачається статтю 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» доповнити частиною восьмою, згідно з якою центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, його територіальні органи зобов'язані забезпечити дотримання з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державний екологічний контроль», виключно вимог, зокрема, частин першої - четвертої, сьомої - десятої статті 7 цього Закону.

Разом з цим слід враховувати, що положеннями статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» визначено, що органи, що здійснюють державний нагляд (контроль) у встановленому цим Законом порядку з урахуванням особливостей, визначених законами у відповідних сферах та міжнародними договорами, зобов'язані забезпечити дотримання вимог *статті 1, статті 3, частин першої, четвертої, шостої - восьмої, абзацу другого частини десятої, частин дванадцятої - чотирнадцятої статті 4, частини одинадцятої статті 4-1, частини третьої статті 6, частин першої - четвертої, шостої та десятої статті 7, статей 9, 10, 12, 19, 20, 21 цього Закону.*

Так, частиною шостою статті 7 цього Закону встановлено, що за результатами здійснення планового або позапланового заходу посадова особа органу державного нагляду (контролю) складає *акт, який повинен містити, зокрема, відомості про форму заходу (перевірка, ревізія, обстеження, огляд тощо) та про предмет державного нагляду (контролю).*

Оскільки у запропонованій частині п'ятій статті 19 проєкту Закону не містяться відомості про форму та предмет державного нагляду (контролю), пропонуємо врахувати останні.

13. Статтею 23 розділу I проєкту Закону передбачено відповідальність за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища суб'єктами господарювання.

13.1 Так, пунктами 1-3 передбачено, що суб'єкти господарювання несуть відповідальність у вигляді штрафу в разі недопущення до проведення заходу державного екологічного контролю, який проводиться відповідно до вимог законодавства, створення перешкод у його проведенні суб'єктом господарювання з найвищим та високим, середнім, незначним ступенем екологічного ризику.



За вказані порушення Закону санкція передбачає штраф відповідно у трьохсоткратному, двохсоткратному, стократному розмірі мінімальної заробітної плати.

Натомість за передбачені, зокрема, пунктами 9-11 частини першої статті 23 розділу I проекту Закону порушення правил, умов, норм чи лімітів спеціального використання, утримання, поводження з об'єктами тваринного чи рослинного світу (у тому числі лісових ресурсів); правил, умов чи норм спеціального використання, утримання, поводження із об'єктами Червоної книги України; порядку використання пестицидів та агрохімікатів, передбачено відповідно штраф у сорокакратному, п'ятдесятикратному розмірі мінімальної заробітної плати.

Отже, за вже вчинені суб'єктом господарювання порушення Закону, які потягли за собою відповідні наслідки, які, у тому числі, не можливо відновити, проектом Закону пропонується передбачити штраф у меншому розмірі, ніж у разі недопущення до проведення заходу державного екологічного контролю, який проводиться відповідно до вимог законодавства, або створення перешкод у його проведенні.

З огляду на викладене, вважаємо за доцільне переглянути розміри штрафних санкцій статті 23 розділу I проекту Закону через призму наслідків, що можуть настати у зв'язку з вчиненням цих правопорушень.

13.2. Пунктом 5 частини першої статті 23 розділу I проекту Закону передбачено, що суб'єкти господарювання несуть відповідальність у вигляді штрафу в разі провадження господарської діяльності, яка підлягає оцінці впливу на довкілля без здійснення такої оцінки та отримання висновку з оцінки впливу на довкілля, яким визначено допустимість провадження планованої діяльності.

Частиною першою статті 915 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) передбачено адміністративну відповідальність за надання завідомо неправдивих чи неповних відомостей про вплив на довкілля планованої діяльності, порушення встановлених законодавством вимог щодо здійснення оцінки впливу на довкілля, у тому числі порядку інформування громадськості та порядку проведення громадського обговорення і врахування його результатів.

Вказані положення проекту Закону та чинного КУпАП є по суті аналогічного змісту.

При цьому варто звернути увагу, що за вчинення цих правопорушень у сфері оцінки впливу на довкілля, визначених КУпАП та запропонованих проектом Закону, санкції передбачають різні розміри штрафів, що ставить в нерівні умови осіб, винних у вчиненні таких правопорушень.

13.3. З цих же підстав зауваження викликають запропоновані пунктами 6, 11 частини першої статті 23 розділу I проекту Закону:

- розміри штрафів за порушення провадження господарської діяльності без документа дозвільного характеру у сфері екологічної безпеки та

природокористування у випадках, коли необхідність одержання такого документа передбачена законодавством України, які кореспондуються із статтею 164 КУпАП «Порушення порядку провадження господарської діяльності»;

- розміри штрафів за порушення порядку використання пестицидів та агрохімікатів, які кореспондуються із статтею 83 КУпАП «Порушення правил застосування, зберігання, транспортування, знешкодження, ліквідації та захоронення пестицидів і агрохімікатів, токсичних хімічних речовин та інших препаратів».

14. Частиною п'ятою статті 26 розділу I проекту Закону передбачається, що інформація, що вноситься до і створюється інформаційно-телекомунікаційною системою заходів державного екологічного контролю, є відкритою крім, зокрема, *паспортних даних*.

Звертаємо увагу, що відповідно до пункту 1 частини першої статті 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» документами, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України, зокрема є: *паспорт громадянина України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон; дипломатичний паспорт України; службовий паспорт України*.

Зі змісту проекту Закону незрозуміло, які персональні дані якого документу маються на увазі під терміном «*паспортні дані*».

Враховуючи зазначене, частина п'ята статті 26 проекту Закону потребує доопрацювання в частині слів «паспортних даних» з метою дотримання принципу юридичної визначеності.

15. До пункту 3 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону щодо надання доручення Міністерству фінансів України під час підготовки пропозицій щодо внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» передбачити видатки, необхідні для забезпечення виконання цього Закону зазначаємо наступне.

Відповідно до частин першої та другої статті 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України (Уряд України) є вищим органом у системі органів виконавчої влади.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, *спрямовує, координує та контролює діяльність* цих органів.

Разом з тим зазначаємо, що Закон України «Про Державний бюджет України на 2022 рік» Верховною Радою України ще не прийнято.

16. Одним із основних принципів державного нагляду (контролю) відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» є неприпустимість дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості

здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання (абзац дев'ятий статті 3 цього Закону).

При цьому проектом Закону передбачається внесення змін до законодавчих актів, як:

- Кодекс України про надра в частині наділення повноваженнями центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю повноваженнями щодо здійснення державного контролю за *використанням і охороною надр, геологічним вивченням надр* (державний геологічний контроль) в частині дотримання вимог природоохоронного законодавства.

При цьому відповідно до частин першої, другої статті 61 Кодексу України про надра державний контроль за геологічним вивченням надр (державний геологічний контроль) та раціональним і ефективним використанням надр України здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр.

Державний нагляд за веденням робіт з геологічного вивчення надр, їх використанням та охороною, а також використанням і переробкою мінеральної сировини (державний гірничий нагляд) здійснюється центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці.

- Водний кодекс України в частині наділення повноваженнями центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, повноваженнями щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства *про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів на морському та внутрішньому водному транспорті*.

Водночас відповідно до статті 19 Водного кодексу України (в редакції проекту Закону) державний контроль за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, *іншими державними органами відповідно до законодавства України*.

- Закон України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» в частині наділення повноваженнями центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, *щодо державного управління та регулювання у галузі рибного господарства*.

Зокрема, відповідно Закону України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» (в редакції проекту Закону) державний контроль за провадженням рибогосподарської діяльності здійснюється *центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну*

політику у сфері рибного господарства, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю (частина перша статті 26).

З урахуванням зазначеного можна дійти висновку про наявність повного чи часткового дублювання функцій органів державного нагляду (контролю) у відповідних сферах, у зв'язку з чим проєкт Закону потребує відповідного перегляду та доопрацювання.

17. Підпунктом 3 підпункту 5 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону статтю 15<sup>2</sup> Водного кодексу України запропоновано до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, у галузі управління і контролю за використанням і охороною вод та відтворенням водних ресурсів віднести здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів на морському та внутрішньому водному транспорті.

Водночас відповідно до частин першої та третьої статті 2 Водного кодексу України завданням водного законодавства є регулювання правових відносин з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств, установ, організацій і громадян на водокористування. Земельні, гірничі, лісові відносини, а також відносини щодо використання та охорони рослинного і тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду, атмосферного повітря, виключної (морської) економічної зони та континентального шельфу України, що виникають під час користування водними об'єктами, регулюються відповідним законодавством України.

З огляду на зазначене, можна дійти висновку, що до предмета правового регулювання Водного кодексу України не віднесено питання щодо здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону і раціональне використання вод та відтворення водних ресурсів на морському та внутрішньому водному транспорті.

Таким чином, зазначене положення підпункту 3 підпункту 5 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону потребують перегляду.

18. Підпунктом 1 пункту 6 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проєкту Закону пропонується викласти у новій редакції статтю статті 14<sup>2</sup> Земельного кодексу України, віднісши до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, здійснення екологічного контролю в частині розміщення, проєктування, будівництва та введення в

експлуатацію об'єктів, що негативно впливають або можуть вплинути на стан земель.

Запропоноване не узгоджується з абзацом восьмим статті 15<sup>2</sup> Земельного кодексу України (до якого проектом Закону зміни не вносяться), згідно з яким зазначене повноваження покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

19. Підпунктом 1 підпункту 6, підпунктом 3 підпункту 22 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується викласти у новій редакції статтю 14<sup>2</sup> Земельного кодексу України, внести зміни до статті 7 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», віднісши до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, здійснення екологічного контролю, зокрема, в частині:

виконання умов зняття, збереження і використання родючого шару ґрунту під час проведення гірничодобувних, геологорозвідувальних, будівельних та інших робіт, пов'язаних із порушенням ґрунтового покриву, своєчасним проведенням рекультивації порушених земель в обсягах, передбачених відповідним робочим проектом землеустрою;

наявності та дотримання умов спеціальних дозволів на зняття та перенесення ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) земельних ділянок;

проведення обстежень земельних ділянок, яким заподіяна шкода внаслідок їх самовільного зайняття, використання не за цільовим призначенням, зняття ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) без спеціального дозволу;

дотримання порядку визначення та відшкодування втрат сільськогосподарського та лісогосподарського виробництва.

Разом з тим запропоноване не узгоджується з абзацами одинадцятим та дванадцятим статті 15<sup>2</sup>, частиною другою статті 168 Земельного кодексу України, абзацом третім пункту «а» та пунктом «д» статті 6 Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (до яких проектом зміни не вносяться), згідно з яким зазначені повноваження покладено на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі.

Враховуючи викладене, зазначені положення проекту Закону потребують доопрацювання з метою чіткого розмежування повноважень органів, які мають здійснювати державний контроль у галузі земельних відносин, – центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері здійснення державного нагляду (контролю) в агропромисловому комплексі, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю.

20. У підпункті 3 підпункту 8 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону України пропонуються зміни до статті 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», передбачивши, що *до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, належить зокрема:*

«г) *затвердження екологічних нормативів, правил, режимів, програм, наукових робіт, лімітів використання природних ресурсів, участь у розробці стандартів щодо регулювання використання, відтворення природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища від забруднення та інших шкідливих впливів»;*

«у) *затвердження порядків відшкодування шкоди та визначення їх розміру, заподіяної підприємствами, установами та організаціями, фізичними особами та фізичними особами-підприємцями внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища»;*

«п) *здійснення державного ринкового нагляду в межах своїх повноважень».*

Разом з тим відповідно до статті 6 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України по організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу *розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, місцеві програми.* Порядок розробки державних цільових екологічних програм визначається Кабінетом Міністрів України.

Згідно із статтею 43 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» *ліміти використання природних ресурсів встановлюються в порядку, що визначається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, міськими (міст загальнодержавного значення) радами, крім випадків, коли природні ресурси мають загальнодержавне значення.* Ліміти використання природних ресурсів загальнодержавного значення встановлюються в порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Частиною четвертою статті 69 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (до якої не вносяться зміни) встановлено, що підприємства, установи, організації та громадяни зобов'язані відшкодувати шкоду, заподіяну ними внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища, *в порядку та розмірах, встановлених законодавством України.*

Також незрозуміло, про здійснення якого державного ринкового нагляду йдеться.

Таким чином, у разі внесення таких змін може виникнути внутрішня неузгодженість положень Закону України «Про охорону навколишнього

природного середовища» та призвести до ускладнень при їх практичній реалізації.

21. Абзацом шостим підпункту 3, абзацом двадцятим підпункту 4 підпункту 8 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується внести зміни до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та визначити, що до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, належить затвердження порядку уповноваження підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю та його міжрегіональних територіальних органів на проведення вимірювань, не пов'язаних з оцінкою відповідності продукції, процесів та послуг, у сфері законодавчо регульованої метрології.

До компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, у сфері охорони навколишнього природного середовища, належить уповноваження підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, на проведення вимірювань, не пов'язаних з оцінкою відповідності продукції, процесів та послуг, у сфері законодавчо регульованої метрології відповідно до порядку уповноваження, визначеного центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Запропоноване потребує суттєвого доопрацювання, оскільки відповідно до частини другої статті 6, частини другої статті 19, частини другої статті 120 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» визначено що міністерство є центральним органом виконавчої влади, що *забезпечує формування* та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, визначає пріоритетні напрями розвитку, забезпечує нормативно-правове регулювання, вправі видавати накази нормативно-правового змісту.

Основними завданнями центральних органів виконавчої влади є, зокрема, надання адміністративних послуг, здійснення державного нагляду (контролю), управління об'єктами державної власності.

Підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, не можуть здійснювати владні повноваження, крім випадків, визначених законом (частина друга статті 1, частини третьої статті 2, частина перша статті 6, статті 7, 15, пункти 1-3 частини першої статті 17 згаданого Закону).

22. Підпунктом 4 підпункту 8 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону України пропонується назву статті 20<sup>2</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» викласти у новій редакції, а саме: *«Компетенція центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, у сфері охорони навколишнього природного середовища».*

Разом з тим в інших законодавчих актах, зокрема, Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» (стаття 16), Законі України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» (статті 8, 10) використовується назва центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику *«із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів».*

У зв'язку з цим та з метою дотримання юридичного принципу системності та комплексності регулювання суспільних відносин, проект Закону в цій частині потребує доопрацювання шляхом внесення комплексних відповідних змін до відповідних законодавчих актів.

23. Підпунктом 4 підпункту 8 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону України пропонується статтю 20<sup>2</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» доповнити новим положення, відповідно до яких до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, у сфері охорони навколишнього природного середовища належить, зокрема:

про обов'язкове страхування майнових ризиків під час дослідно-промислового і промислового видобування та використання мінеральних ресурсів, страхування цивільної відповідальності інвестора за угодою про розподіл продукції, страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання, що оперують об'єктами підвищеної небезпеки;

про обов'язкове страхування майнових ризиків при промисловій розробці родовищ нафти і газу у випадках, передбачених Законом України «Про нафту і газ», страхування майнових ризиків користувача надр під час дослідно-промислового і промислового видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ, страхування цивільної відповідальності інвестора, в тому числі за шкоду, заподіяну довкіллю, здоров'ю людей, за угодою про розподіл продукції, страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання за шкоду, яку може бути заподіяно пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру.



При цьому слід зазначити, що відповідно до Законів України «Про нафту і газ», «Про газ (метан) вугільних родовищ» та «Про угоди про розподіл продукції», які є базовими законами, що регулюють зазначені питання, та проектом Закону не передбачено наділення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю відповідних повноважень, у зв'язку з чим проект Закону потребує доопрацювання з метою забезпечення комплексного та системного врегулювання питань, які передбачається унормувати.

24. Підпунктом 10 пункту 4 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону передбачається внесення змін до частини першої статті 62 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», відповідно до якого державний контроль за додержанням режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику із здійснення державного екологічного контролю, виключивши положення щодо посадових осіб служби державної охорони природно-заповідного фонду України та інших уповноважених законом державних органів.

Водночас проектом Закону не передбачається змін до статей 60-61<sup>1</sup> Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Так, зокрема відповідно до частини першої статті 60 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» охорона природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків, управління якими здійснюється спеціальними адміністраціями, покладається на служби їх охорони, які входять до складу служби державної охорони природно-заповідного фонду України. Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України затверджується Кабінетом Міністрів України.

З огляду на зазначене пункт 10 розділу «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону України потребує перегляду та відповідного доопрацювання.

25. Пунктом 32 розділу IV «Прикінцеві та перехідні положення» проекту Закону пропонується доповнити частину першу статті 5 Закону України «Про судовий збір» (далі - Закон) новим пунктом 24, яким передбачити, що від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях звільняються позивачі – за подання позовів про зупинення діяльності суб'єкта господарювання у зв'язку з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, про відшкодування шкоди та заподіяних державі збитків внаслідок порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

У зв'язку з цим слід зазначити, що наразі згідно з положеннями Закону пільги зі сплати судового збору встановлені лише для фізичних осіб (в

більшості випадків для соціально незахищених верств населення) та органів місцевого самоврядування за подання заяви про визнання спадщини відумерлою.

Відповідно до положень статті 9 Закону судовий збір сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України.

Кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, а також на забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Положеннями статті 130 Конституції України встановлено, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів.

Згідно зі статтею 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» незалежність судді забезпечується, зокрема, окремим порядком фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом, і належним матеріальним та соціальним забезпеченням судді.

Разом з тим необхідно зауважити, що судовий збір має покривати потреби у фінансовому забезпеченні органів судової влади.

Отже, достатнє надходження коштів судового збору є необхідною умовою для забезпечення належного функціонування судів та здійснення правосуддя.

Внесення запропонованих проєктом Закону змін стосовно збільшення пільгових категорій осіб, які звільняються від сплати судового збору призведе до зменшення надходжень до Державного бюджету України, який є джерелом фінансового забезпечення органів системи правосуддя, що поставить під загрозу доступ до правосуддя.

26. Проєкт Закону в частині вживання в ньому слів у всіх відмінках та числі «органи державної влади» (зокрема, частина перша статті 10, абзац другий частини першої статті 11, частини перша, третя статті 12, пункт 9 частини другої статті 15) потребує доопрацювання, оскільки відповідно до частини першої статті 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

**Перший заступник Міністра**

**Євгеній ГОРОВЕЦЬ**