



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

Р І Ш Е Н Н Я

До протоколу № 39
від 15 липня 2020 року

Про проект Закону України “Про державний екологічний контроль” (реєстр. № 3091-1 від 05.03.2020)

Комітет з питань освіти, науки та інновацій за дорученням Голови Верховної Ради України розглянув проект Закону про державний екологічний контроль (реєстр. № 3091-1 від 05.03.2020), поданий народним депутатом України Кузьмініх С.В., який є альтернативним до проекту Закону про державний екологічний контроль (реєстр. № 3091 від 19.02.2020), та зазначає наступне.

Згідно з пояснювальною запискою метою прийняття Закону є “забезпечення створення ефективної державної системи нагляду (контролю) за станом довкілля, включаючи негативний вплив на здоров’я населення, на основі даних екологічного моніторингу, що знизить корупційні ризики та тиск на бізнес-середовище і сприятиме широкому залученню громадськості”.

Як зазначено у преамбулі, законопроект визначає правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного екологічного контролю, повноваження органів державного екологічного контролю, їх посадових осіб, а також права, обов’язки суб’єктів господарювання та фізичних осіб, органів державної влади та місцевого самоврядування та встановлює підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення природоохоронного законодавства.

Головне науково-експертне управління (далі – ГНЕУ), проаналізувавши проект, зазначає, що у ньому фактично повторюється значна частина положень основного законопроекту реєстр. № 3091.

Тому більшість зауважень та пропозицій, висловлених Головним управлінням у своєму висновку до законопроекту реєстр. № 3091, залишаються актуальними й щодо альтернативного проекту (реєстр. № 3091-1).

При цьому, як зазначає ГНЕУ, головні відмінності між вказаними проектами полягають в тому, що в альтернативному проекті до визначення основних термінів, які використовуються у Законі додаються визначення понять

“заходи державного екологічного контролю” та “органи державного екологічного контролю”; визначається склад законодавства про державний екологічний контроль; визнається пріоритет Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” над положеннями цього Закону, у разі, якщо його положення суперечать Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”; більш повно визначені основні принципи державного екологічного контролю; збільшуються строки здійснення планових заходів державного екологічного контролю; не передбачається господарсько-правова відповідальність суб’єктів господарювання за порушення природоохоронного законодавства тощо.

Головне управління надає зауваження до запропонованого термінологічного апарату законопроекту, звертає увагу на необхідності узгодження положень проекту з чинним законодавством у цій сфері.

Недоцільними на думку ГНЕУ є норми щодо надсилання щорічного звіту про результати діяльності центрального органу державного екологічного контролю Верховній Раді України: з положень проекту не випливає, що цей орган є підзвітним Верховній Раді України, що не передбачено також і Конституцією України.

Доопрацювання вимагають і норми щодо заходів екологічного контролю.

ГНЕУ вважає за доцільне повернути його на доопрацювання суб’єкту права законодавчої ініціативи.

Комітет з питань інтеграції України з Європейським Союзом вважає, що за своєю метою не суперечить цілям Угоди про асоціацію та праву ЄС.

Міністерство енергетики та захисту довкілля зазначає, що законопроект №3091-1 концептуально не відрізняється від основного проекту Закону України “Про державний екологічний контроль” № 3091.

Міністерство освіти і науки України з огляду на концепцію законопроекту пропонує зняти з Міністерства функції із здійснення державного екологічного нагляду (контролю), передбачені Законом України “Про захист тварин від жорстокого поводження”.

МОН вважає, що повноваження Міністерства освіти і науки України не можуть бути якісно та ефективно реалізованими, оскільки Міністерство не має у своїй структурі територіальних органів та фахівців відповідної кваліфікації. А покладення відповідних функцій на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного екологічного нагляду (контролю) сприятиме ефективному їх виконанню на центральному та регіональному рівнях.

Міністерство фінансів України вважає, що реалізація положень проекту може потребувати додаткових бюджетних коштів, однак необхідних фінансово-економічних обґрунтувань та розрахунків таких витрат, а також пропозицій щодо джерел їх покриття до проекту не надано. Міністерство фінансів відзначає, що сам законопроект потребує доопрацювання.

Міністерство юстиції України висловлює суттєві зауваження до законопроекту та вважає, що представлений проект Закону потребує доопрацювання.

Зокрема, у своєму висновку Міністерство звертає увагу на необхідності системного підходу до законодавчого регулювання питань державного екологічного контролю та вважає, що додаткового узгодження вимагає низка положень проекту з відповідними положеннями чинних законів. Це стосується законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про державну службу”, “Про оплату праці”, кодексів України, низки галузевих законів. Зокрема, Міністерство юстиції пропонує доопрацювати проект з урахуванням чіткого розмежування повноважень з державного екологічного контролю у всіх сферах.

Національна академія наук України відзначає, що законопроект містить окремі позитивні відмінності від проекту 3091. Зокрема, при визначенні деяких основних принципів державного екологічного контролю не йдеться про притягнення порушників екологічного законодавства лише до господарсько-правової відповідальності, про застосування щодо них лише адміністративно-господарських санкцій, як це було в проекті № 3091. Більш коректно з наукової точки зору, виходячи з сучасних вимог нормотворчої техніки сформульовано й деякі інші положення.

Однак, НАН України вважає, що в цілому авторіві цього законопроекту не вдалося запропонувати дієві механізми реального удосконалення законодавчого регулювання організації та здійснення державного екологічного контролю в Україні, системного вирішення актуальних проблем у цій сфері, які дійсно мають місце і потребують невідкладного вирішення.

Тому основні положення висновку щодо законопроекту з реєстраційним номером 3091, повною мірою поширюються і на проект 3091-1.

Додатково НАН України звертає увагу на не відповідність вимогам Конституції України щодо організації державної влади в Україні, гарантій місцевого самоврядування запропоновану законопроектом систему органів державного екологічного контролю. Зокрема, це стосується віднесення виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад до органів державного екологічного контролю, неврахування при цьому наявності місцевих державних адміністрацій, до конституційних повноважень яких віднесено забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності і правопорядку.

НАН України наголошує, що реальне суттєве підвищення ефективності екологічного контролю, поліпшення завдяки цьому стану довкілля в Україні може бути забезпечено лише у разі відновлення системності законодавства адекватно до системної організації навколишнього середовища, характеру впливу на нього господарської та іншої антропогенної діяльності, реального удосконалення порядку здійснення екологічного контролю, забезпечення його відповідності сучасним вимогам, створення стабільних умов діяльності та належного фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, кадрового та іншого забезпечення державних органів, що здійснюють державний екологічний

контроль та інші функції державного регулювання у сфері охорони навколишнього природного середовища, організації ефективної їх взаємодії з іншими заінтересованими державними органами, органами місцевого самоврядування, активізації громадського екологічного контролю, підвищення рівня обізнаності та свідомості суспільства з екологічних питань, наукової обґрунтованості змін, що пропонуються для внесення до законодавства.

Виконання цих завдань законопроект не забезпечує і тому не підтримується **Національною академією наук України.**

Національна академія правових наук України, підтримуючи необхідність удосконалення законодавства в частині підвищення ефективності державного контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів, звертає увагу на низку дискусійних положень законопроекту, які потребують доопрацювання та ґрунтовного перегляду законодавцем.

Зокрема, НАПрН України звертає увагу на необхідності приведення норм проекту у відповідність до Конституції України та чинного законодавства у сфері екологічного контролю. Зокрема, окремі положення законопроекту потребують узгодження з приписами Кодексу адміністративного судочинства, Кодексу України про адміністративні правопорушення України, Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”.

Законопроект потребує узгодження із європейськими стандартами належного адміністрування з питань трансформації системи органів державного управління, положеннями Угоди про асоціацію. Проект Закону, як вважає НАПрН України, необхідно доповнити положеннями щодо впровадження більш ефективного контролю за забрудненням навколишнього природного середовища відповідно до Директиви 2010/75/ЄС про промислове забруднення (комплексне запобігання і контроль за забрудненнями).

Інститут законодавства Верховної Ради України вважає, що ключовими дискусійними новелами проекту Закону є положення щодо передачі “контролюючих функції усіх діючих на сьогодні державних органів у сфері охорони довкілля та його компонентів в один орган державного екологічного контролю, що діє на центральному та регіональному рівнях”.

Враховуючи спрямованість законопроектів 3091 та 3091-1 Інститут пропонує узгодити їх між собою та підготувати один узагальнюючий проект відповідного закону, залучивши до його розробки співробітників урядового апарату, Мінекоенерго та інших центральних органів виконавчої влади, представників суб’єктів господарювання, а також природоохоронної громадськості.

Державна екологічна інспекція України надала низку зауважень та пропозицій до проекту Закону.

Державна служба геології та надр України вважає, що законопроект містить цілу низку суперечливих норм, які, насамперед стосуються неузгодженості і дублювання з іншими правовими актами України. А їх прийняття несе ризики різночитань, неординарного застосування положень рівноцінних за юридичною силою законів, що призведе до зловживань, як з боку

суб'єктів господарювання, так і з боку контролюючих органів, та збільшенню корупційних ризиків.

Державне агентство рибного господарства України повторює у своєму висновку зауваження, надані до проекту 3091 та не підтримує законопроект.

Підкомітет з питань науки та інновацій Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій 02.07.2020 р. розглянув законопроект реєстр. №3091-1 і запропонував Комітету рекомендувати Верховній Раді України повернути його суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання.

Підтримуючи необхідність вдосконалення системи державного екологічного контролю, підкомітет поділяє наведені у експертних висновках численні зауваження до нього та відзначає, що законопроект в запропонованій редакції не тільки не вирішить проблеми у цій сфері, а певною мірою може поглибити їх.

Підкомітет з питань науки та інновацій вважає за доцільне рекомендувати авторам законопроектів 3091 та 3091-1 об'єднати зусилля та напрацювати узгоджений варіант нового проекту Закону про державний екологічний контроль, залучивши до його розробки фахівців Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, регіональних органів влади, представників суб'єктів господарювання, а також природоохоронної громадськості.

Заслухавши інформацію ініціатора законопроекту та обговоривши це питання **Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій вирішив:**

1. Комітет з питань освіти, науки та інновацій в межах своїх предметів відання не має зауважень до проекту Закону про державний екологічний контроль (реєстр. № 3091-1 від 05.03.2020), поданого народним депутатом України Кузьмініх С.В.

2. Рекомендувати Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування врегулювати питання, про яке у своєму висновку зазначало Міністерство освіти і науки України щодо доцільності внесення змін до Закону України "Про захист тварин від жорстокого поводження".

3. Направити це рішення та висновок Міністерства освіти і науки України на проект Закону до Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування.

4. Контроль за виконанням рішення Комітету покласти на Голову Комітету С.Бабака.

Голова Комітету



С.В. Бабак