**Постатейні коментарі та пропозиції до**

**проекту Закону України «Про Державну природоохоронну службу України»**

|  |  |
| --- | --- |
| Положення Законопроекту | Коментарі та пропозиції |
| **Щодо назви та мети Законопроекта** | |
| ЗАКОН УКРАЇНИ  Про Державну природоохоронну службу України | Назву закону доцільно доопрацювати. Пропонуємо «Про порядок здійснення екологічного контролю»  Адже мета закону – не нову службу створити, а організувати новий порядок здійснення екологічного контролю. |
| Цей Закон визначає правові засади організації та діяльності Державної природоохоронної служби України, порядок добору її співробітників, статус інспекторів з охорони довкілля та відповідальності юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців за порушення законодавства про охорону навколишнього природного середовища. | Преамбула закону не відповідає нормотворчій техніці. Визначає структуру закону, проте не описує його мети та завдань.  Пропонуємо таку преамбулу закону.  Цей Закон визначає правові засади організації та здійснення екологічного контролю (контролю за станом охорони довкілля).  Необхідно змінити філософію контролю. Екологічний контроль повинен здійснюватися в першу чергу не для покарання порушників, а для охорони довкілля та попередження заподіяння йому шкоди. Він повинен здійснюватися на основі даних моніторингу, а радянські планові перевірки повинні бути з часом скасовані як такі. Порядок здійснення контролю повинен бути змінений таким чином, щоб забезпечити незалежність та прозорість діяльності органу екологічного контролю.  Завдання контролю – гарантувати право на безпечне для життя та здоров’я довкілля для теперішніх і майбутніх поколінь. |
| Стаття 1. Державна природоохоронна служба України  1. Державна природоохоронна служба України (Держекобезпека) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України і який реалізує державну політику із здійснення державного моніторингу та нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.  2. Держекобезпека у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України. | Пропозиція 1 статтю присвятити екологічному контролю  Стаття 1 Екологічний контроль  Екологічний контроль здійснюється з метою попередження заподіяння шкоди довкіллю, виявлення та фіксації порушень природоохоронного законодавства, виявлення та встановлення причин погіршення стану довкілля.  Для виконання екологічного контролю створюється спеціальний природоохоронний орган. |
| **Щодо назви органу** | |
| Стаття 1. Державна природоохоронна служба України  1. **Державна природоохоронна служба України (Держекобезпека)** є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України і який реалізує державну політику із здійснення державного моніторингу та нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. | Повна та скорочена назви нового органу екологічного контролю включають різні за змістом та смисловим навантаженням поняття. Зокрема, поняття «охорона природи» стосується охорони природних об’єктів, у той час як «екологічна безпека» полягає у забезпечені безпеки людини. Тому, при наповненні змістом діяльності нового органу слід розуміти відмінності та специфіку охорони природи як природних об’єктів та територій, тварин та їхніх оселищ тощо і екологічної безпеки як забезпечення безпеки людини від природних явищ та від забруднення довкілля. У зв’язку з цим назви повинні бути узгоджені та містити тотожні за змістом поняття.  Крім того, служба як центральний орган виконавчої влади строюється у разі, якщо більшість його функцій складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам . Натомість, новий орган здійснює переважно контрольні функції, що відповідає такому центральному органу виконавчої влади як інспекція. Саме тому назва Держекобезпеки повинна бути доопрацьована з врахуванням вищезазначеного . |
| **Щодо визначення завдань екологічного контролю** | |
| Стаття відсутня | Доцільно ввести окрему статтю, яка б визначала завдання екологічного контролю  Завданнями екологічного контролю є:  1. Збір об’єктивних та достовірних даних про стан довкілля.  2. Аналіз даних про стан довкілля та виявлення причин таких змін.  3. Попередження погіршення стану довкілля.  4. Вироблення та надання рекомендації законодавства про покращення стану довкілля.  5. Виявляти та фіксувати порушення природоохоронних норм, фактів заподіяння шкоди довкіллю. |
| **Щодо незалежності органу** | |
| Стаття 1. Державна природоохоронна служба України  Державна природоохоронна служба України (Держекобезпека) є центральним органом виконавчої влади, **діяльність якого спрямовується і координується** Кабінетом Міністрів України **через Міністра екології та природних ресурсів України** і який реалізує державну політику із здійснення державного моніторингу та нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів.  Стаття 8. Основні повноваження Міністра екології та природних ресурсів України у відносинах з Держекобезпекою  1. Міністр екології та природних ресурсів України:  1) забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки та контролює її реалізацію із здійснення державного моніторингу та нагляду (контролю) Держекобезпекою;  2) погоджує та подає на розгляд Кабінету Міністрів України розроблені Держекобезпекою проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів України;  3) визначає пріоритетні напрями роботи Держекобезпеки та шляхи виконання покладених на неї завдань, затверджує плани її роботи;  4) погоджує структуру центрального апарату Держекобезпеки;  5) видає обов'язкові до виконання Держекобезпекою накази та доручення з питань, що належать до сфери діяльності Держекобезпеки;  6) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів центрального апарату Держекобезпеки;  7) погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників міжрегіональних територіальних органів Держекобезпеки;  8) погоджує пропозиції Керівника Держекобезпеки щодо утворення, реорганізації, ліквідації її міжрегіональних територіальних органів як юридичних осіб публічного права та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України відповідне подання;  9) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо скасування актів Держекобезпеки повністю чи в окремій частині;  10) доручає Керівнику Держекобезпеки скасувати акти її міжрегіональних територіальних органів повністю чи в окремій частині, а у разі відмови скасовує акти міжрегіональних територіальних органів Держекобезпеки повністю чи в окремій частині;  11) порушує перед Кабінетом Міністрів України питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності Керівника Держекобезпеки та його заступників;  12) ініціює питання щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів центрального апарату Держекбезпеки, міжрегіональних територіальних органів Держекбезпеки, та їх заступників, а також керівників підприємств, установ, організацій, що належать до сфери управління Держекобезпеки;  13) ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно Керівника Держекобезпеки, його заступників, інших державних службовців і працівників центрального апарату Держекобезпеки та його міжрегіональних територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держекобезпеки;  14) приймає рішення щодо проведення перевірки діяльності Держекобезпеки, її міжрегіональних територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Держекобезпеки;  15) заслуховує звіти про виконання покладених на Держекобезпеки завдань та планів її роботи;  16) визначає структурні підрозділи апарату Міністерства екології та природних ресурсів України, що відповідає за взаємодію з Держекобезпеки;  17) визначає посадових осіб міністерства, які включаються до складу колегії Держекобезпеки;  18) визначає порядок обміну інформацією між Міністерством екології та природних ресурсів Україн та Держекобезпеки, періодичність її подання;  19) вирішує інші питання, пов'язані із спрямуванням і координацією діяльності Держекобезпеки. | Новий орган екологічного контролю повинен не підпорядковуватись, а стояти на одному рівні із Мінприроди України у системі центральних органів виконавчої влади та фінансуватися на пряму із Державного бюджету. У протилежному випадку цей орган не буде незалежним, а також не зможе здійснювати контроль в частині видачі Мінприроди ліцензій тощо. Із законопроекту повинні бути виключені положення, які стосуються підпорядкування Держекобезпеки Мінприроди України. |
| **Щодо принципів екологічного контрою** | |
| Стаття 3. Основні принципи діяльності Держекобепеки | Доцільно передбачити не принципи діяльності органу, а принципи здійснення екологічного контролю. Серед інших, такими повинні бути однозначно:  - Відкритість  - Прозорість  - Публічність даних моніторингу  - Попередження |
| **Щодо функцій контролю та нагляду** | |
| Стаття 2. Завдання Держекобезпеки  1. Основними завданнями Держекобезпеки є:  1) реалізація державної політики із здійснення **державного нагляду (контролю)** у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;  2) організація державного моніторингу навколишнього природного середовища, організація взаємодії з іншими суб’єктами державної системи моніторингу довкілля;  3) **здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства щодо:** | По тексту всього Законопроекту зазначається, що Держекобезпеки та його територіальні органи здійснюють нагляд (контроль) у сфері охорони навколишнього природного середовища. Водночас ці функції є самостійними та не підлягають ототожненню. Окрім того, в одному органі не можуть бути зосереджені і нагляд, і контроль. Нагляд повинен здійснюватися за контролем. Орган екологічного контролю повинен виконувати функцію контролю, а функцією нагляду – спеціально створений незалежний орган нагляду. Саме з тому з Законопроекту повинні бути забрані усі положення про нагляд, а поняття контролю і нагляду – не повинні ототожнюватися. |
| **Щодо моніторингу** | |
| Стаття 2. Завдання Держекобезпеки  1. Основними завданнями Держекобезпеки є:  1) реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;  2**) організація державного моніторингу навколишнього природного середовища, організація взаємодії з іншими суб’єктами державної системи моніторингу довкілля;** | Організація моніторингу та взаємодії органів моніторингу належить до повноважень Мінприроди України як ЦОВВ, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки. Заданням нового органу екологічного контролю повинне бути здійснення моніторингу. Моніторинг повинні здійснювати лабораторні центри, які діятимуть при обласних територіальних органах екологічного контролю.  Стаття 2. Завдання Держекобезпеки  1. Основними завданнями Держекобезпеки є:  1) реалізація державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів;  **2) ~~організація~~ здійснення державного моніторингу навколишнього природного середовища~~, організація взаємодії з іншими суб’єктами державної системи моніторингу довкілля~~;** |
| **Щодо системи органів Держекобезпеки** | |
| Стаття 5. Загальна система Держекобезпеки  1. Держекобезпека здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку **міжрегіональні територіальні** органи, в структурі яких створюються спеціальні інспекційні підрозділи.  **2. Систему Держекобезпеки складають:**  **1) центральний апарат Держекобезпеки;**  **2) міжрегіональні територіальні органи Держекобезпеки**. | Станом на сьогодні територіальні органи Держекоінспекції, які діють на рівні областей, не мають змоги оперативно відреагувати на порушення природоохоронних норм, на заподіяння шкоди довкіллю, які відбуваються на місцях. Ще більше укрупнення територіальних органів екологічного контролю лише закріпить недієвий та неоперативний статус екологічного контролю. Систему органу екологічного контролю повинні складати:  1)центральний апарат  2) обласні територіальні органи  3) державні інспектори з охорони навколишнього середовища, які належать до штату працівників обласних територіальних органів, однак діють при органах місцевого самоврядування на рівні районів, міст, сіл, селищ. |
| **Щодо внутрішнього контролю** | |
| Стаття 5. Загальна система Держекобезпеки  1. Держекобезпека здійснює свої повноваження безпосередньо і через утворені в установленому порядку міжрегіональні територіальні органи, в структурі яких створюються спеціальні інспекційні підрозділи.  2. Систему Держекобезпеки складають:  1) центральний апарат Держекобезпеки;  2) міжрегіональні територіальні органи Держекобезпеки.  3. У системі Держекобезпеки можуть утворюватися науково-дослідні установи забезпечення та обслуговування, лабораторії, учбові центри та центри підвищення кваліфікації.  4. Загальна чисельність Держекобезпеки встановлюється Кабінетом Міністрів України.  5. Положення про Держекобезпеку затверджується Кабінетом Міністрів України.  **6. У центральному апараті Держекобезпеки та міжрегіональних територіальних органах утворюються підрозділи внутрішнього контролю, завданням яких є здійснення контролю за дотриманням інспекторами з охорони довкілля вимог законодавства України.** | У центральному апараті Держекобезпеки та міжрегіональних територіальних органах утворюються підрозділи внутрішнього контролю, завданням яких є здійснення контролю за дотриманням інспекторами з охорони довкілля вимог законодавства України.  Ці органи внутрішнього контролю необхідно включити у структуру органу та прописати принципи та методи їхньої роботи. Працівники цього відділу повинні бути незалежними від керівника органу. |
| **Щодо оперативності діяльності нового органу** | |
| Стаття 9. Інспектор з охорони довкілля  8. Інспектор з охорони довкілля на території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують довкіллю, або в разі безпосереднього виявлення таких подій **зобов’язаний вжити необхідних заходів з метою рятування людей, надання допомоги особам, які** її потребують, і повідомити про це найближчий орган Держекобезпеки. | Такі негайні заходи повинні відбуватися в тому числі з метою охорони довкілля, зупинення та попередження шкоди довкіллю.  Крім того, без внесення змін до законодавства про загальні засади здійснення державного контролю, або без виключення органу екологічного контролю з-під дії такого законодавства, запропонована норма не буде діяти, а орган екологічного контролю буде і надалі неоперативним.  Крім того, ніде у законі не згадується, про те, що контролюватися будуть і фізичні особи. |
| **Щодо порядку призначення керівного складу органу та дублювання положень трудового законодавства та законодавства про державну службу** | |
| Стаття \_\_. Порядок проведення конкурсного відбору та призначення першого заступника, заступників Керівника Держекобезпеки  3. Для забезпечення прозорості та неупередженості при відборі кандидатів на посади першого заступника, заступників Керівника Держекобезпеки, керівників міжрегіональних територіальних органів Держекобезпеки, Керівник Держекобезпеки утворює Конкурсну комісію, до складу якої входить 7 членів. До Конкурсної комісії призначаються за згодою:  1) одна особа, визначена Кабінетом Міністрів України за поданням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки;  2) дві особи, визначені Керівником Держекобезпеки;  3) одна особа, визначена Громадською радою при Міністерстві екології та природніх ресурсів України з числа її членів (після утворення відповідної Ради громадського контролю при Держекобезпеки/міжрегіональному територіальному органі Держекобезпеки – відповідною Радою громадського контролю з числа її членів, а за відсутності Ради громадського контролю при відповідному міжрегіональному територіальному органі Держекобезпеки – Радою громадського контролю при Держекобезпеки з числа її членів);  4) одна особа, визначена комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого належать питання екологічної політики;  **5) дві особи, визначені організаціями – міжнародними партнерами України: Міжнародним союзом охорони природи (International Union of Conservation of Nature, IUCN), Програмою ООН з навколишнього середовища (United Nations Environment Programme, UNEP), Європейським екологічним бюро (European Environmental Bureau, ЕЕВ) (по одній від кожної організації).** | Незрозумілими є критерії відбору організацій, які повинні подавати кандидатури. Пропонуємо, щоб ці кандидатури обиралися представниками громадянського суспільства загалом, а не лише 4-ма організаціями. |
|  | У Законопроекті містяться норми, які дублюють норми трудового законодавства. Пропонуємо виключити такі норми. |
| **Щодо прикінцевих та перехідних положень Законопроекта** | |
| Розділ VII.  ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ  3. У Законі України «Про природно-заповідний фонд України» (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 34, ст. 502 із наступними змінами):  1) **у частині першій статті 91 після** слів «Спеціальне використання природних ресурсів» доповнити словами і знаками «(за виключенням промислового видобування),»;  2) статтю 21 після частини четвертої доповнити новими частинами п’ятою та шостою наступного змісту:  **«Обов’язковим є визначення доцільності спеціального використання водних біоресурсів на основі науково-обгрунтованих даних, стану їх популяцій у водних об’єктах (їх частинах) на територіях природно-заповідного фонду.**  **Забороняється промислове рибальство у внутрішніх морських водах і територіальному морі (з лиманами та естуаріями), виключній (морський) економічній зоні України, у поверхневих водах (озерах, водосховищах, річках, каналах та їх частинах), що розташовані території природно-заповідного фонду.»** | Законопроект містить зміни у інші нормативно-правові акти, які не стосуються порядку здійснення екологічного контролю та діяльності нового органу. До прикладу, зміни, які пропонуються до Закону «Про природно-заповідний фонд» не стосуються діяльності Держекобезпеки чи порядку здійснення контролю.  Враховуючи згадане, із Законопроекту повинні бути виключені норми про внесення змін у законодавство, які не стосуються ані діяльності органу екологічного контролю, ані порядку здійснення такого контролю. |
| **Щодо передачі контролюючих функцій** | |
| 4) після статті 63 доповнити новою статтею 63-1 такого змісту:  «Стаття 63-1 Контроль за додержанням режиму територій та об’єктів природно-заповідного фонду  Контроль за додержанням режиму територій та об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення здійснюється місцевими органами самоврядування в межах відповідних територій.»; | Законопроект пропонує статтю 63-1 Контроль за додержанням режиму територій та об’єктів природно-заповідного фонду  Контроль за додержанням режиму територій та об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення здійснюється місцевими органами самоврядування в межах відповідних територій.  Не допустимим є передавати функцію контролю за об’єктами загальнонаціонального надбання органам місцевого самоврядування, оскільки досить часто ці органи здійснюють вплив на об’єкти ПЗФ. Цю функцію має виконувати інспектор природоохоронного органу, який працює на території відповідного органу МС або ОТГ. |
| **Щодо відповідальності за порушення природоохоронного законодавства** | |
| Розділ V.  ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗАКОНОДАВСТВА | Юридичні особи повинні нести відповідальність за порушення природоохоронних норм. Водночас, норми, які визначають склад правопорушення та міру відповідальності, а також порядок притягнення винних осіб до відповідальності, повинні міститися у відповідних спеціальних актах матеріально та процесуального права, до прикладу, у Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення тощо. |