

ВИСНОВОК
антикорупційної експертизи проєкту
Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих
актів України щодо підвищення ефективності управління
природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного
фонду»

Картка проєкту

Розробник: Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	Мета проєкту Закону – забезпечення реалізації державної політики щодо організації, охорони та ефективного використання природно-заповідного фонду України	Проєкт Закону надіслано відповідно до § 37 ² Регламенту Кабінету Міністрів України
---	---	---

Резюме антикорупційної експертизи

За результатами антикорупційної експертизи проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» (далі – проєкт Закону) Національне агентство ідентифікувало корупціогенні фактори, а саме:

- відсутність положень, які б передбачали встановлення вимог до структури, змісту і порядку заповнення паспортів водно-болотних угідь міжнародного значення, а також планів управління цими угіддями, визначення суб'єктів-розробників таких документів та джерел фінансування їх розроблення;
- не визначено всіх елементів адміністративної процедури, пов'язаної із затвердженням лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і видачею дозволу на спеціальне використання природних ресурсів;
- не врегульовано питання щодо суб'єкта, уповноваженого призначати керівника установи природно-заповідного фонду, критеріїв його відбору, порядку утворення комісії з конкурсного добору керівника, статусу цієї комісії та суб'єкта її утворення;
- відсутність у проєкті Закону механізму відбору наукових установ, які готують експертні висновки, критеріїв такого відбору, положень щодо платності чи безоплатності їх надання;
- відсутність положень щодо змісту проведення природоохоронних рейдів, підстав, строків та процедури їх проведення і визначення території (місць), на яких вони можуть бути проведені;
- дублювання повноважень обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у частині затвердження лімітів використання природних ресурсів.

Опис виявлених корупціогенних факторів

I. Встановлення або розширення дискреційних повноважень органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за відсутності визначення вичерпних випадків, підстав, форм, строків, порядку здійснення таких повноважень, контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення

1. Проектом Закону передбачається доповнити Закон України «Про природно-заповідний фонд України» (далі – Закон) новою ст. 3¹, у ч. 6 якої визначено, що обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, а на території Автономної Республіки Крим – орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з користувачами (власниками) земельних ділянок та інших природних ресурсів забезпечують розроблення паспортів водно-болотних угідь міжнародного значення, установа спеціальних знаків на їх межах.

Однак у проекті Закону не визначено вимог до структури, змісту та порядку заповнення паспортів водно-болотних угідь міжнародного значення або ж відсильної норми до іншого нормативно-правового акта, яким визначаються відповідні вимоги, суб'єктів, які можуть бути розробниками відповідних паспортів, та за рахунок яких коштів фінансуватиметься їх розроблення.

Така невизначеність на рівні законодавчого регулювання може призвести до надмірного розширення дискреційних повноважень під час правозастосування та створення умов для виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів органів державної влади або осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а також можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями.

Відповідне зауваження стосується й положень ч. 5 ст. 3¹ проекту Закону, якою передбачено розроблення планів управління угіддями, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій.

Рекомендація НАЗК:

у проекті Закону необхідно визначити вимоги до структури, змісту та порядку заповнення паспортів водно-болотних угідь міжнародного значення, а також планів управління водно-болотними угіддями міжнародного значення, суб'єктів, які можуть бути розробниками відповідних документів, за рахунок яких коштів фінансуватиметься їх розроблення, або ж застосувати відсильну норму до іншого нормативно-правового акта, яким визначено відповідні вимоги.

2. Запропонованими у проекті Закону змінами до ст. 9¹ Закону передбачається, зокрема, визначити, що спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, а також територій та об'єктів природно-

заповідного фонду місцевого значення, що розташовані в межах території та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, здійснюється на підставі ліміту на використання природних ресурсів, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій, а також на підставі дозволів.

Разом з тим відповідно до ч. 11 ст. 9¹ Закону (до якої проектом Закону не передбачається внесення змін) дозвіл видається після затвердження лімітів протягом місяця з моменту подання клопотання. Підставами для відмови у видачі дозволу є відсутність затвердженого в установленому порядку ліміту, порушення умов природокористування та режиму території природно-заповідного фонду.

При цьому аналіз Закону (як у чинній, так і запропонованій редакції) не виявив положень, які б установлювали строк дії дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також визначали, в який строк затверджується ліміт на використання природних ресурсів, що, відповідно, унеможлиблює визначення граничного строку видачі відповідного документа дозвільного характеру.

Водночас відповідно до вимог ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюються, зокрема: строк видачі документа дозвільного характеру або відмови у його видачі; вичерпний перелік підстав для відмови у видачі, переоформлення, анулювання документа дозвільного характеру; строк дії документа дозвільного характеру або необмеженість строку дії такого документа.

Відсутність у проекті Закону регулювання щодо визначення граничного строку видачі відповідного документа дозвільного характеру надаватиме можливість державному органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) продовжити або скоротити встановлений строк за відсутності формально визначених підстав, що може призвести до суб'єктивного підходу та вчинення корупційних правопорушень.

Крім того, у ст. 9¹ Закону не визначено вимог та процедури затвердження лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, затвердження яких має передувати отриманню дозволів на спеціальне використання природних ресурсів.

При цьому у ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги» визначено, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або здійснення обов'язків такої особи відповідно до закону.

Виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються: найменування адміністративної послуги та підстави для її одержання; суб'єкт надання адміністративної послуги

та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; платність або безоплатність надання адміністративної послуги; граничний строк надання адміністративної послуги; перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги (ч. 1 ст. 5 вказаного Закону).

Ураховуючи те, що затвердження лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду має ознаки адміністративної послуги, та з огляду на норми ст. 5 Закону – вимоги до прийняття такого рішення, в тому числі перелік підстав для відмови у його наданні, мають бути унормовані на рівні законодавчого акта.

Така невизначеність у положеннях проекту Закону призведе до наділення дискреційними повноваженнями при здійсненні адміністративної процедури, яка згідно з вимогами ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» потребує чіткого визначення компетенції органів державної влади (осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) і регламентації прав юридичних та фізичних осіб з метою унеможливлення корупційних зловживань.

Рекомендація НАЗК:

визначити у проекті Закону всі елементи адміністративної процедури, пов'язаної із затвердженням лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду та видачею дозволу на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

3. У п.п. 12 п. 1 розділу I проекту Закону передбачається внести зміни до ч. 1 ст. 12 Закону, визначивши, що управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, ботанічними садами, дендрологічними та зоологічними парками загальнодержавного значення, а також регіональними ландшафтними парками здійснюється їх спеціальними адміністраціями. Спеціальна адміністрація може створюватися для кількох установ природно-заповідного фонду, що знаходяться у сфері управління одного органу. Спеціальні адміністрації очолюють керівники, які мають вищу освіту в галузі природничих наук, біології, права, управління та адміністрування та досвід роботи не менше п'яти років у відповідній сфері, на керівних посадах не менше 3 років. Типове положення про роботу комісії з конкурсного добору керівника установи природно-заповідного фонду затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Проте у проекті Закону не унормовано питань щодо суб'єкта, уповноваженого призначати керівника установи природно-заповідного фонду, критеріїв його відбору, порядку утворення комісії з конкурсного добору керівника установи природно-заповідного фонду, статусу цієї комісії та суб'єкта її утворення.

Отже, процедура відбору керівника установи природно-заповідного фонду є невизначеною та нерегульованою, що надасть змогу суб'єктивно приймати рішення щодо його призначення.

Рекомендації НАЗК:

доопрацювати проект Закону в частині доповнення положеннями щодо суб'єкта, уповноваженого призначати керівника установи природно-заповідного фонду, критеріїв його відбору, порядку утворення комісії з конкурсного добору керівника установи природно-заповідного фонду, статусу цієї комісії та суб'єкта її утворення.

4. У п.п. 29 п. 1 розділу I проекту Закону передбачається викласти ст. 54 Закону в такій редакції: «Зміна меж, категорії та скасування статусу територій та об'єктів природно-заповідного фонду проводиться відповідно до ст.ст. 51 – 53 цього Закону за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій, на підставі відповідного експертного висновку, який розробляється науковою установою, яка не брала участь у підготовці клопотання. Експертний висновок подається спільно з клопотанням».

При цьому зміст наведеного положення не передбачає процедури відбору центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій, наукових установ, які готують відповідні експертні висновки, критеріїв такого відбору, платності чи безоплатності їх надання, суб'єкта, який зобов'язаний сплатити плату за підготовку експертного висновку (у разі, якщо його надання є платним).

Вказані недоліки у правовому регулюванні призведуть до юридичної невизначеності при регламентації прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які реалізуються у правовідносинах з особами, уповноваженими на виконання функцій держави, що, як наслідок, створить умови для виникнення корупційних правовідносин.

Рекомендація НАЗК:

передбачити у проекті Закону положення щодо визначення критеріїв відбору наукових установ, які готують відповідні експертні висновки, платності чи безоплатності їх надання, суб'єкта, який зобов'язаний сплатити плату за підготовку експертного висновку (у разі, якщо його надання є платним).

5. Згідно із запропонованою проектом Закону редакцією ст. 61 Закону посадові особи державної служби охорони природи мають право, зокрема, проводити природоохоронні рейди.

Водночас проектом Закону не унормовано, в чому полягає зміст зазначених заходів, а також підстав, строків та процедури їх проведення, а також не визначено територію (місця), на яких вони можуть бути проведені, що за відсутності положень стосовно контролю за їх здійсненням та відповідальності за можливі зловживання під час їх здійснення може зумовити вчинення корупційних правопорушень.

Рекомендація НАЗК:

виключити у проекті Закону положення щодо проведення природоохоронних рейдів або визначити, в чому полягає зміст зазначених заходів, підстави, строки та процедуру їх проведення, а також територію (місця), на яких вони можуть бути проведені.

II. Наділення повноваженнями, якими вже наділені інші органи державної влади чи органи місцевого самоврядування або особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування (дублювання повноважень), що створює невизначеність щодо суб'єкта, на якого вони покладаються

У п.п. 38 п. 1 розділу I проекту Закону передбачається внести зміни до п. «г» ч. 1 ст. 20⁴ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з якими до компетенції обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій у сфері охорони навколишнього природного середовища належить затвердження для підприємств, установ і організацій лімітів використання природних ресурсів (крім природних ресурсів загальнодержавного значення), скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище (крім скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення, навколишнього природного середовища за межами відповідної території).

При цьому згідно з п. «д» ч. 1 ст. 19 зазначеного Закону (до якого не передбачаються зміни) виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі охорони навколишнього природного середовища в межах своєї компетенції затверджують за поданням обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а на території Автономної Республіки Крим – органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища для підприємств, установ та організацій ліміти використання природних ресурсів, за винятком ресурсів загальнодержавного значення, ліміти скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, за винятком скидів, що призводять до забруднення природних ресурсів загальнодержавного значення або навколишнього природного середовища за межами відповідно села, селища, міста.

Наведені положення Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» (з урахуванням редакції, запропонованої проектом Закону) призведуть до дублювання повноважень обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчих органів сільських, селищних, міських рад в частині затвердження відповідних лімітів використання природних ресурсів та лімітів скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище.

З огляду на зазначене запропоноване у проекті Закону регулювання щодо розмежування повноважень між вказаними органами державної влади та місцевого самоврядування зумовить невизначеність у частині встановлення

суб'єкта, на якого вони покладаються, що в процесі реалізації призведе до створення умов для виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів та можливостей для зловживання наданими їм повноваженнями.

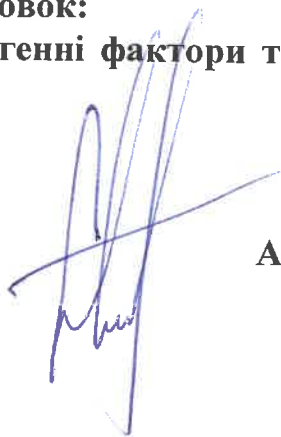
Рекомендація НАЗК:

положення п.п. 38 п. 1 розділу I проекту Закону доопрацювати з метою розмежування та чіткого визначення повноважень обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій і виконавчих органів сільських, селищних, міських рад у частині затвердження відповідних лімітів використання природних ресурсів та лімітів скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище.

Висновок:

проект Закону містить корупціогенні фактори та потребує суттєвого доопрацювання.

**В.о. Голови Національного агентства
з питань запобігання корупції**



Артем СИТНИК