

**Пропозиції**  
**до проекту Закону України**  
**«Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні**  
**правопорушення у зв'язку з приєднанням України до Міжнародної**  
**конвенції про контроль суднового водяного баласту й осадів та**  
**поводження з ними 2004 року»**  
*(реєстр. № 11209 від 25.04.2024 р.)\**

*Метою* законопроекту є впровадження в чинне законодавство України положень Міжнародної конвенції про контроль суднового водяного баласту й осадів та поведження з ними 2004 року (далі – Конвенція), що стосуються відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із поведженням із судновим водяним баластом і осадами та контролем за дотриманням основних судових операцій.

Для цього законопроектом пропонується внести такі зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП): назву статті 59-1 викласти в такій редакції «Порушення вимог щодо охорони територіальних і внутрішніх морських вод від забруднення, засмічення та скидання водяного баласту з суден», а диспозицію цієї статті доповнити новими другою та третьою частинами, згідно з якими *«скидання водяного баласту з суден, здійснене з порушенням вимог щодо поведження з водяним баластом й осадами, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*, *«повторне протягом року вчинення будь-якого з порушень, передбачених частинами першою та другою цієї статті, – тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб від однієї тисячі до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*; викласти у новій редакції назву статті 62: «Невиконання обов'язків з реєстрації в судових документах операцій із шкідливими речовинами та водяним баластом», та її зміст, передбачивши у ній, що *«невиконання капітаном або особами командного складу судна передбачених законодавством обов'язків з реєстрації в судових документах операцій зі шкідливими речовинами та водяним баластом, внесення зазначеними особами до судових документів недостовірних записів про ці операції або незаконне відмовлення пред'явити такі документи відповідним посадовим особам, – тягнуть за собою накладення штрафу від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*; доповнити відповідними змінами диспозиції статей 116-2 «Порушення правил судноплавства на морських і внутрішніх водних шляхах, в акваторії морського порту» та 118-1 «Недопуск на судна внутрішнього плавання посадових осіб, уповноважених на проведення перевірок суден»; внести зміни до статей 225 та 242-1, відповідно до яких правом накладати адміністративні стягнення та розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 59-1, 62 КУпАП, наділяються керівники та інші посадові особи органів морського і внутрішнього водного транспорту.

Законопроект змістовно пов'язаний із проектом Закону України «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про контроль суднового водяного баласту й осадів та поведження з ними 2004 року» (реєстр. № 0264 від

25.04.2024 р.). Як зазначено в частині сьомій статті 9 Закону України «Про міжнародні договори», якщо на ратифікацію подається міжнародний договір, виконання якого потребує прийняття нових або внесення змін до чинних законів України, проекти таких законів подаються на розгляд Верховної Ради України разом із проектом закону про ратифікацію і приймаються одночасно.

З огляду на викладені в законопроекті пропозиції, вважаємо доцільним відзначити такі ризики його окремих положень.

У запропонованих змінах до КУпАП використовуються нові вузькоспеціальні терміни, розуміння яких має вирішальне значення для встановлення об'єктивної сторони діянь, вчинення яких тягне за собою накладення вказаних адміністративних стягнень. Насамперед, це «водяний баласт», «операції з водяним баластом», «поводження з водяним баластом», «скидання водяного баласту з суден», «осади», «поводження з осадами» тощо.

Однак у законопроекті відсутні роз'яснення зазначених термінів. Зокрема, такі роз'яснення можуть бути надані в окремій Примітці до вищеназваних статей, або в посиланні на відповідні норми Конвенції чи галузевих законів, у тому числі на статтю 67 Водяного кодексу України, до якого проектом Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з приєднанням України до Міжнародної конвенції про контроль суднового водяного баласту й осадів та поведження з ними 2004 року» (реєстр. № 11208 від 25.04.2024 р.) також пропонується внести відповідні зміни.

Водночас їх відсутність суперечить установленим вимогам законодавчої техніки, згідно з якими терміни, що вживаються в тексті нормативно-правового акта, повинні бути однозначними та зрозумілими. Як наслідок, зазначене суттєво утруднює сприйняття і тлумачення змісту запропонованих норм, перешкоджає однозначності розуміння викладених у них термінів та, як наслідок, належному використанню їх положень під час правозастосовної діяльності.

З огляду на необхідність дотримання вимог щодо правової визначеності закону, доцільно також доповнити диспозицію запропонованої частини другої статті 59-1 КУпАП *«скидання водяного баласту з суден, здійснене з порушенням вимог щодо поведження з водяним баластом й осадами...»* словосполученням *«передбачених законодавством та міжнародними договорами України»*.

За таких само підстав диспозицію частини третьої статті 59-1 КУпАП (у редакції законопроекту) доречно доповнити словосполученням *«за яку особу було піддано адміністративному стягненню»*. Таке доповнення є обов'язковою умовою для кваліфікації адміністративного правопорушення саме як вчиненого *«повторно протягом року»*.

Запропонований у законопроекті перелік правопорушень, пов'язаних із поведженням із судновим водяним баластом і осадами, за вчинення яких посадові особи мають притягуватися до адміністративної відповідальності, не узгоджується з відповідними нормами Конвенції.

Так, виходячи з положень статей 8, 9, 10 цього документа, до заборонених в межах юрисдикції будь-якої Сторони порушень вимог Конвенції, за які згідно із законодавством цієї Сторони встановлюються санкції, можуть належати такі діяння, як: відсутність на судні чинного свідоцтва про поведження з водяним

баластом; невідповідність (значною мірою) стану судна або його устаткування відомостям, що містяться в такому свідоцтві; відсутність на судні журналу операцій із водяним баластом; необізнаність капітана або екіпажу судна з основними судовими процедурами, які стосуються поводження з водяним баластом; невиконання капітаном або екіпажем судна основних судових процедур, які стосуються поводження з водяним баластом; наявність загрози, що несе судно навколишньому середовищу, здоров'ю людини, майну або ресурсам, що підтверджується результатами відбору проб судового водяного баласту; порушення судном заборони Сторони, у водах якої воно експлуатується, скидати водяний баласт, вміст якого несе загрозу навколишньому середовищу, здоров'ю людини, майну або ресурсам.

Незважаючи на суспільно шкідливий характер та очевидні негативні наслідки, які завдаватимуться цими порушеннями суспільним відносинам у сфері охорони природи та використання водних природних ресурсів, відповідальність за жодне з них у законопроекті не передбачена.

Окрім іншого, така суттєва неповнота законопроекту не відповідає його задекларованій меті та завданням, спрямованим на встановлення адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, передбачених Конвенцією, у зв'язку з її ратифікацією Верховною Радою України.

У законопроекті без достатніх на це підстав пропонується уповноважити керівників центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері морського та внутрішнього водного транспорту, а також керівників його територіального органу накладати адміністративні стягнення та розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтями 59-1, 62 КУпАП.

Водночас чинною редакцією статті 242-1 КУпАП передбачено, що розглядати такі справи й накладати у них адміністративні стягнення мають право виключно посадові особи 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 та його територіальних підрозділів, тобто посадові особи відповідного контролюючого органу.

Вбачається, що запропонована заміна суб'єктів, уповноважених розглядати справи про вищевказані адміністративні правопорушення та притягати за їх вчинення до адміністративної відповідальності, не враховує, що саме посадові особи органів морського і внутрішнього водного транспорту представляють «Адміністрацію або уряд держави, під владою якої експлуатується судно». Внаслідок цього вони безпосередньо зобов'язані виконувати передбачені Конвенцією вимоги щодо поводження із судовим водяним баластом та дотримуватися визначених у цьому документі заборон, порушення яких тягне за собою настання відповідальності. Тобто в зазначеному провадженні вони фактично є зацікавленою стороною.

З огляду на викладене, передача керівникам та іншим посадовим особам органів морського і внутрішнього водного транспорту повноважень розглядати справи вказаної категорії може істотно вплинути на об'єктивність,

неупередженість та обґрунтованість прийнятих у них рішень щодо притягнення до відповідальності за порушення, визначені у згаданій Конвенції.

Згідно з частинами другою та третьою статті 59-1 КУпАП (у редакції законопроекту) за «скидання водяного баласту з суден, здійснене з порушенням вимог щодо поводження з водяним баластом й осадами», а також за повторне, протягом року вчинення такого порушення передбачено накладення штрафу на посадових осіб у цілому від п'ятисот до двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Це майже у 13–29 разів більше, ніж максимальні суми штрафів, передбачені у вказаній статті за інші, суміжні правопорушення, пов'язані із забрудненням і засміченням територіальних і внутрішніх морських вод внаслідок скидання із суден у море шкідливих речовин.

Аналогічним чином, у законопроекті пропонується накладати на капітанів та осіб командного складу судна штраф від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян за «невиконання обов'язків із реєстрації в судових документах операцій із шкідливими речовинами та водяним баластом», передбачений статтею 62 КУпАП, що у *100–125 разів* більше, ніж суми штрафів, установлених чинною санкцією цієї статті.

Незважаючи на таке суттєве збільшення сум штрафів за вчинення схожих, суміжних діянь, пропозиції щодо обґрунтування та узгодження їх розмірів у законопроекті та доданих до нього документах відсутні.

Зазначене не відповідає вимогам статті 33 КУпАП щодо критеріїв накладення адміністративного стягнення, виходячи з характеру вчиненого правопорушення, особи порушника, ступеню його вини, майнового стану, обставин, що пом'якшують і обтяжують відповідальність. Суми штрафів мають відповідати принципу пропорційності адміністративного стягнення рівню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення, його поширеності, конкретним обставинам вчинення та негативним наслідкам, які воно завдає встановленому порядку управління, власності та правам громадян.

У подальшому недотримання зазначених принципів може призвести до оскарження та скасування рішень про накладення адміністративних стягнень у судовому порядку, що безумовно перешкоджатиме досягненню мети законопроекту – притягненню до відповідальності за передбачені в ньому порушення.

Вищенаведені правова невизначеність, неповнота і неузгодженість окремих положень законопроекту можуть ускладнити процедуру встановлення підстав для притягнення до відповідальності за вчинення зазначених у ньому порушень та здійснення вищеназваними органами своїх повноважень, унеможливлять його належне застосування на практиці.

Реалізація запропонованого проекту закону не потребує додаткових видатків із державного та місцевих бюджетів України. Водночас у законопроекті пропонується доповнити КУпАП новими правопорушеннями, за вчинення яких застосовуватимуться адміністративні стягнення у вигляді штрафів у значних розмірах. Внаслідок цього реалізація його положень матиме вплив на показники дохідної частини державного бюджету, оскільки може призвести до збільшення його доходів від надходження сум штрафів у разі виявлення вищезазначених

порушень. Незважаючи на це, всупереч частині першій статті 27 Бюджетного кодексу України та частині третій статті 91 Регламенту Верховної Ради України, затвердженого Законом України від 10.02.2010 № 1861-VI, необхідне фінансово-економічне обґрунтування (включно з відповідними розрахунками) не додається.

*Дослідницька служба  
Верховної Ради України*

*\*Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*