



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне юридичне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-20-76

До реєстр. № 5650
(друге читання)

ЗАУВАЖЕННЯ
до проекту Закону України
"Про внесення змін до деяких законодавчих актів України
щодо збереження лісів"
(реєстраційний № 5650)

У Головному юридичному управлінні здійснено юридичну експертизу підготовленого Комітетом Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування за процедурою, передбаченою частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України, до розгляду у другому читанні.

Зазначений законопроект переважно повторює зміст раніше поданого проекту, з приводу якого Головне юридичне управління висловлювало свої зауваження. Попри те, що частина висловлених Головним управлінням зауважень була врахована Комітетом у зазначеному проекті, переважна більшість з них зберегли свою актуальність. Тому вважаємо за необхідне ще раз звернути увагу на таке.

Підтримуючи заявлену в пояснювальній записці до законопроекту мету його прийняття, а саме "встановлення правових та організаційних засад ідентифікації та збереження самосійних лісів, спрощення та стимулювання процедури лісорозведення, забезпечення збереження пасовищ та сіножатей, забезпечення збереження лісів шляхом ускладнення процедури зміни цільового призначення земельних ділянок лісгосподарського призначення та інших лісовкритих площ", водночас зауважуємо, що окремі положення законопроекту не відповідають Конституції України, не узгоджуються із законодавчими актами України, у положеннях законопроекту відсутнє належне правове регулювання, має місце декларативність норм.

Відтак, у разі прийняття відповідного законопроекту як закону заявлене лісорозведення та збереження самосійних лісів на практиці буде малоефективним. Зокрема.

1. Основним Законом Держави України проголошено демократичною, правовою державою, в якій визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (стаття 1, частини перша та друга статті 8).

При цьому, як зазначив Конституційний Суд України у рішенні від 26 квітня 2018 року № 4-рп/2018, Верховна Рада України, здійснюючи законодавче регулювання суспільних відносин, зобов'язана забезпечити верховенство Конституції України.

Конституційний Суд України неодноразово наголошував у своїх рішеннях і на тому, що верховенство права - це панування права у суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо (абзац другий підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 2 листопада 2004 року № 15-рп/2004). Неодмінним елементом принципу верховенства права, як відзначив єдиний орган конституційної юрисдикції, є юридична визначеність, яка вимагає від законодавця чіткості, зрозумілості, однозначності правових норм, їх передбачуваності (прогнозованості) для забезпечення стабільного правового становища людини, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005, абзац дев'ятий підпункту 4.3 пункту 4 мотивувальної частини Рішення від 27 лютого 2018 року № 1-рп/2018); юридичною визначеністю обумовлюється втілення легітимних очікувань, тобто досягнення бажаного результату шляхом вчинення правомірних дій з огляду на заздалегідь передбачені ймовірні наслідки (абзац третій підпункту 2.2 пункту 2 мотивувальної частини Рішення Першого сенату від 5 червня 2019 року № 3 р(І)/2019).

Проте більшість положень законопроекту порушують принцип правової визначеності (як елемент принципу верховенства права, обов'язок дотримання якого встановлено статтею 8 Конституції України), містять прогалини у правовому регулюванні певних суспільних відносин, а відтак, не містять достатніх і завершених механізмів реалізації положень, як того вимагає конституційний принцип правової держави, і, як наслідок, – відсутній визначений спосіб здійснення органами державної влади та органами місцевого самоврядування повноважень, що не відповідає також вимогам статті 19 Конституції України. Зокрема.

Це стосується таких положень законопроекту:

1.1. Законопроектом (нова редакція частини першої статті 4 Лісового кодексу України) встановлюється, що "До лісового фонду України належать усі ліси на території України незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, у тому числі лісові ділянки, *захисні насадження лінійного типу* площею не менше 0,1 гектара, інші лісовкриті землі". Проте термін "захисні насадження лінійного типу" потребує законодавчого визначення, оскільки відсутність у законі безпосередніх визначень використовуваних термінів унеможливить належне розуміння його положень суб'єктами правозастосування.

Аналогічне зауваження стосується положень статті 1, нової редакції статті 47 Лісового кодексу України і статті 51 Закону України "Про охорону земель" в редакції законопроекту щодо необхідності визначення термінів та формулювань "неінвазійні види дерев" (з огляду на те, що законопроектом пропонується термін "інвазійні види дерев"), "інші деградовані та малопродуктивні землі", "єдина система".

1.2. Законопроектом (нова редакція пункту 5 частини першої статті 30 Лісового кодексу України) встановлюється, що Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні ради у сфері лісових відносин у межах своїх повноважень на відповідній території *"погоджують"* ліміт використання лісових ресурсів під час заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійснення побічних лісових користувань (крім лісових ділянок сумарною площею менше 100 гектарів, які перебувають на землях усіх категорій, крім територій природно-заповідного фонду та земель іншого природоохоронного призначення").

Звертаємо увагу, що Конституцією України не передбачено прийняття нормативних актів чи рішень органами державної влади і органами місцевого самоврядування "за погодженням" чи у вигляді "погодження", "непогодження", а відповідно до частини другої статті 19 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.

1.3. Відповідно до нової редакції статті 99 Лісового кодексу України в редакції законопроекту "Держава здійснює економічне стимулювання заходів з відтворення лісів...". "Підставою для розгляду питання про економічне стимулювання заходів з відтворення лісів є заява чи клопотання власників лісів і лісокористувачів до органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування за місцезнаходженням лісової ділянки. Порядок економічного стимулювання впровадження заходів з відтворення лісів затверджується Кабінетом Міністрів України". Проте, як вбачається, механізм економічного стимулювання впровадження заходів з відтворення лісів у законопроекті є незавершеним, зокрема, не визначено порядку подання,

строків та змісту заяви чи клопотання власників лісів і лісокористувачів до відповідних органів, підстав задоволення та відмови у розгляді заяви чи клопотання щодо надання допомоги, необхідних документів, умов тощо. Відтак, відсутність відповідного порядку та процедур свідчить про недостатнє правове регулювання, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

1.4. Законопроектом стаття 17 Лісового кодексу України доповнюється частиною п'ятою та стаття 55 Земельного кодексу України доповнюється частиною третьою, відповідно до яких "Ведення лісового господарства дозволяється на землях усіх категорій з дотриманням вимог щодо використання земельної ділянки за цільовим призначенням. На підприємства, установи, організації всіх форм власності, які мають у користуванні чи власності ліси на землях усіх категорій, поширюються права та обов'язки постійних лісокористувачів та власників лісів відповідно до Лісового кодексу України".

Не заперечуючи проти встановлення на землях усіх категорій, на яких знаходяться ліси, правового режиму їх збереження та захисту, разом з тим, слід зауважити, що такий законодавчий підхід потребує комплексного узгодження із земельним законодавством з огляду на те, що землі України за основним цільовим призначенням поділяються на категорії, кожна з яких має особливий правовий режим (статті 18 і 19 Земельного кодексу України).

1.5. Низка положень законопроекту (статті 81, 82 і 99 Лісового кодексу України, нова стаття 57¹ Земельного кодексу України, нова редакція статті 51 Закону України "Про охорону земель") є малоінформативною, з обмеженим правовим змістом, декларативною без визначення належних механізмів їх реалізації, деякі положення буде унеможливлено реалізувати з огляду на відсутність юридичних підстав, деякі містять дискреційні повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, реалізація чи не реалізація яких матиме вплив на стан збереження і захисту лісів і самозалісених ділянок.

1.6. Відповідно до нової статті 57¹ Земельного кодексу України в редакції законопроекту встановлюється, що "Самозалісена ділянка – це земельна ділянка будь-якої категорії земель (крім земель лісогосподарського призначення, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення) площею більше 0,5 гектара, вкрита частково чи повністю лісовою рослинністю, залісення якої відбулося природним шляхом. Віднесення земельної ділянки до самозалісеної ділянки здійснюється її власником, а щодо земельних ділянок державної та комунальної власності – органом, який здійснює розпорядження нею. Віднесення земельної ділянки, що перебуває у користуванні, заставі до самозалісеної ділянки здійснюється за погодженням із землекористувачем, заставодержателем. Рішення органу

виконавчої влади чи органу місцевого самоврядування щодо віднесення земельної ділянки до самозалісеної ділянки приймається за поданням відповідного територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства. Віднесення земельної ділянки до самозалісеної ділянки здійснюється шляхом внесення до Державного земельного кадастру відомостей про належність всіх її угідь до угідь самозалісеної ділянки. Земельна ділянка вважається самозалісеною ділянкою з дня внесення зазначених відомостей до Державного земельного кадастру. Віднесення земельної ділянки, несформованої як об'єкт цивільних прав, а також земельної ділянки, сформованої як об'єкт цивільних прав, але відомості про яку не внесені до Державного земельного кадастру, до самозалісеної ділянки здійснюється відповідно до *документації із землеустрою*, на підставі якої відомості про земельну ділянку вносяться до Державного земельного кадастру".

У зв'язку із наведеними положеннями варто зазначити, що по-перше, у законопроекті застосовано суто суб'єктивний і формальний підхід щодо віднесення земельних ділянок майже усіх категорій земель вкритих лісовою рослинністю площею більше 0,5 гектара до самозалісених ділянок, та ведення на них лісового господарства. Натомість у законопроекті не передбачено належних механізмів реалізації його положень, які б:

унормували порядок та строки отримання органами державної влади і місцевого самоврядування, уповноваженими розпоряджатися земельними ділянками державної і комунальної форми власності, подання від територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства про віднесення земельної ділянки до самозалісеної ділянки;

зобов'язували органи державної влади і місцевого самоврядування, уповноважених розпоряджатися земельними ділянками державної і комунальної форми власності, вживати заходів щодо збереження та захисту лісової рослинності, лісу на таких земельних ділянках;

унеможливили знищення та пошкодження лісової рослинності, лісу на земельних ділянках усіх форм власності та посилили відповідальність за такі дії і бездіяльність незалежно від площ таких земельних ділянок.

По-друге, законопроектом не визначено конкретного виду документації із землеустрою, на підставі якої відомості про земельну ділянку, яку передбачається віднести до самозалісеної ділянки, вносяться до Державного земельного кадастру, що також свідчить про недостатнє правове регулювання, що не відповідає конституційному визначенню України як правової держави.

1.7. Законопроектом вносяться зміни до статті 172 Земельного кодексу України і статті 51 Закону України "Про охорону земель", якими передбачається додатково унормувати питання консервації земель. Проте звертаємо увагу, що однотипні питання щодо консервації земель (в тому числі, з однаковим змістом) необґрунтовано розпорошуються по декільком

законодавчих актах, що не сприятиме належному правозастосуванню правових норм.

1.8. Пунктом 2 розділу II "Прикінцеві положення" законопроекту Кабінету Міністрів України доручається у шестимісячний строк з дня набрання чинності цим Законом (а Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування) забезпечити проведення інвентаризації самозалісених ділянок та вжити заходів із забезпечення ведення лісового господарства на цих ділянках; протягом року з дня набрання чинності цим Законом щодо природоохоронних ділянок вжити заходів із, зокрема, формування і передачі у користування державним та комунальним підприємствам, установам та організаціям *земельних ділянок* для збереження та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, ведення лісового та водного господарства; інвентаризації водно-болотних угідь і торфовищ, визначення напрямів і вимог щодо їх використання та встановлення відповідно до вимог земельного законодавства обмежень щодо використання зазначених земель, формування і передачі *земельних ділянок* для використання з дотриманням таких обмежень.

У зв'язку із наведеним положенням, слід зазначити, що забезпечення проведення інвентаризації самозалісених ділянок та вжиття заходів із забезпечення ведення лісового господарства на цих ділянках з дня набрання чинності цим Законом видається неможливим з огляду на те, що *самозалісені ділянки*, як об'єкт цивільних прав, на день набрання чинності цим Законом будуть відсутні в Державному земельному кадастрі, відтак, мова може йти лише про земельні ділянки, які підпадають під критерії "самозалісених ділянок".

Також законопроектом невизначено:

форми власності земельних ділянок, які підлягають інвентаризації як самозалісені ділянки;

які саме земельні ділянки підпадають під доручення "формування і передачі у користування державним та комунальним підприємствам, установам та організаціям *земельних ділянок* для збереження та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду" і "...формування і передачі *земельних ділянок* для використання з дотриманням таких обмежень".

Редакція запропонованих положень законопроекту всупереч принципам правової визначеності і ясності правової норми допускає неоднозначне розуміння змісту відповідних положень, що в свою чергу не відповідає принципу правової визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого статтею 8 Конституції України та згідно з яким юридичні норми мають бути чіткими, ясними і недвозначними, оскільки інше не може забезпечити їх однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці.

2. Законопроектом (доповнення частиною п'ятою статті 58 Лісового кодексу України) визначається, що "Порядок вирубування дерев і чагарників та використання одержаної при цьому деревини у разі зміни цільового призначення земельних лісових ділянок або встановлення сервітуту з метою їх використання в цілях, не пов'язаних з веденням лісового господарства, та *переведення земельних лісових ділянок до нелісових земель здійснюються в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України*". Зазначене положення викладено всупереч вимозі пункту 5 частини першої статті 92 Конституції України, згідно з яким виключно законами України визначаються засади використання природних ресурсів. Відтак, механізм переведення земельних лісових ділянок до нелісових земель має визначатися законом, а не підзаконним нормативно-правовим актом.

3. Новою частиною другою статті 107 Лісового кодексу України в редакції законопроекту встановлюється, що "Шкода, заподіяна лісу, не наданому в користування, у разі невстановлення осіб, винних у заподіяні шкоди, *відшкодовується органом місцевого самоврядування, у межах території якого знаходиться ліс, якому була заподіяна шкода*". Слід зазначити, що відповідно до частини першої статті 1 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. Згідно зі статтею 2 ЦК України учасниками цивільних відносин є фізичні особи та юридичні особи (далі – особи); учасниками цивільних відносин є: держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права. При цьому згідно з пунктом 3 підставами виникнення цивільних прав та обов'язків, зокрема, є завдання майнової (матеріальної) та моральної шкоди іншій особі.

Таким чином, відповідно до положень основного акта цивільного законодавства, який в тому числі регулює питання відшкодування шкоди, відповідна шкода може бути завдана саме учасникам цивільних відносин, а не лісу, як типу природних комплексів (екосистема), у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище (стаття 1 Лісового кодексу України).

Разом із тим, частиною першою статті 140 Конституції України визначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно до абзацу восьмого частини першої статті 4 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні"

місцеве самоврядування в Україні здійснюється, зокрема на принципі правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами. А згідно з частиною першою статті 144 Конституції України органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. До того ж в частині першій статті 3 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначено, що місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення.

Отже, органи місцевого самоврядування у межах повноважень, наданих їм Конституцією та законами України, є самостійними у здійсненні своєї діяльності та прийнятті рішень на відповідній території.

Крім того, словосполучення "Шкода, заподіяна лісу, **не наданому в користування...**" є неоднозначним, оскільки не дає змоги однозначно встановити його обсяг, тобто, чи йдеться лише про конкретний ліс, який не наданий особі на речовому праві користування, чи також і про ліс, який наданий особі на правовому титулі – власність? Відтак, це може призводити до множинності тлумачення та неоднакового правозастосування, що не узгоджується із принципом правової визначеності, як елементом верховенства права (стаття 8 Конституції України).

4. У підпункті 14 пункту 2 розділу I проекту йдеться про здійснення державою економічного стимулювання заходів з відтворення лісів, зокрема шляхом компенсації витрат власникам лісів і лісокористувачам при впровадженні ними заходів з відтворення лісів та ведення лісовпорядкування. При цьому передбачено, що компенсація витрат здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та місцевих бюджетів.

Однак, відповідно до статті 2 Закону України "Про джерела фінансування органів державної влади" органи державної влади здійснюють свою діяльність виключно за рахунок бюджетного фінансування (крім випадків, визначених цим Законом) в межах, передбачених Законом України про Державний бюджет України на відповідний рік.

Враховуючи це з абзацу сьомого підпункту 14 пункту 2 розділу I проекту слова "та місцевих бюджетів" слід виключити.

5. Пункт 1 розділу II "Прикінцеві положення" законопроекту щодо набрання чинності цим Законом з дня, наступного за днем його опублікування не узгоджується з частиною третьою статті 27 Бюджетного кодексу України, згідно з якою "Закони України або їх окремі положення, які впливають на

показники бюджету (збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передуює плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим".

6. Також відповідно до підпункту 6 пункту 2 Прикінцевих положень законопроекту Кабінету Міністрів України доручається "у 2023 році поінформувати Верховну Раду України про стан виконання цього Закону". Звертаємо увагу, що Верховна Рада України і Кабінет Міністрів України як органи державної влади мають діяти відповідно до частини другої статті 19 Конституції України (лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України).

Наразі статтею 15 Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" передбачено, що "порядок ... відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог цього Закону". А згідно із статтею 16 цього ж Закону "Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді України інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Щорічні звіти Кабінету Міністрів України оприлюднюються шляхом їх опублікування в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр".

Однак натеper ні Регламентом Верховної Ради України, ні Законом України "Про Кабінет Міністрів України" не визначено строки, порядок, критерії та наслідки здійснення Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України оцінки стану виконання закону, а також процедуру подання та розгляду відповідних звітів. Відтак, ефективне впровадження положення, передбаченого законопроектом, можливе за умови внесення відповідних змін до згаданих законодавчих актів.

У цілому законопроект потребує суттєвого доопрацювання.

Узагальнюючий висновок: законопроект потребує доопрацювання з урахуванням можливостей, передбачених частиною шостою статті 118 Регламенту Верховної Ради України.

Заступник керівника
Головного юридичного управління

В.МІЛОВАНОВ



ЕАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Мілованов Володимир Васильович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000445F29005CF69A00
Дійсний до: 01.11.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 07/02-2021/358962 від 19.11.2021



717127