



АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 4250 від 22.10.2020
Народний депутат України
О. Дубінський

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про зелені насадження міст та інших населених пунктів»

У законопроекті відповідно до його преамбули пропонується встановити «правові, економічні, екологічні, соціальні та організаційні засади охорони, утримання та відтворення зелених насаджень міст та інших населених пунктів України». Для цього в ньому, зокрема, визначаються: відповідний термінологічний апарат; органи управління; суб'єкти; об'єкти у сфері охорони, утримання та відтворення зелених насаджень; питання охорони, відтворення та утримання зелених насаджень, у тому числі їх інвентаризації, обліку та ведення відповідного реєстру; права та обов'язки балансоутримувачів, інших громадян і юридичних осіб у цій сфері; порядок видалення зелених насаджень, засади сплати їх відновної вартості та компенсаційного озеленення; питання контролю та юридичної відповідальності тощо. Зміни, які випливають з цього проекту, пропонується також внести до законів України «Про благоустрій населених пунктів», «Про регулювання містобудівної діяльності».

Головне управління, проаналізувавши проект, не підтримує вирішення порушеного в ньому питання у пропонований спосіб з огляду на таке.

1. На нашу думку, прийняття окремого закону про зелені насадження міст та інших населених пунктів виглядає доволі сумнівним кроком як у концептуальному плані, так і з точки зору забезпечення системності законодавства. Так, згідно зі ст. 21 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» зелені насадження (у тому числі снігозахисні та протиерозійні) уздовж вулиць і доріг, в парках, скверах, на алеях, бульварах, в садах, інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях розглядаються як елемент (частина) відповідних об'єктів благоустрою. А сам термін «благоустрій населених пунктів» (ст. 1 згаданого вище Закону) розуміється як «комплекс робіт з інженерного захисту, розчищення, осушення та озеленення території, а також соціально-економічних, організаційно-правових та екологічних заходів з покращання мікроклімату, санітарного очищення, зниження рівня шуму та інше, що здійснюються на території населеного пункту з метою її

раціонального використання, належного утримання та охорони, створення умов щодо захисту і відновлення сприятливого для життєдіяльності людини довкілля». Також зазначений Закон містить ст. 28 «Охорона та утримання зелених насаджень», в якій законодавчо визначені заходи, спрямовані на охорону та відновлення зелених насаджень. Поряд з цим, у цьому ж Законі конкретизовано відповідні повноваження органів державного управління, які, при цьому, у проекті фактично не визначені.

Таким чином, головною перевагою визначення правового режиму зелених насаджень саме у Законі України «Про благоустрій населених пунктів» (у разі необхідності до нього слід внести відповідні зміни, у тому числі шляхом виділення відповідних норм у окремий розділ «Зелені насадження») є те, що такий підхід дозволяє розглядати діяльність з благоустрою як єдину систему та дає змогу вирішувати питання зелених насаджень комплексно разом із іншими елементами благоустрою населеного пункту. Зазначимо, що у разі прийняття спеціальних законів з окремих елементів благоустрою така системність та комплексність правового регулювання відповідних суспільних відносин може бути порушена. При цьому, передумовою для такого порушення може стати ст. 2 «Законодавство України про зелені насадження міст та інших населених пунктів» проекту, в якій Закон України «Про благоустрій населених пунктів» не включено до складу вказаного законодавства. Виходячи з цього, більш раціональним та юридично коректним виглядає внесення відповідних змін до Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

2. Крім цього, вважаємо за доцільне висловити щодо змісту проекту такі зауваження та пропозиції.

2.1. Структура проекту вимагає доопрацювання. Зокрема, частина статей проекту містять значну кількість змістовно не пов'язаних між собою положень, у наслідку чого вони виглядають занадто громіздкими, що в свою чергу ускладнює розуміння їх змісту та застосування на практиці. Наприклад, це стосується ст. ст. 6-8, положення яких доцільно розділити на окремі статті, які, до того ж, за предметом регулювання мають входити до різних розділів. Так, положення ст. 6, які стосуються принципів використання та охорони зелених насаджень (розділ IV), логічніше викласти у розділі I «Загальні положення».

2.2. Термінологія проекту вимагає свого доопрацювання. Зокрема:

2.2.1. Потребує уточнення організаційно-правовий статус «балансоутримувачів зелених насаджень», якими відповідно до визначення, наведеного в абз. 2 ч. 1 ст. 1 проекту, можуть бути «спеціально уповноважені на конкурсних засадах державними, місцевими органами влади підприємства, організації, установи, які відповідають за утримання, створення та збереження зелених насаджень на відповідній території». При цьому, слід звернути увагу, що такі балансоутримувачі, зокрема, відповідно до ст. 10 проекту мають право брати участь у розробленні планів соціально-економічного розвитку населених пунктів, а також проводити та бути відповідальними за проведення інвентаризації зелених насаджень, а також затверджувати паспорт об'єкта

(благоустрою, території підприємств, установ, організацій, інших земельних ділянок, на яких розташовані зелені насадження) (ч. ч. 2, 3, 6 ст. 8; п. 11 ч. 2 ст. 10 проекту). Проте для реалізації вказаних положень слід визначити відношення балансоутримувачів до зазначених насаджень: чи є вони власниками відповідних зелених насаджень або їх користувачами. Крім цього, слід уточнити чи зелені насадження можуть перебувати у власності або користуванні інших осіб, які не відносяться до «балансоутримувачів».

Варто також звернути увагу, що порядок проведення конкурсу щодо визначення балансоутримувачів зелених насаджень у проекті не визначений.

2.2.2. Зміст терміну «зелені насадження» (абз. 5 ч. 1 ст. 1 проекту) дублює зміст вказаного терміну в абз. 7 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про благоустрій населених пунктів».

2.2.3. Визначення змісту терміну «знищення зелених насаджень» як *пошкодження зелених насаджень, яке спричинило припинення їх росту*» (абз. 6 ч. 1 ст. 1 проекту) не узгоджується з визначенням змісту «пошкодження зелених насаджень» (абз. 12 ч. 1 ст. 1 проекту), під яким розуміється «нанесення шкоди кореневій системі, стовбуру, кроні, гілкам дерев та чагарникових рослин ..., яка не спричинила до припинення росту».

2.2.4. У проекті (зокрема, у ст. 6) використовується термін «сільські поселення», зміст якого залишається незрозумілим.

3. Із змісту проекту незрозуміло, до яких саме об'єктів слід відносити зелені насадження – до елементів благоустрою, чи елементів природного середовища та культурної спадщини, оскільки у проекті йдеться і про одне, і про інше. У проекті використовується термін «об'єкт благоустрою зеленого господарства» (ч. 13 ст. 6, ч. 2 ст. 7, ст. 9 та ін.), під яким відповідно до визначення, наданого у ст. 1 проекту, розуміється *«об'єкт благоустрою населеного пункту, на території якого розташовані зелені насадження»*. При цьому згідно з п. 2 ч. 1 ст. 21 Закону України «Про благоустрій населених пунктів» *«зелені насадження (у тому числі снігозахисні та протиерозійні) уздовж вулиць і доріг, в парках, скверах, на алеях, бульварах, в садах, інших об'єктах благоустрою загального користування, санітарно-захисних зонах, на прибудинкових територіях» є елементом благоустрою*. Разом з тим, у ч. 1 ст. 6 проекту визначається, що *«зелені насадження населених пунктів, як важливі елементи природного середовища та культурної спадщини використовуються...»*. Крім того, відповідно до ст. 5 проекту до об'єктів у сфері охорони, утримання та відтворення зелених насаджень, які регулюються цим Законом, належать зелені насадження *«загального», «обмеженого» користування та «спеціального призначення»* із визначенням конкретних таких об'єктів, які частково перетинаються із тими, що передбачені у ст. 21 вищевказаного Закону. Всі ці неузгодженості у визначенні базових понять створюють невизначеність правового режиму таких об'єктів, який є різним, наприклад, стосовно об'єктів культурної спадщини, що може привести до ускладнень при застосуванні положень законопроекту у разі його прийняття у запропонованому вигляді.

4. Положення проекту вимагають узгодження з положеннями інших законів.

4.1. Так, положення ч. 8 ст. 6 проекту, відповідно до якого «на територіях населених пунктів виявляються вікові дерева» та «території, на яких вони ростуть оголошуються об'єктами природно-заповідного фонду України», не узгоджуються із Законом України «Про природно-заповідний фонд України» щодо порядку визначення таких об'єктів. Зокрема, останній у Розділі VII передбачає конкретний порядок створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Крім того, у ст. 3 названого Закону сформульований виключний перелік (класифікація) територій та об'єктів природно-заповідного фонду України.

У ст. 5 проекту зазначено, що «до об'єктів у сфері охорони, утримання та відтворення зелених насаджень які *регулюються цим Законом* належать: зелені насадження загального користування, розташовані на території загальноміських і районних парків, *об'єктах природно-заповідного фонду, спеціалізованих парків*, парків культури та відпочинку; ...». Звертаємо увагу, що об'єкти природно-заповідного фонду є предметом регулювання іншого Закону (Закон України «Про природно-заповідний фонд України»).

Крім того, віднесення зелених насаджень природно-заповідного фонду до об'єктів зелених насаджень (ст. 5 проекту) призведе до того, що п. 10 ч. 2 ст. 13 проекту, який передбачає, що «сплата відновної вартості за видалення зелених насаджень не проводиться у разі: ... проведення рубок догляду та санітарних рубок», не узгоджуватиметься із Законом України «Про природно-заповідний фонд України», в якому визначено окремі порядки для рубок догляду та санітарних рубок у залежності від об'єктів природно-заповідного фонду, у тому числі й їх заборону (ст. ст. 26, 28, 30 цього Закону).

4.2. Зміни до ч. 1 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», згідно з якими «видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика регулюється Законом України «Про зелені насадження міст та інших населених пунктів», не узгоджуються з положенням абз. 2 ч. 2 ст. 37 цього Закону, в якому визначено, що «за наявності дозволу на виконання будівельних робіт отримання замовником та генеральним підрядником чи підрядником (у разі якщо будівельні роботи виконуються без залучення субпідрядників) інших документів дозвільного характеру для виконання будівельних робіт та видалення зелених насаджень у межах будівельного майданчика не вимагається».

5. Проект потребує техніко-юридичного та редакційного доопрацювання. Так, проектом пропонується доповнити ст. 33 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» новим п. 6, хоча мова має йти про доповнення цієї статті новою частиною.

Також звертаємо увагу на використання у змінах до ст. 36 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» формулювання: «у пункті першому статті 36 додати частину другу наступного змісту: ...», яке є некоректним та незрозумілим. Аналогічне зауваження стосується змін до ст. 37 цього ж Закону.

Із внесенням до Закону України «Про благоустрій населених пунктів» нової ст. 7¹, як це пропонується у проекті щодо «повноважень центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища у сфері благоустрою населених пунктів», виникає необхідність здійснити посилання на цей орган й у ст. 5 цього Закону.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: С. Кузнєцова, А. Мусаєва



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА

Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01

Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/36124 від 08.02.2021



376767