



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. № 4461-1 від 26.07.2021
Народні депутати України
П. Якименко та інші

ВИСНОВОК

на проект Закону України «Про збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, що підлягають особливій охороні (про території Смарагдової мережі в Україні)»

Проект поданий як альтернативний до проекту Закону України «Про території Смарагдової мережі» реєстр. № 4461 від 04.12.2020.

До Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік, затвердженого постановою Верховної Ради України 02.02.2021 № 1165-IX, включено проект Закону України «Про території Смарагдової мережі» (п. 205). Відповідальним за його подання (реєстрацію) визначено «Міндовкілля», строк подання – лютий 2021 року.

Розглянувши поданий проект у стислий термін, Головне управління зазначає, що положення альтернативного проекту за своїм змістом частково збігаються з відповідними положеннями основного проекту реєстр. № 4461 від 04.12.2020 та його доопрацьованою редакцією від 06.09.2021. Це стосується, зокрема: визначення терміну «територія Смарагдової мережі»; основних «засад» збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни (в основному та доопрацьованих проектах - «заходів»); частини етапів формування Смарагдової мережі; положень щодо інвентаризації типів природних оселищ та видів природної флори та фауни; порядку визнання території Смарагдової мережі запропонованою (в основному та доопрацьованих проектах - підготовки пропозицій щодо територій Смарагдової мережі); основних положень щодо Національного реєстру територій Смарагдової мережі та планів управління територіями Смарагдової мережі; відповідальності за порушення законодавства про території Смарагдової мережі тощо. У зв'язку з цим вважаємо, що частина зауважень, які викладені Головним управлінням у висновках від 05.02.2021 та від 05.10.2021 до відповідних положень проектів реєстр. № 4461 від 04.12.2020 та реєстр. № 4461 (доопрацьований), є актуальними і для аналогічних положень проекту реєстр. № 4461-1 (щодо встановлення правових та організаційних засад

формування територій Смарагдової мережі в Україні, для збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, *що підлягають особливій охороні; збереження природних оселищ та видів фауни і флори; схвалення територій Смарагдової мережі органами Бернської конвенції та ін.)*

Водночас, суттєві відмінності альтернативного проекту від основного та доопрацьованого полягають у тому, що в ньому: у преамбулі акцентується увага на «збереженні природних оселищ та видів природної флори та фауни, що підлягають особливій охороні в Європі, згідно з вимогами Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі та з урахуванням вимог Директиви № 2009/147/ЄС про збереження диких птахів та Директиви № 92/43/ЄС про збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни»; у структурі проекту виділяється п'ять розділів; у ст. 1 проекту пропонуються нові терміни («компенсаційні відновлювальні заходи», «планована діяльність», «планована діяльність, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності», «Смарагдова мережа», «уповноважений територіальний орган» тощо); визначаються: законодавство у відповідній сфері; правові засади «формування» територій Смарагдової мережі (замість «визначення територій Смарагдової мережі»); інші суб'єкти державного управління у сфері збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни та їх повноваження, серед яких не згадується «центральный орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони та використання природно-заповідного фонду, екологічної та Смарагдової мережі»; «попередня оцінка щодо необхідності здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі» та «проведення планованої діяльності з мотивів суспільної необхідності» тощо.

При цьому відмінності альтернативного проекту від доопрацьованого проекту реєстр. № 4461 полягають у різних підходах до здійснення оцінки впливу та провадженні планованої діяльності на території Смарагдової мережі. Зокрема, в альтернативному проекті: визначається більш широке коло випадків та інший перелік видів діяльності, які підлягають оцінці впливу в межах територій Смарагдової мережі (ч. ч. 1; 4 ст. 10 відповідно); встановлюється, що оцінка впливу на території Смарагдової мережі здійснюється лише щодо «територій Смарагдової мережі, включених до Національного реєстру територій Смарагдової мережі як визначених» (ч. 7 ст. 10); змінюється порядок здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі, а саме: у частині здійснення «попередньої оцінки», визначення негативного впливу планованої діяльності на території Смарагдової мережі, вимог до звіту та висновку з оцінки впливу на території Смарагдової мережі (ст. ст. 11-14); допускається можливість провадження планованої діяльності «з мотивів суспільної необхідності» (замість «з підстав переважання публічного інтересу»).

З приводу окремих нових положень альтернативного проекту Головне управління вважає за доцільне висловити таке.

1. Викликає зауваження термінологія проекту.

1.1. Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 1 проекту «Смарагдовою мережею» є *«цілісна екологічна мережа спеціальних територій, визначених для збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, що підлягають особливій охороні в Європі, утворена Резолюцією Постійного комітету Бернської конвенції від 26 січня 1996 року № 3 (96)»*. Тобто, Смарагдова мережа визначається через поняття «екомережа», зміст якого є *значно ширшим* і визначається як «єдина територіальна система, яка *утворюється з метою* поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні» (ч. 1 ст. 3 Закону України «Про екологічну мережу України»). Тому, на думку Головного управління, в межах чинного законодавства України та з метою забезпечення його узгодженості Смарагдова мережа може розглядатися тільки як частина екологічної мережі (екомережі). Крім того, незрозуміло, чому у запропонованому визначенні йдеться виключно про «збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, що підлягають особливій охороні в Європі» та про те, що Смарагдова мережа «утворена Резолюцією Постійного комітету Бернської конвенції від 26 січня 1996 року № 3 (96)», однак у проекті визначаються правові засади її «формування» (п. 1 ч. 1 ст. 4 проекту).

1.2. Юридично некоректним та таким, що створить колізію правових норм, на думку Головного управління, є введення на законодавчому рівні терміну *«планована діяльність, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності»* (п. 5 ч. 1 ст. 1 проекту). Звертаємо увагу, що чинне законодавство України визначає правові засади виключно примусового відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені з мотивів суспільної необхідності (ст.ст. 321, 350-351 Цивільного кодексу України, Закон України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності»). Натомість, відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 1 проекту «планована діяльність, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності – планована діяльність, що *передбачає розміщення об'єктів*, для яких ... допускається примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності, а

також діяльність у рамках здійснення державно-приватного партнерства та концесії». При цьому незрозуміло, про «розміщення» яких об'єктів зазначається у даному випадку, а також про яку «діяльність у рамках здійснення державно-приватного партнерства та концесії» йдеться, що залишилось поза межами проекту. Головне управління вбачає дискусійним також положення ч. 1 ст. 15 «Прийняття рішення про допустимість провадження планованої діяльності, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності» проекту, відповідно до якого *«у разі, якщо уповноваженим органом видано висновок з оцінки впливу на території Смарагдової мережі, яким визначено наявність негативного впливу на території Смарагдової мережі стосовно планованої діяльності, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності, заявник за відсутності альтернативних варіантів провадження планованої діяльності має право звернутися до уповноваженого органу із заявою про прийняття рішення про допустимість провадження планованої діяльності»*. Тобто, за умов, які не пов'язуються із усуненням можливого негативного впливу на території Смарагдової мережі (за відсутності альтернативних варіантів провадження планованої діяльності), відповідний уповноважений орган має право прийняти рішення *про допустимість провадження планованої діяльності*, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності, чим ігноруються задекларовані засади збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни (ст. 4 проекту).

На думку Головного управління, провадження планованої діяльності з підстав переважання публічного інтересу, що передбачається ст. 16 доопрацьованого проекту реєстр. № 4461, вбачається більш прийнятним, ніж зазначеної планованої діяльності, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності.

1.3. У проекті однозначно та чітко не визначено поняття «компенсаційних відновлювальних заходів». Так, відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту під ними розуміються *«заходи, що сприяють відновленню сприятливого статусу збереження зміненого природного оселища або виду природної флори та фауни в межах території Смарагдової мережі чи на іншій території»*. Однак, у п. 3 ч. 2 ст. 15 проекту передбачається, що до заяви про прийняття рішення про допустимість провадження планованої діяльності додаються: *«компенсаційні відновлювальні заходи, які пропонуються для забезпечення сприятливого статусу збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, вказаних у додатках I, II та III до цього Закону»*. А із змісту ч. 4 ст. 15 проекту (*«у рішенні уповноваженого центрального органу про допустимість провадження планованої діяльності, яка здійснюється з мотивів суспільної необхідності, на території Смарагдової мережі встановлюються компенсаційні відновлювальні заходи, за умови виконання яких, визнається допустимість провадження планованої діяльності, яка здійснюється з мотивів суспільної*

необхідності, на території Смарагдової мережі») незрозуміло, який характер носять компенсаційні відновлювальні заходи (разовий чи системний).

2. Головне управління не може підтримати низку положень проекту. Зокрема: ч. 8 ст. 10, відповідно до якої *«на види діяльності, які вже здійснюються на законних підставах на території Смарагдової мережі на момент її внесення до Національного реєстру територій Смарагдової мережі як визначеної, не поширюються обмеження чи заборони, пов'язані з реалізацією цього Закону, до моменту закінчення терміну дії документа дозвільного характеру на цю діяльність»*; п. 4 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту, яким передбачається, що *«оцінка впливу на території Смарагдової мережі, в тому числі та, що здійснюється в рамках оцінки впливу на довкілля, не проводиться, у разі якщо до набрання чинності цим Законом вже прийнято рішення про провадження планованої діяльності»*. Зазначені положення проекту нівелюють мету формування територій Смарагдової мережі, на якій неодноразово наголошується у преамбулі проекту та інших його положеннях щодо *«збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, що підлягають особливій охороні»*, а також закладають правові підстави для зловживання на практиці нормами майбутнього закону (у разі його прийняття) через механізм прийняття рішень про провадження планованої діяльності до прийняття рішення про формування території Смарагдової мережі.

3. Низка положень проекту не узгоджується між собою.

3.1. Пункт 1 ч. 1 ст. 5 проекту передбачає визнання *Смарагдової мережі запропонованою*», а п. 2 цієї ж частини – *«визнання території Смарагдової мережі запропонованою»*.

3.2. Положення ч.ч. 7 та 9 ст. 6 проекту, відповідно до яких уповноважений центральний орган може включати територію Смарагдової мережі до Національного реєстру територій Смарагдової мережі *як запропоновану* та виключати запропоновану територію з Національного реєстру територій Смарагдової мережі, а також ч. 1 ст. 7 проекту, відповідно до якої уповноважений центральний орган веде Національний реєстр територій Смарагдової мережі, який включає дані про *запропоновані* та визначені території Смарагдової мережі, не узгоджуються із ч. 1 ст. 5 проекту, де серед етапів формування Смарагдової мережі передбачено лише *«включення території Смарагдової мережі до Національного реєстру територій Смарагдової мережі як визначеної»* (п. 5).

3.3. Відповідно до ч. 1 ст. 10 проекту здійснення *оцінки впливу на території Смарагдової мережі є обов'язковим у разі*: *«розроблення документів державного планування, що підлягають стратегічній екологічній оцінці відповідно до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»*; прийняття рішень про провадження планованої діяльності, що підлягає оцінці впливу на довкілля відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»; прийняття

рішень про провадження планованої діяльності, передбаченої частиною четвертою цієї статті (крім випадків прийняття відповідним уповноваженим органом рішення відсутності необхідності здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі відповідно до статті 11 цього Закону)». Проте відповідно до ч. 7 цієї ж статті проекту «оцінка впливу на території Смарагдової мережі здійснюється щодо територій Смарагдової мережі, включених до Національного реєстру території Смарагдової мережі як визначених».

4. У проекті одночасно згадуються різні види «заходів», які можуть здійснюватися на території Смарагдової мережі. Це: «заходи щодо збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни» (ч. 2 ст. 4); «заходи з формування та збереження територій Смарагдової мережі»; «інші заходи, пов'язані з функціонуванням Смарагдової мережі в Україні» (ч. 3 ст. 4); «заходи із запобігання, пом'якшення та усунення впливу на відповідні території Смарагдової мережі» (ч. 4 ст. 14, п. 4 ч. 2 ст. 19); «компенсаційні відновлювальні заходи» (ч. 1 ст. 1, ст. 15). Однак зміст зазначених заходів належним чином не розкритий у проекті, що призведе до виникнення ускладнень у правозастосуванні. Зокрема, досить абстрактним є положення ч. 2 ст. 4 проекту, відповідно до якого «заходи щодо збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни *мають враховувати* економічні, соціальні та культурні потреби, а також регіональні та місцеві особливості». Аналогічне зауваження стосується «інших заходів, пов'язаних з функціонуванням Смарагдової мережі в Україні» (ч. 3 ст. 4).

Також зі змісту проекту неможливо з'ясувати, чи «заходи щодо збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни» (ч. 2 ст. 4) та «заходи з формування та збереження територій Смарагдової мережі» є різними чи тотожними категоріями. Поняття «заходів із запобігання, пом'якшення та усунення впливу на відповідні території Смарагдової мережі» (ч. 4 ст. 14, п. 4 ч. 2 ст. 19) залишилося невизначеним у проекті.

5. Звертаємо увагу, що положення ч. ч. 2-3 ст. 12 щодо змісту звіту з оцінки впливу на території Смарагдової мережі носять досить деталізований зміст, що більш характерно для підзаконних нормативно-правих актів, а не для законодавчого акту.

6. Щодо змін, які пропонується внести до інших законодавчих актів України (п. 5 Розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» проекту) звертаємо увагу на таке.

6.1. Частина 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію» доповнюється новим п. 1¹, відповідно до якого *до інформації з обмеженим доступом не може бути віднесена* «інформація щодо об'єктів екологічної мережі, у тому числі щодо територій Смарагдової мережі, інформація щодо природних оселищ, видів природної флори та фауни».

Звертаємо увагу, що зазначена інформація відповідно до ст. ст. 25, 25¹ Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» є екологічною інформацією, на вільний доступ, вільне отримання, використання, поширення та зберігання якої, за винятком обмежень, встановлених законом, згідно із п. «е» ч. 1 ст. 9 цього ж Закону має право кожний громадянин України. Тому внесення запропонованих змін до ч. 4 ст. 21 Закону України «Про інформацію» є зайвим. Крім того, у ч. 3 ст. 13 Закону України «Про інформацію» зазначено, що інформація про стан довкілля (екологічна інформація), крім інформації про місце розташування військових об'єктів, *не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом*. Аналогічне зауваження стосується змін до ч. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

6.2. У проекті пропонується доповнити ст. 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» та ст. 1 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» положенням про те, що термін «негативний вплив на території Смарагдової мережі» *вживається у значенні, наведеному у Законі України «Про збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, що підлягають особливій охороні (про території Смарагдової мережі в Україні)»*. Проте у поданому проекті не визначається поняття «негативний вплив на території Смарагдової мережі».

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Я. Салміна, А. Мусаєва



САС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B4200C444CE01
Дійсний до: 12.11.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України
№ 16/03-2021/309741 від 05.10.2021



665483