



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

РІШЕННЯ

від 14 квітня 2021 року

№ 76/1

про проект Закону про території
Смарагдової мережі (реєстр. № 4461)

Комітет з питань екологічної політики та природокористування розглянув проект Закону про території Смарагдової мережі (реєстр. № 4461 від 04.12.2020), поданий народними депутатами України Овчинниковою Ю.Ю., Бондаренком О.В., Криворучкіною О.В., Лабунською А.В., Задорожним А.В., Якименком П.В., Кривошеєвим І.С., Бакунцем П.А., Прощуком Е.П., Маріковським О.В., Шаховим С.В., Василенко Л.В., Матусевичем О.Б., Фельдманом О.Б. та іншими народними депутатами України, та відзначає.

Метою проекту Закону, як зазначено у пояснювальній записці, є встановлення правових та організаційних засад визначення територій Смарагдової мережі та управління ними в Україні для збереження природних оселищ та видів фауни і флори, що підлягають особливій охороні, правових та організаційних засад оцінки впливу на території Смарагдової мережі у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на території Смарагдової мережі, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів, правових та організаційних засад створення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони та використання природно-заповідного фонду, екологічної та Смарагдової мереж, збереження біорізноманіття, виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Проектом Закону передбачається внесення змін до 24 законодавчих актів в тому числі щодо правового регулювання термінів та визначень, серед яких: Лісовий (далі – ЛК), Водний (далі – ВК), Земельний (далі – ЗК) кодекси України, Кодекс України про надра, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну мережу України» та інші.

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України підтримало законопроект та зазначає, що даний проект Закону встановить прозорі механізми регулювання відносин у сфері визначення та збереження в Україні мережі

природоохоронних територій, наближеної до NATURA 2000, яка створена і функціонує в Європейському Союзі.

Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру у своєму висновку висловила ряд зауважень та пропозицій до законопроекту, в тому числі щодо суперечностей та неузгодженностей із законами України «Про Державний земельний кадастр», «Про землеустрій» щодо обов'язковості здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі у процесі здійснення землеустрою, у зв'язку з чим дану вимогу, передбачену статтею 10 законопроекту пропонує виключити. Також потребує уточнення термінологічне визначення та процес погодження проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок, оскільки запропоноване суперечить положенням Земельного кодексу України, у зв'язку з чим пропонується виключити в пункті 16 частини третьої статті 19 законопроекту абзаци четвертий, п'ятий, восьмий та дев'ятий. Аналогічна позиція стосується абзацу дев'ятнадцятого пункту 4 частини третьої статті 19 щодо залучення коштів на збереження території Смарагдової мережі, які надходять у порядку втрат сільськогосподарського і лісогосподарського виробництва.

Міністерство енергетики України не підтримує зазначений законопроект з огляду на те, що він суперечить окремим статтям Закону України «Про землі енергетики та правовий режим спеціальних зон енергетичних об'єктів» та може призвести до виникнення конфліктних ситуацій для підприємств, які експлуатують об'єкти енергетики і виконують роботи та заходи з метою забезпечення їх надійної та безаварійної експлуатації. В тому числі виключають комплексність заходів, спрямованих на забезпечення дотримання технологічних режимів виробництва і передачі електричної і теплової енергії та безаварійного функціонування і розвитку енергетичної галузі, поєднання інтересів забезпечення енергетичної безпеки держави та захисту навколишнього природного середовища, та виконання оперативних завдань і планової діяльності підприємств паливно-енергетичного комплексу.

Міністерство освіти і науки України в межах компетенції не має зауважень до тексту проекту Закону, водночас пропонує привести терміни, що використовуються у законопроекті, у відповідність до Закону України «Про вищу освіту», зокрема слова «вищі навчальні заклади» замінити словами «заклади вищої освіти».

Міністерство інфраструктури України у своєму висновку висловило ряд зауважень до проекту Закону, зокрема законопроектом пропонується у Законі України «Про оцінку впливу на довкілля» передбачити «оцінку впливу на територію Смарагдової мережі», однак зміни не містять належної конкретизації та розмежування випадків проведення оцінки впливу на довкілля та оцінки впливу на території Смарагдової мережі, що в свою чергу зумовить їх неоднозначне застосування.

Також здійснення оцінки впливу на довкілля одночасно з оцінкою впливу на територію Смарагдової мережі, як окремих етапів набуття права на здійснення планової діяльності призведе до збільшення строку реалізації інфраструктурних проектів, а також до збільшення їх вартості.

Мінінфраструктури, з метою запобігання створення бар'єрів при здійсненні господарської діяльності, зокрема підприємств галузі морського транспорту під час проведення експлуатаційного днопоглиблення, пропонує пункт 15 частини другої статті 11 проекту Закону після слів «дозволу на днопоглиблювальні роботи» доповнити словами «(окрім проведення робіт, пов'язаних з експлуатаційним днопоглибленням)».

Мінінфраструктури підтримує проект Закону за умови доопрацювання.

Міністерство фінансів України у своєму експертному висновку зазначило, що фінансування заходів зі створення, функціонування та розвитку Смарагдової мережі, зокрема розроблення та реалізація планів управління територіями Смарагдової мережі, як передбачено проектом Закону здійснювати за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів установ, організацій та підприємств, не заборонених законодавством, потребуватиме додаткових бюджетних витрат. Однак, необхідних фінансово-економічних обґрунтувань та розрахунків таких витрат, а також пропозицій щодо джерел їх покриття до законопроекту не надано.

Щодо створення центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері охорони та використання природно-заповідного фонду, екологічної та Смарагдової мереж, збереження біорізноманіття Міністерство фінансів України не вбачає підстав для створення нового органу та зауважує, що згідно з Конституцією України та законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» питання щодо утворення, реорганізації та ліквідації центральних органів виконавчої влади та затвердження положень про них віднесені до компетенції Кабінету Міністрів України.

Мінфіном законопроект у поданій редакції не підтримується.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу у своєму висновку зазначив, що проект Закону не суперечить зобов'язанням України відповідно до Угоди про асоціацію та праву Європейського Союзу, а також міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері охорони тваринного світу.

Національне агентство з питань запобігання корупції, за результатами антикорупційної експертизи проекту Закону ідентифікувало корупціогенні фактори, які у разі прийняття законопроекту можуть спричинити появу корупційних практик і системне вчинення корупційних злочинів:

- 1) надання (прийняття) рішення про необхідність чи відсутність необхідності проведення оцінки впливу планованої діяльності на території Смарагдової мережі та висновку з оцінки впливу на території Смарагдової мережі мають ознаки адміністративної послуги, але не враховують основні вимоги до регулювання надання адміністративних послуг, визначені ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги»; 2) відсутній механізм вибору осіб, які здійснюватимуть підготовку звіту з оцінки впливу на території Смарагдової мережі, встановлення з такими особами взаємовідносин та визначення плати за підготовку такого звіту; 3) не визначено обсягу досліджень та рівня деталізації інформації, яка підлягає включенню до звіту з оцінки впливу на території Смарагдової мережі; 4) не унормовані підстави для визначення відсутності

негативного впливу планової діяльності на сприятливий статус збереження типів природних оселищ та видів флори і фауни, а також виключний перелік інформації для прийняття рішення щодо впливу планованої діяльності на території Смарагдової мережі.

Узагальнюючий висновок: проект Закону містить корупціогенні фактори та потребує доопрацювання з урахуванням наданих рекомендацій.

Головне науково-експертне управління, підтримуючи необхідність виконання зобов'язань України за міжнародними договорами у відповідній сфері, водночас проаналізувавши законопроект, не підтримує вирішення порушеного в ньому питання у пропонований спосіб з огляду на таке:

прийняття нового закону щодо забезпечення правового регулювання територій Смарагдової мережі повинно здійснюватися із дотриманням принципів системності у регулюванні суспільних відносин, яке має проявлятися у взаємозв'язку із чинними законодавчими актами у сфері екології. Однак, порушені у законопроекті питання не повною мірою узгоджуються із відповідним законодавством, оскільки останнє у ньому не згадується (у законопроекті відсутнє визначення складу відповідного законодавства), хоча внесення ряду відповідних змін до вказаних законодавчих актів у ньому передбачено;

у законопроекті не надається визначення базового терміну «Смарагдова мережа», без чого складно зрозуміти, які саме суспільні відносини у ньому регулюються;

у проекті Закону акцент робиться лише на збереженні природних оселищ та видів фауни і флори, що не відповідає правовому регулюванню єдиної системи природних територій та об'єктів, які підлягають особливій охороні. Наприклад, у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» заходи «збереження» є лише складовою більш широкого процесу «охорони навколишнього природного середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь»;

законопроект передбачає «визнання територій Смарагдової мережі запропонованою чи визначеною». Однак правові ознаки, яким мають відповідати такі території, у проекті чітко не визначені. Наведений перелік «критеріїв», яким має відповідати територія Смарагдової мережі у законопроекті, виглядає загальним та неконкретним;

структура законопроекту не забезпечує як цілісного завершеного правового регулювання відповідних суспільних відносин, так і послідовного логічного викладення нормативного матеріалу;

у законопроекті належним чином не розкрито зміст заходів щодо «збереження природних оселищ та видів фауни і флори»;

пунктом 2 статті 1 законопроекту передбачено: « Для цілей цього Закону під планованою діяльністю розуміється планована господарська діяльність, яка підлягає оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», а також діяльність, визначена частиною першою статті 10 цього Закону». В свою чергу, частина перша статті 10 передбачає: «Здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі є обов'язковим у процесі: затвердження

документів державного планування, що підлягають стратегічній екологічній оцінці в порядку та відповідно до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»; здійснення землеустрою на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях; прийняття рішень про провадження планованої діяльності, яка може мати негативний вплив на території Смарагдової мережі в порядку та відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»; планування господарської діяльності в межах територій Смарагдової мережі не підпадає під дію Закону України «Про оцінку впливу на довкілля». Абзац п'ятий зазначеної статті, який передбачає «планування господарської діяльності в межах територій Смарагдової мережі не підпадає під дію Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»», в свою чергу, суперечить самому визначенню впливу на довкілля відповідно до Закону «Про оцінку впливу на довкілля», що не узгоджується між собою. Аналізуючи визначення впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки згідно законів України «Про оцінку впливу на довкілля» та «Про стратегічну екологічну оцінку» відповідно, може виникнути дублювання частини складових відповідного звіту, що в подальшому, при реалізації Закону України «Про території Смарагдової мережі» призведе до відповідного дублювання деяких положень вищезазначених законів та спричинить несприятливі умови для здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання. Також, проект Закону вимагає техніко-юридичного доопрацювання. Оскільки, зміни, викладені у порівняльній таблиці до проекту, не співпадають з відповідними змінами, зазначеними у тексті проекту.

З метою врахування рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції та зауважень Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України, Голова підкомітету з питань лісових ресурсів, об'єктів тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів та об'єктів природно-заповідного фонду Овчинникова Ю.Ю. пропонує під час підготовки проекту Закону № 4461 до другого читання внести до тексту пропозиції і поправки, а саме:

1) Преамбулу проекту Закону викласти у такій редакції:

«Цей Закон спрямований на виконання зобов'язань України за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, встановлює правові та організаційні засади визначення територій Смарагдової мережі та управління ними в Україні для збереження природних оселищ та видів фауни і флори, що підлягають особливій охороні, правові та організаційні засади оцінки впливу на території Смарагдової мережі у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на території Смарагдової мережі, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів».

2) Частину 1 статті 10 проекту Закону викласти у наступній редакції:

«Здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі є обов'язковим у процесі:

- розроблення документів державного планування, що підлягають стратегічній екологічній оцінці, в порядку та відповідно до Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»;

- прийняття рішень про провадження планованої діяльності в порядку та відповідно до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля»;

- прийняття рішень про провадження діяльності, передбачених частиною другою статті 11 цього Закону, щодо видів діяльності, визначених частиною першою статті 11 цього Закону».

3) Доповнити статтю 10 проекту Закону новими частинами 3 та 4:

«Оцінка впливу на території Смарагдової мережі документів державного планування здійснюється в рамках процедури стратегічної екологічної оцінки в порядку, передбаченому Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку», та з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

Оцінка впливу на території Смарагдової мережі планованої діяльності, яка підлягає оцінці впливу на довкілля згідно із Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», здійснюється в рамках процедури оцінки впливу на довкілля в порядку, визначеному Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», та з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.»

4) Частину 5 статті 11 проекту Закону викласти у такій редакції:

«5. За результатами розгляду повідомлення, зауважень і пропозицій громадськості, виходячи з характеру, масштабу та місця провадження діяльності, імовірності її негативного впливу на статус збереження природних оселищ, видів фауни і флори, цілісність та досягнення цілей збереження відповідних територій Смарагдової мережі, у строк, що не перевищує п'ятнадцяти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення, уповноважений орган приймає рішення про необхідність здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі, яким визначає ймовірність негативного впливу на території Смарагдової мережі, а також необхідність чи відсутність необхідності здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі.

У разі, якщо результати розгляду не дозволяють дійти висновку про відсутність імовірності негативного впливу планованої діяльності на території Смарагдової мережі, уповноважений орган обґрунтовує рішення про необхідність здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі, яким визначає необхідність здійснення такої оцінки. Критерії визначення імовірності негативного впливу планованої діяльності на території Смарагдової мережі затверджуються Кабінетом Міністрів України.»

5) Доповнити статтю 11 проекту Закону новою частиною 6 такого змісту:

«6. Рішення уповноваженого органу про необхідність здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі є документом дозвільного характеру та видається безоплатно. Відмова у видачі рішення про необхідність здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі, його переоформлення чи анулювання здійснюється згідно з вимогами Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності.»

6) Вилучити з проекту Закону частину 6 статті 12 та змінити нумерацію частин статті.

7) Частину 8 статті 12 проекту Закону викласти в такій редакції:

«Звіт (розділ) з оцінки впливу на території Смарагдової мережі підписується всіма його авторами (виконавцями) із зазначенням їхньої кваліфікації».

8) Назву та статтю 14 проекту Закону викласти у такій редакції:

«Стаття 14. Прийняття рішення за результатами оцінки впливу на території Смарагдової мережі

1. У строк, що не перевищує п'ятнадцяти робочих днів з дня завершення громадського обговорення звіту з оцінки впливу на території Смарагдової мережі, уповноважений орган видає висновок з оцінки впливу на території Смарагдової мережі або відмовляє у його видачі.

2. Підставами для відмови у видачі висновку з оцінки впливу на території Смарагдової мережі є:

підстави, передбачені Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»;

порушення заявником вимог законодавства щодо змісту звіту з оцінки впливу на території Смарагдової мережі.

У разі усунення заявником причин, що стали підставою для відмови у видачі висновку з оцінки впливу на території Смарагдової мережі, заявник повторно подає звіт з оцінки впливу на території Смарагдової мережі. У цьому випадку громадське обговорення звіту з оцінки впливу на території Смарагдової мережі проводиться повторно згідно із вимогами статті 13 цього Закону.

3. Виходячи з оцінки впливу планованої діяльності на статус збереження природних оселищ, видів фауни і флори, цілісність та досягнення цілей збереження відповідних територій Смарагдової мережі, уповноважений орган визначає наявність чи обґрунтовує відсутність негативного впливу планованої діяльності на території Смарагдової мережі.

У разі, якщо провадження планованої діяльності матиме негативний вплив на території Смарагдової мережі, уповноважений орган видає висновок з оцінки впливу на території Смарагдової мережі, яким визначає негативний вплив на території Смарагдової мережі.

Висновком з оцінки впливу на території Смарагдової мережі, яким визначається відсутність негативного впливу на території Смарагдової мережі, встановлюються заходи із запобігання, пом'якшення та усунення впливу на відповідні території Смарагдової мережі. Встановлюючи такі заходи, уповноважений орган керується інтересами забезпечення цілісності та досягнення цілей збереження відповідних територій Смарагдової мережі. Такі заходи є обов'язковими.

Критерії визначення відсутності негативного впливу на території Смарагдової мережі затверджуються Кабінетом Міністрів України.

4. Висновок з оцінки впливу на території Смарагдової мережі є обов'язковим.

5. Висновок з оцінки впливу на території Смарагдової мережі видаються безоплатно. Переоформлення та анулювання висновку з оцінки впливу на території Смарагдової мережі здійснюється згідно з вимогами Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності.»

Враховуючи викладене, Комітет вирішив:

1. Рекомендувати Верховній Раді України проект Закону про території Смарагдової мережі (реєстр. № 4461 від 04.12.2020), поданий народними депутатами України Овчинниковою Ю.Ю., Бондаренком О.В., Криворучкіною О.В., Лабунською А.В., Задорожним А.В., Якименком П.В., Кривошеєвим І.С., Бакунцем П.А, Прощуком Е.П., Маріковським О.В., Шаховим С.В., Василенко Л.В., Матусевичем О.Б., Фельдманом О.Б. та іншими народними депутатами України, прийняти за основу.

2. Підтримати пропозицію Голови підкомітету з питань лісових ресурсів, об'єктів тваринного та рослинного світу, природних ландшафтів та об'єктів природно-заповідного фонду Овчинникової Ю.Ю. щодо необхідності внесення до тексту законопроекту під час опрацювання у другому читанні пропозицій та поправок з метою врахування рекомендацій Національного агентства з питань запобігання корупції та зауважень Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України.

3. Співдоповідачем при розгляді законопроекту від Комітету визначити народного депутата України, Голову підкомітету Овчинникову Ю.Ю.

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО