

ЗАУВАЖЕННЯ **до проекту закону України «Про ландшафти»**

(реєстраційний № 5198)

У Головному юридичному управлінні розглянуто зазначений законопроект, підготовлений для розгляду парламентом у другому читанні, з приводу якого висловлюються такі зауваження.

Як задекларовано у пояснювальній записці до законопроекту, мета його прийняття як закону полягає у визначенні правових та організаційних засад охорони ландшафтів шляхом здійснення ландшафтного планування, організації, моніторингу, контролю та обліку на державному, регіональному, місцевому рівнях із урахуванням різноманітності природних, естетичних ресурсів та економічного розвитку ландшафтів, що є наступним кроком України у реалізації положень **Європейської ландшафтної конвенції**, ратифікованої Верховною Радою України 7 вересня 2005 року.

Підтримуючи наміри законодавця щодо необхідності збереження та невиснажливого використання ландшафтів України, які відіграють важливу роль у суспільній, культурній, екологічній, природоохоронній та соціальній сферах і є ресурсом, який сприяє економічній діяльності, є основним компонентом європейської природної та культурної спадщини, із обов'язковим урахуванням екологічних, економічних та соціальних інтересів, а в зв'язку з цим й підвищення ефективності реалізації національної екологічної політики, водночас **аналіз його положень дозволяє дійти висновку, що більшість із них не несуть регламентуючого навантаження та є декларативними**, тобто такими, що не наповнені конкретним юридичним змістом, а також **не відповідають вимогам щодо якості закону**.

По-перше, в законопроекті відсутнє законодавче визначення більшості юридичних категорій, які застосовано у тексті, а тому видається складним розуміння та сприйняття як термінів, так і тексту законопроекту в цілому, що може призвести до проблем у чіткому та однозначному правозастосуванні його норм.

Це стосується таких **термінів** та **юридичних категорій**, як

- «ландшафт»,
- «антропогенний компонент» і
- «антропогенний елемент» (очевидно, йдеться про одне й теж),
- «елементи ландшафту»,
- «компоненти ландшафту»,
- «фрагменти окремих сфер географічної оболонки»,
- «цінні характеристики ландшафту»,
- «регулювання ландшафту?!»,
- «заселені території»,
- «незаселені території»,
- «основні види їх соціально-економічної функції»,
- «визначення цілей управління ландшафтами».

У зв'язку з цим, з метою впорядкування структури та мови законопроекту **понятійний апарат** у ньому потребує суттєвого доопрацювання та наповнення конкретним **юридичним змістом** з чітким **визначенням законодавцем терміну «ландшафт» та його правового режиму**.

Крім того, **проектом декларуються мета та принципи державного регулювання?! ландшафтів** (статті 3 і 4) (при цьому їх визначення за змістом частково дублюються), **проте норми, які мали б бути спрямовані на їх реалізацію, в тексті проекту носять суто описовий та інформаційний характер**, визначають бажані цілі щодо охорони ландшафтів та не підкріплені належними механізмами правового регулювання.

Це стосується, зокрема, таких положень:

- «ландшафти... мають бути захищені, доглянуті й освоєні таким чином, щоб забезпечити довгострокове збереження»;
- «дотримання принципів державного регулювання? ландшафтів під час планування, проектування, розроблення та реалізації програм розвитку регіонів, населених пунктів, програм господарського, соціального та культурного розвитку, здійснення господарської діяльності, при прийнятті рішень, які можуть впливати на стан ландшафтів є обов'язковим»;
- «ландшафтне планування... є обов'язковим для будь-якої господарської діяльності»;
- «моніторинг за станом ландшафтів проводиться підприємствами,

установами і організаціями, діяльність яких може призвести до погіршення стану ландшафтів»;

- державного контролю, що здійснюватиметься уповноваженими органами влади відповідно до передбачених проектом закону повноважень, громадського контролю.

Як вбачається з преамбули законопроекту, його положення спрямовані на забезпечення охорони, регулювання та планування усіх існуючих ландшафтів на території України з метою їх збереження та невиснажливого використання. Водночас за проектом ідентифікація ландшафтів як комплексу робіт з їх виявлення тощо, яка в подальшому стане основою для їх охорони, регулювання та планування **охопить не всі, а лише окремі ландшафти** з встановленням їх просторових меж (статті 1 і 15). Таким чином, частина ландшафтів України, з огляду на нечітке визначення законопроектом цього терміну, а, відтак і суб'єктивне його розуміння на практиці, не буде облікована, тому не захищена системою їх охорони. Отже, задекларована мета законопроекту у прийнятті його як Закону частково нівелюється його положеннями.

Слід зазначити, що суспільні відносини щодо забезпечення охорони ландшафтів уже є предметом регулювання низки законодавчих актів у сфері **охорони навколишнього природного середовища**, норми яких спрямовані, зокрема на охорону, збереження та невиснажливе використання ландшафтів як цінного об'єкта правової охорони довкілля

(закони України

- «Про охорону навколишнього природного середовища»,
- «Про природно-заповідний фонд України»,
- «Про охорону земель»,
- «Про охорону культурної спадщини»,
- «Про Генеральну схему планування території України»,
- «Про екологічну мережу»,
- «Про регулювання містобудівної діяльності»,
- «Про основи містобудування» тощо).

При цьому законопроектом пропонується унормувати положення, зокрема шляхом визначення системи заходів у сфері охорони ландшафтів, серед яких, з одного боку більшість є предметом правового регулювання зазначених вище законів, а також інших законодавчих актів

- (положення щодо моніторингу, охорони ландшафтів, ландшафтного

- планування у містобудівній документації,
- обліку ландшафтів у Державному земельному кадастрі, Державному реєстрі нерухомих пам'яток України тощо),

з іншого – не враховує їх положень. Проте внесення змін до відповідних законодавчих актів законопроектом не пропонується, навпаки – в пояснювальній записці до нього зазначається, що реалізація Закону не передбачає внесення змін до законів.

Тому, у разі необхідності визначення особливостей, пов'язаних із охороною ландшафтів, доцільно **комплексно внести зміни до законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про екологічну мережу», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про Державний земельний кадастр» та до інших законодавчих актів**, якими регулюється сфера суспільних відносин щодо забезпечення охорони ландшафтів.

Відтак, як вбачається, **забезпечення державою збереження ландшафтів як історичних пам'яток, що становлять культурну цінність, як зазначено в статті 54 Конституції України, шляхом застосування норм законопроекту на практиці, буде проблематичним, оскільки він не містить самостійного предмета правового регулювання.**

Щодо окремих положень законопроекту слід також зазначити таке.

1. Положення проекту всупереч вимогам статті 19 Конституції України не містять достатніх та завершених механізмів їх реалізації, що свідчить про неповноту правового регулювання відносин. Зокрема:

- з процедури ідентифікації ландшафтів (статті 1 і 15) випливає, що ідентифікуватимуться окремі ландшафти на основі їх класифікації, а не всі, які натеper існують, проте критеріїв такої вибіркової ідентифікації проектом не передбачено;

- у тексті законопроекту вживається формулювання «регулювання ландшафтів», проте таке формулювання є юридично некоректним, оскільки може йтися про регулювання відносин, діяльності тощо (термін був перенесений з Європейської ландшафтної конвенції без адаптування термінології Конвенції до українського законодавства);

- положення частини шостої статті 18 щодо «подальшої розробки проекту землеустрою щодо встановлення меж і розмірів ландшафтів» не несе регламентуючого навантаження;

- невідомо кому органи виконавчої влади, власники і користувачі земельних ділянок і в який спосіб «вносять в установленому порядку пропозиції щодо фінансування заходів, пов'язаних з охороною та регулюванням ландшафтів за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів» (частина друга статті 20);

- не передбачено відповідальності за правопорушення стосовно ландшафтів;

- не визначено спосіб здійснення державного контролю у сфері ландшафтів (стаття 21).

2. Положення законопроекту (абзац п'ятий частини першої статті 6) щодо повноваження Кабінету Міністрів України координувати «...інші підприємства, установи та організації» не забезпечує виконання вимог статті 19 Основного Закону України щодо визначення законом повноважень органів влади та способу такої координації, суперечить загальним принципам господарювання, визначених Господарським кодексом України, а також не відповідає пункту 9 частини першої статті 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо завдання Уряду спрямовувати та координувати роботи саме міністерств, інших органів виконавчої влади.

3. Відповідно до статей 3, 6, 7 і 17 законопроекту до повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим та місцевих органів виконавчої влади передбачається віднести встановлення меж та розмірів ландшафтів, їх відображення в документації із землеустрою і містобудівній документації, забезпечення їх збереження при розробленні та затвердженні таких документацій.

Проте, зокрема, законами України «Про землеустрій», «Про основи містобудування», «Про регулювання містобудівної діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні» повноваження щодо організації та здійснення землеустрою, управління у сфері містобудування мають також органи місцевого самоврядування.

Однак відповідних повноважень в статті 10 законопроекту для органів місцевого самоврядування не передбачено.

4. Відповідно до частини другої статті 5 проекту «реалізація положень цього Закону здійснюється із залученням об'єднань громадян, якщо така

діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України». Слід зазначити, що відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» об'єднання громадян з метою забезпечення прав та інтересів беруть участь у підготовці, прийнятті, відстеженні результативності та перегляді регуляторних актів шляхом подання ініціатив, зауважень та пропозицій до їх проектів.

Тому у разі прийняття законопроекту як закону реалізація Кабінетом Міністрів України, уповноваженими органами влади визначених ним повноважень буде унеможливлена без безпосереднього залучення об'єднань громадян до здійснення таких повноважень.

5. Законопроект потребує ретельного термінологічного та структурного техніко-юридичного опрацювання, а також редакційного доопрацювання. Зокрема:

- всупереч вимогам усталеної законодавчої техніки структуру законопроекту викладено несистемно і непропорційно, зазначене не забезпечує послідовного логічного викладення нормативного матеріалу, що сприяло б належному його розумінню, а, відтак, і застосуванню;

1) так, розділ II. «Державне регулювання у сфері охорони ландшафтів» містить повноваження уповноважених органів влади, що не відносяться до регулювання (зокрема, згідно із статтею 6 Кабінет Міністрів України координує діяльність центральних органів виконавчої влади, інших підприємств, установ та організацій?!). Відтак, цей розділ має називатися «Державне управління у сфері ландшафтів», а положення щодо державного контролю у цій сфері має бути перенесено до цього розділу проекту, а не розпорошено між декількома статтями різних розділів (статті 8 – 10, і 21);

2) передбачені повноваження уповноважених органів влади у цій сфері (статті 5-10) належно між ними не розмежовані та не уніфіковані відповідно до повноважень цих органів влади, що здійснюються у системі заходів у сфері охорони та регулювання ландшафтів, а також у здійсненні ними державного контролю;

3) є необґрунтованим виокремлення в самостійну галузь законодавства України про охорону ландшафтів, оскільки ландшафт є одним із об'єктів правової охорони законодавства про охорону навколишнього середовища, земель, культурної спадщини тощо;

4) невиправданим є поділ тексту законопроекту на шість розділів, що складається з 23-х статей.

6. Положення пунктів 1 і 2 розділу VI «Прикінцеві положення» проекту щодо строків набрання чинності цим Законом (з дня, наступного за днем його опублікування) та приведення Кабінетом Міністрів України своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом; забезпечення ним розроблення та прийняття нормативно-правових актів, що регулюють питання, віднесені цим Законом до його повноважень (протягом року з дня набрання чинності цим Законом) є юридично некоректними, оскільки реалізація норм цього Закону ставиться в залежність від прийняття у майбутньому підзаконних актів.

У зв'язку з наведеним та зважаючи на те, що **текст законопроекту не відповідає вимогам якості законів** у контексті принципу верховенства права (стаття 8 Конституції України), а юридична невизначеність його норм призведе до їх довільного тлумачення як органами державної влади, так і суб'єктами господарювання, оскільки не забезпечено виконання вимог статті 19 Основного Закону України щодо обов'язку органів державної влади діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на нашу думку, **законопроект доцільно відхилити**.

Заступник керівника
Головного управління

В. МІЛОВАНОВ