

Зауваження

до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду»

Проектом закону передбачається створення і забезпечення функціонування «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій», назва, структура, підпорядкованість якого цим документом не визначена. Отже, мова йде про новий державний орган, зі створенням якого передбачається не лише підвищення ефективності за рахунок організаційних заходів, але й забезпечення всіх наукових функцій, навіть координації діяльності комітету «Людина і біосфера», що стосуються біосферних резерватів, які хоча і включають природоохоронні території, але мають ширші завдання, зокрема забезпечення сталого розвитку регіонів, до якого запропонована нова структура навряд чи буде мати пряме відношення.

Слід відзначити, що відповідно до рішення Генеральної конференції ЮНЕСКО, а також з огляду на прохання Комісії Української РСР у справах ЮНЕСКО, 24 грудня 1973 року Президія Академії наук (АН) УРСР (нині – Національної академії наук (НАН) України) постановою № 477 створила при АН УРСР Національний комітет України з програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» (НК МАБ України). НК МАБ України є одним із найдавніших у Європі та має в своєму активі значний науковий доробок, й зараз продовжує активно функціонувати при НАН України. Тому бажання передати функції координації діяльності комітету «Людина і біосфера», що стосуються біосферних резерватів, до якоїсь нової структури є необґрунтованим та недоцільним.

У пояснювальній записці до проекту Закону зазначається, що він підготовлений з метою *"забезпечення (...) виконання євроінтеграційних зобов'язань України відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами"*. Але аналіз змісту законопроекту показав, що виконання євроінтеграційних зобов'язань автори законопроекту розуміють лише як згадку у Законі територій Смарагдової мережі. У зв'язку з цим, хотілося б зазначити, що в Угоді про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами зазначається необхідність, насамперед, ввести у законодавство України положення Оселищної Директиви ЄС, тобто оселищної (біотопічної) концепції збереження біорізноманіття, яка є основою природоохоронного законодавства і природоохоронної діяльності в країнах ЄС. Натомість авторами проекту Закону ця концепція повністю проігнорована.

Законопроектом пропонується внести суттєві зміни до Закону України «Про природно-заповідний фонд України», начебто розповсюдивши його дію не лише на безпосередньо природно-заповідний фонд України, але й на всі інші природоохоронні території, такі як території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення та інші. Досить сказати, що лише Смарагдова мережа та водно-болотні угіддя міжнародного значення складають 11,4 % від

площі України, що в 1,6 разів більше площі всіх наявних територій та об'єктів природно-заповідного фонду України. Якщо ж сюди додати ще й інші природоохоронні території, чіткого переліку яких поки що немає, то ця територія буде ще більшою.

Виходячи з цього, такими змінами до Закону України "Про природно-заповідний фонд України" планується значно збільшити площу територій природно-заповідного фонду України, штучно інтегруючи всі інші природоохоронні території до природно-заповідного фонду України, і, вірогідно, в такий спосіб "досягнути запланованого показника «заповідності» на загальнодержавному рівні", про необхідність чого йдеться у Пояснювальній записці до законопроекту.

Щодо самих територій Смарагдової мережі, то вони лише згадуються, але не надається їх визначення і характеристика, як це зроблено для водно-болотних угідь міжнародного значення. Крім того, по територіям Смарагдової мережі та іншим природоохоронним територіям взагалі передбачалось прийняти окремі закони. Зокрема, кілька років тому було підготовлено проект Закон України «Про території Смарагдової мережі», який зараз включено до порядку денного Верховної Ради України (Постанова Верховної Ради України від 6 вересня 2022 року № 2557-ІХ, в чинній редакції від 12.01.2023 року "Про порядок денний восьмої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання"). Цей Закон має бути прийнятий не лише через підписання Угоди про Асоціацію України з ЄС, але й у зв'язку з тим, що Україна ратифікувала Бернську конвенцію. Тому не зрозуміло, навіщо включати положення про території Смарагдової мережі в зовсім інший Закон України.

Також слід додати, що запроваджений цим законопроектом термін "природоохоронна територія" для позначення чогось, що не відноситься до природно-заповідного фонду, є невдалим, оскільки території та об'єкти природно-заповідного фонду також є природоохоронними територіями.

В законопроекті окрім декларації, що це природоохоронні території, немає чіткого визначення механізму їх охорони та відповідальності за порушення відповідних режимів, прив'язки цих територій до інших статей Закону України «Про природно-заповідний фонд України», в яких мова йде лише про території та об'єкти природно-заповідного фонду України.

Зокрема, запропонованими змінами до вказаного Закону взагалі не регулюються суспільні відносини щодо природоохоронних територій, що прямо слідує із визначення, наведеного в запропонованій редакції статті 1 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", в якій наголошено, що *«Завданням законодавства України про природно-заповідний фонд України та природоохоронні території є регулювання суспільних відносин щодо організації, охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення їх природних комплексів, управління у цій галузі.»* і ні слова не сказано про регулювання суспільних відносин щодо природоохоронних територій. Тому більш логічним було б прийняття окремого закону або внесення відповідних змін до Закону України «Про охорону навколишнього природного

середовища», яким регулюються відносини щодо всіх природоохоронних територій, не змішуючи поняття природно-заповідного фонду України з усіма іншими природоохоронними територіями.

Запропонувавши включити всі природоохоронні території до Закону України "Про природно-заповідний фонд України», в законопроекті чомусь немає жодних змін до дуже важливої статті 4 «Форми власності на території та об'єкти природно-заповідного фонду». Це ще раз підкреслює відсутність у законопроекті пропозицій по законодавчому регулюванню суспільних відносин щодо Смарагдової мережі, водно-болотних угідь міжнародного значення та інших природоохоронних територій.

Змінами до статті 5 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" «Правові засади функціонування природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду» встановлюється, що *«Завдання, науковий профіль, характер функціонування, режим та порядок організації охорони природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначаються у положеннях про них ...»*. Виходячи із такого визначення слідує, що окрім Положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду треба буде також розробляти Положення про кожну територію Смарагдової мережі, кожне водно-болотне угіддя міжнародного значення та кожну іншу природоохоронну територію. При цьому реально реалізувати прописані в такому Положенні завдання, науковий профіль, характер функціонування, режим та порядок організації охорони таких природоохоронних територій на практиці буде неможливо, в тому числі враховуючи величезну кількість землевласників та землекористувачів кожної з територій, наприклад, Смарагдової мережі. Сюди ще треба додати й необхідність розроблення планів управління водно-болотними угіддями міжнародного значення, яке мають здійснити багаточисельні землекористувачі та землевласники земель, у межах яких розташовані ці угіддя, а також розроблення паспортів водно-болотних угідь міжнародного значення, що передбачається нормами нової статті 3-1, запропонованої в законопроекті. Крім того, території та об'єкти екомережі, об'єкти природної спадщини ЮНЕСКО, тощо, не мають визначених меж в натурі, й вони є лише умовними. Тож зазначена норма, якщо й буде прийнята, то ніколи не буде виконана.

Змінами до статті 8 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", назва якої в новій редакції має бути "Основні засоби збереження природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду", передбачено, що *«Збереження природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується шляхом: встановлення заповідного режиму та здійснення їх охорони»*. Таким чином пропонується встановлювати заповідний режим на всіх природоохоронних територіях. Але в такому випадку всі ці території, за визначенням, мають стати територіями природно-заповідного фонду, оскільки на них буде встановлюватись заповідний режим. І, як вже вказувалось вище, можна буде *«досягнути запланованого показника «заповідності» на загальнодержавному рівні»*.

Розглядаючи зміни до статті 9¹ Закону України "Про природно-заповідний фонд України" "Спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду" в частині, що стосується порядку видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів і встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, знову пропонується обов'язковість отримання таких лімітів і дозволів для всіх без винятку територій та об'єктів. Однак вже неодноразово на різних рівнях наголошувалося на тому, що ця норма недоречна для таких штучно створених об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення як ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, а також парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Враховуючи, що процедура отримання дозволів достатньо складна і тривала, існування цієї норми часто паралізує роботу вищеперерахованих установ і не дозволяє їм ефективно виконувати покладені на них природоохоронні функції. Наприклад, неможливість проведення ландшафтних рубок через затримку з отримання відповідних лімітів та дозволів, що зазвичай пов'язане з різними бюрократичними перепонами, призводять до погіршення стану насаджень, збільшення кількості аварійних дерев. Прийняття таких рішень щодо використання природних ресурсів та лімітів на їх використання (хоча у даному контексті така термінологія не дуже вдала, оскільки, наприклад, видалення аварійних дерев навряд чи можна вважати використанням природних ресурсів) цілком може бути покладено на вчену раду відповідної установи на підставі рішення спеціальних комісій з профільними фахівцями, які функціонують у кожній з таких установ.

Запропонованими цим законопроектом змінами до частини першої статті 12 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» пропонується також різко знизити кваліфікаційний рівень керівників природних і біосферних заповідників, а також національних природних парків, які за діючим законодавством є науково-дослідними установами. Зокрема, законопроектом передбачено, що керівниками таких установ можуть бути обрані особи, яким достатньо мати лише вищу освіту в галузі природничих наук, біології, права, управління та адміністрування та досвід роботи не менше п'яти років у відповідній сфері, на керівних посадах не менше 3 років. При цьому для кандидатів на посади керівників установ природно-заповідного фонду України навіть не вказано на необхідність знати державну мову!

Водночас ця норма буде суперечити статті 9 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», відповідно до якої керівники державної наукової (науково-дослідної) установи, а такими є заповідники, ботанічні сади, дендропарки і національні природні парки, мають вільно володіти державною мовою, мати науковий ступінь доктора наук або доктора філософії і стаж роботи на посадах наукових працівників та (або) науково-педагогічних працівників не менш як 10 років. Зокрема, на сьогоднішній день за Статутом НАН України кандидати на посаду керівників природних або біосферних заповідників, що

перебувають у віданні НАН України, обов'язково мають відповідати вимогам статті 9 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність».

Статтю 14 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" пропонується доповнити новою частиною п'ятою: *«У межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду забороняється проїзд механізованих транспортних засобів окрім доріг загального користування, за винятком транспортних засобів землекористувачів та землевласників, на земельних ділянках яких розташовані ці території та об'єкти, правоохоронних, рятувальних, медичних служб та транспорту для обслуговування об'єктів інфраструктури»*. Зараз така заборона діє лише для природних заповідників, заповідних зон біосферних заповідників та територій пралісових пам'яток природи.

Поширення цієї норми на всі інші території та об'єкти ПЗФ буде «мертвонародженою» нормою, яка призведе лише до чисельних конфліктних ситуацій, оскільки не ясно, що розуміється під поняттям "доріг загального користування". Якщо йдеться про автомобільні дороги, то як таких автомобільних доріг загального користування немає й не може бути на територіях природно-заповідного фонду, оскільки землі під такими дорогами не можуть відноситись до земель природно-заповідного фонду, а є землями транспорту. Визначення поняття "автомобільної дороги загального користування" наведено в ст. 1 Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України": *автомобільні дороги загального користування та сільські дороги України (далі - автомобільні дороги) - це дороги державного та місцевого значення, які забезпечують внутрішньодержавні та міжнародні перевезення пасажирів і вантажів із врахуванням адміністративно-територіального поділу держави, з'єднують населені пункти і є складовою частиною єдиної транспортної системи держави*. А на територіях природно-заповідного фонду, як правило, існують лише відомчі (технологічні) автомобільні дороги, по яким проводяться екскурсії на електромобілях, або на велосипедах, а цим законопроектом це буде заборонено.

Однак така норма суперечить міжнародному законодавству та практиці Європейського Союзу, до якого ми прагнемо приєднатись. Зокрема, за Європейської ініціативи створено транскордонний маршрут на електромобілях, який охоплює 987 км і проходить через сім заповідних територій "Natura 2000" в Іспанії та Португалії (див: The European initiative helping tourists to discover nature in a sustainable way: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/Spain/e-vehicles-combine-with-tourist-routes-for-a-green-experience-in-spain-and-portugal).

Крім того, наприклад, в межах національних природних парків згідно чинного законодавства можуть знаходитись зони стаціонарної рекреації, які призначені для розміщення готелів, мотелів, тощо, а проїзд транспорту до них буде заборонено. А як бути із зонами антропогенних ландшафтів, які також є складовими об'єктів природно-заповідного фонду?

Що стосується пропозиції доповнити Закон України "Про природно-заповідний фонд України" новою статтею 18¹ «Біосферні резервати», то поява цієї статті після статті 18 глави 2 "Біосферні заповідники" не є логічною. Якщо й

вводити в Закон статтю, яка пояснює, що таке Біосферний резерват, то це треба робити не в главі "Біосферні заповідники", оскільки ця глава є однією з 11 глав, що характеризують кожну з існуючих 11 категорій об'єктів природно-заповідного фонду України., а в запропоновану нову редакцію статті 3 поруч з іншими природоохоронними територіями, такими як території Смарагдової мережі та водно-болотними угіддями.

Біосферні резервати ЮНЕСКО можуть знаходитись і знаходяться на території України без існування на тій території об'єкта національної категорії "біосферний заповідник". Біосферний резерват – незалежний від природно-заповідного фонду і, тим більше, від однієї з категорій ПЗФ, вид об'єктів, діяльність яких регулюється на міжнародному рівні. Біосферному резервату місце серед "інших природоохоронних територій" поруч із Смарагдовою мережею і водно-болотними угіддями, й по ним мають бути прийняті окремі закони, а не змішувати їх з реальними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, додавши їх до Закону України "Про природно-заповідний фонд України".

Тут ще раз наголосимо про недоцільність того, щоб *"Координацію діяльності біосферних резерватів здійснював центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій"*, як це передбачено однією з норм запропонованої нової статті 18¹. Координацію діяльності біосферних резерватів здійснює Національний комітет України з програми ЮНЕСКО "Людина і біосфера". Власне, світовий комітет МАБ ЮНЕСКО, що функціонує понад 50 років, представлений науковцями високого світового рівня. За таким принципом формувалися державні комітети, якими керували відомі вчені. Під егідою цього світового комітету була створена міжнародна система біосферних резерватів, завдання яких досить різнопланові. Основні завдання, визначені Севільською стратегією, полягають у забезпечення сталого розвитку регіону збалансованих відносин між людиною та біосферою через поєднання збереження найбільш типових природних комплексів біосфери та історико-культурних об'єктів зі сталим природокористуванням, а Дрезденською декларацією ще й моніторингу впливу кліматичних змін. Тому це потребує потужної наукової координації на високому рівні, і функції Біосферних резерватів (див відповідні документи МАБ ЮНЕСКО) виходить далеко за рамки діяльності природоохоронних органів.

Зокрема, на територіях біосферних резерватів реалізуються три основні функції: функція збереження природної та історико-культурної спадщини, функція забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та функція розвитку матеріально-технічної бази для демонстрації проектів, здійснення еколого-освітніх заходів, досліджень і моніторингу місцевих, регіональних, національних і глобальних питань збереження та сталого розвитку.

Більшість питань сталого розвитку знаходиться поза межами компетенції Міндовкілья і так само будуть поза межами діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій, в разі його створення. Тому включення Біосферних резерватів до сфери управління вказаного вище нового центрального

органу виконавчої влади є не лише недоцільним, але й суперечитиме вимогам ЮНЕСКО щодо Національного комітету України з програми ЮНЕСКО-МАБ.

Додатково слід зазначити, що у Пояснювальній записці до цього законопроекту вказано, що *проект акта не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку*. Такий запис у Пояснювальній записці не відповідає поняттю Біосферні резервати, які, навпаки, стосуються саме регіональних, національних і глобальних питань сталого розвитку.

У частині другій статті 24 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", якою зараз регулюються питання затвердження державним органом Проекту організації території регіонального ландшафтного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів та об'єктів і порядок його реалізації, пропонується виключити слово «державним». Однак усі без винятку території та об'єкти природно-заповідного фонду України за чинним законодавством є національним надбанням. Тому питання організації території регіонального ландшафтного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів та об'єктів і порядок його реалізації мають затверджуватись саме державним органом, як представником права власності українського народу. Так, у преамбулі чинного Закону України "Про природно-заповідний фонд України" вказано, що *"законодавством України природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною."*

Навіть Проекти організації територій маленьких ботанічних садів місцевого значення, площа яких складає усього декілька гектарів, відповідно до ст. 32 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" мають погоджуватись державним органом, й цю норму не передбачають змінювати. Водночас регіональні ландшафтні парки, які за розмірами можуть порівнятися з окремими Національними природними парками, й іноді сягають понад десять тисяч гектарів, чомусь хочуть вивести з-під державного регулювання у даному питанні.

Що стосується змін до ст. 42 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", то в першій частині цієї статті Національну академію наук України позбавляють права затверджувати програми і плани науково-дослідних робіт за основними напрямками наукових досліджень на територіях природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків.

Змінами до частини шостої статті 42 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" пропонується повністю вилучити участь Національної академії наук України в координації наукових досліджень на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України, а покласти таку координацію лише на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища,

тобто на Міндовкілля, яке має стати єдиною організацією, яка має здійснювати координацію наукових досліджень на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду України. Не зрозуміло яким чином організація, яка не є науковою й в якій працюють переважно державні службовці, а не науковці, може самостійно здійснювати координацію наукової діяльності.

Разом із тим, запропоновані зміни до ст. 42 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» суперечать нормам ст. 8 основоположного Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища", якою наголошено, що *"Координацію та узагальнення результатів комплексних наукових досліджень навколишнього природного середовища та природних ресурсів з метою розробки наукових основ їх охорони та раціонального використання, забезпечення екологічної безпеки здійснюють Академія наук України та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища"*.

Також запропоновані зміни до ст. 42 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" не відповідають положенням ст.17 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», ст. 1 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу», згідно яких *Національна академія наук України є вищою державною науковою організацією України, яка організовує і здійснює фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а також координує проведення фундаментальних досліджень у наукових установах та організаціях України. Хоча, можливо, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища разом із новим центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій, не планують проводити фундаментальні дослідження в наукових установах, якими є заповідники та національні природні парки, але це не може поширюватися на заповідники, ботанічні сади, дендропарки тощо, які перебувають у віданні НАН України і є науково-дослідними установами.*

Таким чином, запропоновані зміни до ст. 42 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", які начебто спрямовані на удосконалення ефективності управління, але насправді значно погіршують ситуацію щодо наукової діяльності, як основи збереження природи, задля чого й створювалися заповідні об'єкти.

Те ж саме стосується й запропонованих змін до статті 43 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", якими запропоновано позбавити НАН України права затверджувати Порядок підготовки та програму Літопису природи. Однак це недоцільно, оскільки саме в НАН України, а не в Міндовкілля, зосереджена найбільша кількість фахівців з природничих наук, зокрема з напрямків, які в найбільшій мірі стосуються діяльності установ природно-заповідного фонду України щодо підготовки та ведення Літопису природи.

Незрозумілою є пропозиція по внесенню змін до статті 47 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", а саме: "у частині першій після слів «їх адміністрації» додати слова «на підставі електронного квитка або іншого фіскального документу»; частину другу виключити", оскільки слова «їх адміністрації» взагалі відсутні у частині першій цієї статті, вони є у частині другій, але цю другу частину пропонується повністю виключити.

Наступна пропозиція, яка зроблена без жодних пояснень, щодо виключення статті 48. "Екологічні фонди об'єктів природно-заповідного фонду" із Закону України "Про природно-заповідний фонд України", призведе лише до погіршення фінансування територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Частину третю статті 52 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" законопроектом пропонується викласти в такій редакції: «На підставі результатів погодження клопотань центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій, забезпечує розробку проектів створення природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення». Такою новою нормою законопроекту пропонується вилучити передбачену зараз обов'язковість участі спеціалізованих проектних та наукових установ у розробці проектів створення природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, що навряд чи можна назвати позитивною зміною до Закону.

Щодо доповнення статті 59 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" новою частиною такого змісту: "Витяги з Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду видаються заявникам на платній основі", то доступ до майже всіх даних кадастру має бути онлайн і безплатним для всіх бажаючих відповідно до ст. 10¹ Закону України "Про доступ до публічної інформації", а не платним, як пропонується. Єдиним обмеженням має бути закриття доступу до точних місцезнаходжень нечисленних рідкісних об'єктів, які підлягають охороні й навмисно знищуються. Таке обмеження міститься в частині п'ятій статті 12 Закону України "Про Червону книгу України".

По-друге, слід додати, що сам кадастр об'єктів природно-заповідного фонду значною мірою змушені будуть безоплатно вести науковці, а гроші за цю інформацію, передану науковцями, планує отримувати Міндовкілля. Так, відповідно до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля" (реєстр. № 7327 в редакції від 08.08.2022, який включено до порядку денного Верховної Ради України постановою Верховної Ради України від 6 вересня 2022 року № 2557-IX) запропоновано внести нову статтю 22³ до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», з абзацу третього якої випливає, що всі

дані та інформація, отримані в результаті спостережень за станом довкілля або його складових (наприклад, дослідження за будь-яким видом рослинного або тваринного світу, які є основами кадастрів тваринного та рослинного світу), безоплатно передаються центральному органу виконавчої влади незалежно від того, чи було їх опубліковано у відкритих джерелах, чи є вони суто робочою, службовою інформацією, у тому числі з елементами ноу-хау, чи було її отримано коштом бюджетного фінансування, цільових програм, грантів, наданих сторонніми організаціями (у т.ч., іноземними), приватними спонсорами чи власним коштом громадян.

Досить незрозумілі зміни пропонується внести до ст. 61 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", якими змінюється назва "служби державної охорони природно-заповідного фонду" на "*службу охорони природи*". Водночас у ст. 60 цього ж Закону назва цієї служби залишається як "служба державної охорони природно-заповідного фонду". Але якщо ця служба перестане бути державною й водночас цю службу, відповідно до запропонованих законопроектом змін, позбавляють статусу правоохоронного органу, який вона зараз має відповідно до частини першої статті 61 Закону України "Про природно-заповідний фонд України", то в результаті працівники, які мають здійснювати охорону національного надбання України, якими є території та об'єкти природно-заповідного фонду, значною мірою перестають бути законодавчо захищеними, наприклад, від браконьєрів. Крім того, перейменувавши службу державної охорони природно-заповідного фонду на службу охорони природи перестане діяти стаття 61¹, в якій йдеться лише про службу державної охорони природно-заповідного фонду. В Пояснювальній записці до законопроекту стаття 61 містить іншу назву, ніж в законопроекті.

Навряд чи такі пропозиції по радикальному зниженню статусу служби державної охорони природно-заповідного фонду України можна назвати діями, спрямованими на покращення охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Стосовно змін до статті 15 Закону України «Про Червону книгу України». Відповідно до чинних положень цієї статті, Національна комісія з питань Червоної книги України створюється Національною академією наук України. В новій редакції пропонується передати повноваження створення Національної комісії з питань Червоної книги України до Міндовкілля. А в поясненнях до запропонованої зміни зазначено: «*Скасовується монополія НАНУ щодо Червоної книги, функції передаються Міндовкіллю*». НАН України категорично заперечує щодо запропонованих змін, оскільки не існує ніякої монополії НАН України в цьому питанні, через те, що Національна комісія з питань Червоної книги України є лише дорадчим органом, а всі остаточні рішення, що стосуються питань Червоної книги України, приймає виключно Міндовкілля відповідно до частини п'ятої статті 14 Закону України "Про Червону книгу України". А відповідно до частини четвертої статті 15 Закону України "Про Червону книгу України", "*До складу Національної комісії з питань Червоної книги України включаються провідні вчені Національної академії наук України, інших наукових установ,*

фахівці центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері рибного господарства, інших органів виконавчої влади відповідно до їх повноважень і громадських організацій, статутами яких передбачена діяльність в охороні видів тваринного та/або рослинного світу. Тому якраз перепідпорядкування Національної комісії з питань Червоної книги України Міндовкілля створить повну монополію Міндовкілля, яке саме собі буде радити й саме приймати остаточні рішення.

Взагалі ведення Червоної книги України потребує залучення сотень фахівців, в тому числі провідних спеціалістів, які добре знають ситуацію з тим чи іншим видом в країні, а також всіх фахівців, які вивчають цей вид. Тільки на основі такого підходу можливо повноцінно отримати наявну інформацію щодо видів та стан самих видів.

В установах Міністерства, по-перше, немає такої кількості фахівців, які б могли забезпечити якісне ведення Червоної книги України по всіх напрямках біоти, а, по-друге, більшість фахівців в установах природно-заповідного фонду України обмежуються територіями своєї установи і не можуть оцінити ситуацію по "червонокнижних" видах у масштабах країни. Саме для цього НАН України введена система кураторів, які, знаючи особисто в кого можуть бути дані по яких видах, залучають для ведення Червоної книги України сотні спеціалістів із регіонів. Наявність, висококваліфікованих кураторів важливо також і при розгляді клопотань на вилучення "червонокнижних" видів із природи.

Незважаючи на те, що в чинному законодавстві багато разів вказується на необхідність моніторингу біорізноманіття, частиною якого є види, занесені до Червоної книги України, за 30 років незалежності держави не зроблено жодного практичного кроку для його створення.

Вважаємо, що перехід до нормального ведення Червоної книги України треба починати зі створення національної системи моніторингу рідкісних видів, як складової національного моніторингу біорізноманіття, зі створення діючих кадастрів рослинного та тваринного світу, якісних видань Літописів природи, а не з реформування Національної комісії з питань Червоної книги України.

І насамкінець, в Прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту частиною четвертою пункту 3 передбачено, що *після утворення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері природно-заповідного фонду та природоохоронних територій, передати до сфери його управління природні заповідники, біосферні заповідники та національні природні парків, створені до прийняття цього Закону.* Скоріш за все, дія цих Прикінцевих та перехідних положень законопроекту поширяться й на всі установи природно-заповідного фонду, що перебувають у віданні НАН України. Однак вилучення в НАН України природних і біосферних заповідників не відповідає положенням частини третьої ст. 17 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», якою наголошено, що у віданні Національної академії наук України,

поруч з іншими науковими установами, перебувають і заповідники. Тому запропонована законопректом норма не може поширюватися на наукові установи природно-заповідного фонду НАН України.

Національна академія наук України відповідно до чинного законодавства є *вищою державною науковою організацією України, яка організовує і здійснює фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а також координує проведення фундаментальних досліджень у наукових установах та організаціях України.* Тому позбавлення НАН України права мати цілу категорію науково-дослідних установ, якими відповідно до ст.ст. 15 і 17 Закону України "Про природно-заповідний фонд України" є природні та біосферні заповідники та для яких наукова та (або) науково-технічна діяльність, відповідно п. 16 ст.1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність», є основною, виглядає щонайменш абсурдно.

У Пояснювальній записці до проекту Закону в частині, де йдеться про необхідність вилучення заповідників у НАН України, НААН України, МОН України та інших організацій, також наголошується на начебто низьку кадрову спроможність у цих заповідниках. Однак, навпаки, саме установи природно-заповідного фонду України, в тому числі природні та біосферні заповідники, які підпорядковані НАН України та НААН України, мають потужний кадровий склад, до якого входять доктори та кандидати наук, які реально ведуть важливу природоохоронну науково-дослідну роботу, в тому числі беруть участь у всесвітніх програмах разом із провідними інститутами НАН України та закордонними науковими установами.

Наочним свідчення високого рівня діяльності науковців, які безпосередньо є співробітниками заповідників НАН України, є наявність у них публікацій у високореєтингових наукових виданнях світу. Наприклад, лише протягом останніх 3 років науковцями Чорноморського біосферного заповідника НАН України спільно з іноземними колегами надруковано ряд статей в таких престижних журналах, як "Proceeding of the National Academy of Sciences of United States of America", "Nature Climate Change" та "Scientific Data", обидва останні є підрозділами самого високореєтингового журналу в світі "Nature". Науковці заповідників НАН України пишаються тим, що вони є співробітниками Національної академії наук України. Всі заповідники НАН України мають кураторів в особі провідних інститутів НАН України. Самі території заповідників НАН України слугують важливою експериментальною базою для проведення спільних наукових досліджень співробітниками різних установ НАН України та закордонних вчених. Така плідна співпраця була налагоджена протягом багатьох десятиліть із самого початку перебування цих заповідників у складі НАН України (наприклад, Чорноморський біосферний заповідник НАН України входить до складу академії вже майже 65 років), а окремі з них взагалі було створено саме за ініціативи Академії наук.

Що стосується поганого матеріально-технічного забезпечення, то для цього треба збільшувати фінансування таких установ, шляхом загального збільшення фінансування Академії наук, а не шляхом передачі цих заповідників до нової

структури, яка потребуватиме виділення додаткових коштів з бюджету, яких зараз немає для фінансування заповідників НАН України.

Тому, якщо у держави є додаткові кошти на заповідники, то значно простіше зробити цільове фінансування цих заповідників, а не перепідпорядковувати їх новій структурі, адміністративний апарат якої, до речі, також буде "проїдати" значну кількість державних коштів. Це також суперечить адміністративній реформі, що продовжується в Україні, яка спрямована на скорочення різних адміністративних структур.

Ще раз повертаючись до Пояснювальної записки до проекту цього Закону, де вказано, що ці зміни вносяться на виконання євроінтеграційних зобов'язань України відповідно до Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, слід відмітити, що в указаній Угоді про Асоціацію не передбачено, що всі заповідники України мають бути вилучені та підпорядковані лише одній державній структурі, та не встановлено, що Національну академію наук України, яка є вищою державною науковою організацією України, треба відсторонити від наукової діяльності установ природно-заповідного фонду України.

Тут слід додати, що в Пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що *"Проект акта не стосується сфери наукової та науково-технічної діяльності, та не потребує надсилання на розгляд Наукового комітету Національної ради з питань розвитку науки і технологій."* Таким поясненням проголошується, що змінами, запропонованими до Закону України «Про природно-заповідний фонд України», в науково-дослідних установах природно-заповідного фонду реально не планується проведення наукової діяльності.

В цілому, переважна більшість запропонованих законопроектом змін не витримує жодної критики. Виходячи з вищесказаного, Національна академія наук України не може підтримати даний проект Закону.

Академік-секретар Відділення
загальної біології НАН України,
академік НАН України



Володимир РАДЧЕНКО