

*Ващишин М. Я.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри трудового, аграрного та екологічного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

ПРАВОВІ Й ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовані спеціальні правові норми і практика їх застосування при формуванні національної екологічної мережі в Україні.

Ключові слова: екологічна мережа, схеми формування екологічної мережі, проектування екокоридорів.

Постановка проблеми. На виконання вимог і рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного й ландшафтного різноманіття (1995 р.) Україна розробила і прийняла Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. від 21 вересня 2000 р. [1], а також закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. [2] і розпочала розбудову національної екологічної мережі. Наша держава уклала декілька важливих двосторонніх міждержавних договорів про створення транскордонних елементів екологічної мережі, а також розробила та продовжує розробляти локальні схеми побудови національної екологічної мережі по всій території України. Однак, як засвідчує практика, темпи організації національної екологічної мережі в Україні значно відстають від запланованих Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. Основною причиною такої негативної ситуації є недостатньо визначений законодавством України організаційно-правовий механізм формування національної екологічної мережі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Теоретико-правові аспекти організації та збереження національної екологічної мережі України були предметом наукових досліджень окремих представників еколого-правової й земельно-правової науки, зокрема таких як В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, П.А. Гвоздик, А.П. Гетьман, А.Й. Годованюк, Б.В. Даниленко, І.І. Каракаш, О.Б. Кишко-Єрлі, С.М. Кравченко, М.І. Максименко, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, А.К. Соколова, О.Ш. Чомахашвілі, Х.І. Чопко, Ю.С. Шемшученко. Однак детального аналізу правового забезпечення формування національної екологічної мережі України ними не проводилося.

Основні недоліки правового забезпечення формування національної екологічної мережі виявлені Б.В. Даниленком. Учений вважає, що прийнятих в Україні законів аж ніяк недостатньо для створення національної екомережі й не створено правового механізму реалізації цього задуму. Проблема полягає в тому, що на цьому етапі правового регулювання екомережа не може вважатися об'єктом, який має ознаки єдності [3, с. 415].

Саме задля забезпечення цілісності національної екологічної мережі та інтеграції її у Всеєвропейську екологічну мережу важливим є узгодження заходів щодо її побудови на місцевих (регіональних) і загальнодержавному (національному) рівнях, а також на Всеєвропейському рівні. Найслабкішим місцем є механізм правового регулювання, через що не досягнуто й стратегічного результату – досі не сформовано просторово цілісного природного комплексу територій та об'єктів з особливим природоохоронним режимом з метою їх захисту, збереження й відновлення.

Метою статті є дослідження правових засад формування національної екологічної мережі за законодавством України та аналіз особливостей побудови екомережі Європейського Союзу «Natura 2000».

Становлення законодавства про національну екологічну мережу розпочалося з ратифікації Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.), відповідно до рекомендацій котрої Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р. № 439 було затверджено Концепцію збереження біологічного різноманіття України. Ця постанова стала першим національним документом, що започаткував зміну курсу екологічної політики нашої держави з локальної охорони об'єктів і територій природно-заповідного фонду на новітній курс формування національної екологічної мережі, яка має системний та комплексний характер. Згодом була розроблена законодавча база формування й функціонування національної екологічної мережі України.

Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. від 21 вересня 2000 р. стала першим спеціальним законодавчим джерелом правового регулювання відносин у сфері створення та функціонування екомережі в нашій державі. Однак відразу помітним недоліком Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. є відсутність у цьому документі чіткого організаційно-правового механізму формування екомережі в Україні. Попри наявність у тексті цього закону Розділу II «Формування національної екологічної мережі» та розділу III «Механізм забезпечення реалізації Програми», жодних конкретних інструментів і чітко визначених організаційних кроків у напрямі розбудови екомережі в Україні не було передбачено.

Програмою було визначено лише систему органів управління у сфері організації національної екологічної мережі. Організаційне забезпечення реалізації Програми здійснює Мінприроди України разом із зацікавленими центральними й місцевими органами виконавчої влади. Мінприроди здійснює контроль за реалізацією Програми та щорічно має подавати Кабінету Міністрів України звіти й необхідну інформацію про хід виконання завдань Програми. Кабінет Міністрів України на підставі наданої інформації здійснює коригування програмних завдань, їх змісту та обсягів фінансування [1]. Отже, державне управління у сфері формування, збереження й використання екомережі здійснюють Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів АРК, Мінприроди та його територіальні органи, інші центральні органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування як органи загальної компетенції.

Для вивчення проблемних питань, пов'язаних із організацією екомережі в Україні та з метою координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади – виконавців Загальнодержавної програми формування національної екомережі України на 2000–2015 рр., створено Координаційну раду з питань формування національної екологічної мережі зі ста-

тусом тимчасового дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України. Координаційна рада діє на підставі Положення про Координаційну раду з питань формування національної екологічної мережі, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2001 р. і виконує такі функції:

- підготовка пропозицій щодо включення національної екологічної мережі як спеціальної функціональної території загальнодержавного значення до Генеральної схеми планування території України;

- підготовка в разі потреби пропозицій про внесення змін до Програми;

- організація підготовки раз на 5 років національної доповіді про стан формування національної екологічної мережі [1].

Наступним Законом України «Про екологічну мережу України» вже було деталізовано повноваження Кабінету Міністрів України, Мінприроди та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у сфері формування, збереження та використання екомережі, а також розширено перелік координаційних рад з питань формування екомережі, які утворюються при Кабінеті Міністрів України й обласних державних адміністраціях. Положення про координаційні ради з питань формування екомережі та їх персональний склад затверджуються відповідно Урядом і цими обласними державними адміністраціями [2].

Основними завданнями координаційних рад є організація розроблення Зведеної схеми формування екомережі України, регіональних та місцевих схем формування екомережі, упровадження принципів екосистемного підходу в природоохоронній діяльності, а також сприяння реалізації міжнародних програм і проектів технічної допомоги, залучення іноземних інвестицій, спрямованих на формування національної екомережі.

Важливо здійснювати порівняльно-правовий аналіз національного й закордонного законодавства, щоб запозичувати позитивний досвід для вдосконалення правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин. У цьому для України є корисним аналіз правової моделі формування екомережі ЄС, хоча Україна ще не є членом Євросоюзу.

Європейська екологічна мережа «Natura 2000» є основним засобом збереження й охорони флори та фауни і природних середовищ існування в Європі. Процедура визначення територій, які включаються до складу «Natura 2000», передбачає три етапи:

А. Визначення державами-членами ЄС національних переліків особливої заповідних територій.

Б. Визначення Європейською Комісією, на основі національних переліків, територій, що мають значення на рівні ЄС.

В. Безпосереднє виділення державами-членами ЄС обраних територій.

Європейська Комісія може вийти за межі запропонованих державами переліків й визнати такою, що має значення на рівні ЄС, територію, яка не була запропонована державами. Виконавчий орган ЄС спершу проводить консультації з державою, котрій належить обрана територія та намагається досягнути з нею взаємної згоди щодо виділення цієї території. Однак у протилежному випадку Європейська Комісія може звернутися до Ради ЄС із пропозицією щодо вирішення питання виділення цієї території [4, с. 173]. Така практика засвідчує загальноєвропейські пріоритети збереження біологічного й ландшафтного різноманіття над внутрішньодержавними інтересами.

Європейська Комісія, розглядаючи списки запропонованих територій, які мають значення для Європейської спільноти, пропонує кошторис фінансування ЄС для функціонування цих територій, і приймає відповідне рішення. Рішення Європейської Комісії про організацію територій особливої охорони

природних комплексів держави-учасниці повинні виконати протягом шести років, в інших випадках термін встановлює Європейська Комісія. При цьому обов'язок і відповідальність щодо розроблення й вживання заходів щодо збереження особливо заповідних та особливо охоронюваних територій покладається на відповідні держави, у межах національних кордонів яких знаходяться ці території [4, с.173].

Як зауважила М.О. Медведєва [5, с. 737–739], окремі європейські країни мали деякі проблеми з імплементацією програми ЄС «Natura 2000», що мало наслідком порушення цього питання в Суді ЄС і ухвалення ним рішень у справах Commission v. France C-220/99 і Commission v. Germany C-71/99 [6].

Досвід ЄС підтверджує, що країни не завжди дотримуються взятих на себе зобов'язань із формування національних екомереж, оскільки це може призвести до скорочення природного ресурсного потенціалу через встановлення особливо охоронюваного чи заповідного режиму й заборону інтенсивної господарської діяльності на цих територіях. Тому урядові організації при прийнятті відповідних рішень повинні дбати не тільки про економічні потреби, а й про екологічні та соціальні. В Україні варто створити більш чіткий і дієвий механізм формування екомережі й імперативного впливу на ці процеси, як це робить Європейська Комісія.

Як зауважив М.І. Максименко, зарубіжний досвід доводить можливість проведення заходів щодо побудови екологічної мережі за рахунок фінансування міжнародних фондів [7, с. 12]. Це є надзвичайно актуально для України через сучасну фінансову й політичну ситуацію в нашій державі.

Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. передбачається забезпечити поєднання національної екологічної мережі з екологічними мережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екологічної мережі, шляхом створення спільних транскордонних елементів екологічної мережі у межах природних регіонів і природних коридорів, узгодження проектів землеустрою на прикордонних ділянках.

Створення спільних транскордонних елементів національної екологічної мережі здійснюватиметься у співробітництві з такими країнами:

Республіка Польща – Західнополіський біосферний заповідник, біосферний заповідник Східні Карпати, Розточанський біосферний заповідник; Республіка Білорусь – Західнополіський біосферний заповідник, Рівненський природний заповідник, національний природний парк Прип'ять-Стохід; Російська Федерація – Сновський природний заповідник, Луганський природний заповідник, Деснянсько-Старогутський національний природний парк, національний природний парк Меотида, національний природний парк Донецький кряж; Румунія – Дунайський біосферний заповідник, Вижицький національний природний парк; Республіка Молдова – Нижньодністровський національний природний парк; Словачка Республіка – біосферний заповідник Східні Карпати [1].

З початку 2008 р. до середини 2010 р. благодійною організацією «ІнтерЕкоЦентр» (Україна) та центром екологічних консультацій «Altenburg & Wymenga Ecological Consultants» (Нідерланди) спільно з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та підпорядкованими структурами виконано проект «Реалізація транскордонного екологічного зв'язку в Українських Карпатах». Створено Турківський і Буковинський транскордонні екокоридори у Львівській та Чернівецькій областях. Вони поєднують Національний природний парк «Сколівські Бескиди», Ужанський національний природний парк і Регіональний ландшафтний парк «Надсян-

ня» в Україні з національними парками «Бещадський», «Чісна-Ветліна» та «Долина Сяну» в Польщі, а також Вижницький національний природний парк із національним парком «Ванаторі-Нямц» у Румунії. Ці парки й екокоридори є дуже важливими для збереження популяцій ведмедів, зубрів, рисі та інших видів флори і фауни у Карпатському регіоні [8, с. 47].

Проектування екомережі в Україні відбувається шляхом розроблення регіональних, місцевих та зведеної схеми формування екомережі України, що є складовою Генеральної схеми планування територій України, затвердженої законом України від 7 лютого 2002 р. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 р. «Про забезпечення реалізації Закону України «Про Генеральну схему планування територій України», формування екомережі включено до Генеральної схеми планування території України, що визначає концептуальні засади вирішення планування й використання території держави та має враховуватися при розробці відповідної містобудівної документації.

Особливістю територіальної організації національної екологічної мережі є те, що перелік її основних елементів, що мають загальнодержавне значення, законодавчо визначений Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. у спеціальному додатку 6, котрий передбачає 14 природних регіонів і 8 природних коридорів з указівкою на назву елемента екологічної мережі, його географічне розташування та переліком основних територій та об'єктів – складових екологічної мережі.

Елементи національної екологічної мережі місцевого значення визначаються відповідними регіональними програмами й регіональними схемами формування екологічної мережі [1]. Нині затверджено 14 обласних програм формування регіональної екомережі (в АР Крим, Вінницькій, Дніпропетровській, Закарпатській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Львівській, Луганській, Миколаївській, Одеській, Рівненській, Тернопільській, Харківській, Чернігівській областях); у Волинській, Сумській, Хмельницькій, Чернівецькій областях, у місті Києві та Севастополі окремі розділи про формування екомережі включені до місцевих програм з охорони навколишнього природного середовища; у 5 областях (Донецькій, Запорізькій, Полтавській, Херсонській, Черкаській) розроблено проекти програм; у Житомирській та Київській областях завершується робота щодо розробки програм [9, с. 25].

Для визначення основних елементів екомережі на загальнодержавному й місцевому рівнях розробляються і знаходяться на різних стадіях доопрацювання та погодження 17 проектів її регіональних схем: у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Черкаській, Чернівецькій областях. У Харківській та Івано-Франківській областях схеми затверджено як складові обласних програм формування екомережі. У Хмельницькій області проект регіональної схеми розроблено у межах проекту PIN-MARTRA; у Київській, Рівненській, Херсонській областях передбачено їх розроблення. Схеми формування екомережі затверджено в АР Крим, Житомирській, Тернопільській, Одеській областях та м. Києві [9, с. 25].

Однак у процесі проектування екокоридорів виявилось, що цих схем недостатньо. Тому автори проекту створення екологічних коридорів на території Українських Карпат розробили новий вид проектної документації – схему екологічного коридору. Було розроблено алгоритм її створення, погодження й затвердження. Схеми було погоджено із низкою державних органів, землевласниками і землекористувачами та затверджено відповідно Буко-

винського – рішенням районної ради, Турківського – рішенням обласної державної адміністрації (оскільки цей екокоридор займає територію двох адміністративних районів) [8, с. 85]. Цей приклад є свідченням локального деталізованого правового регулювання побудови важливих структурних елементів національної екологічної мережі – екологічних коридорів, адже на законодавчому рівні такого механізму не визначено.

М.І. Максименко вважає, що в законодавстві України необхідно чітко передбачити загальний пріоритет документації зі створення національної екомережі України перед містобудівною документацією та документацією із землеустрою [7, с. 12]. З цим, безперечно, варто погодитися і напрацьований практикою досвід проектування екокоридорів використати при вдосконаленні закону України «Про екологічну мережу України», а також внести відповідні зміни до Законів України «Про основи містобудування» та «Про землеустрій».

Наразі, як справедливо зауважив Б.В. Даниленко, схеми екомережі зображуються на картах довільно, у законодавстві не передбачено встановлення в природі меж структурних елементів екомережі. Не передбачено створення адміністрації або якогось іншого органу, який управлятиме екомережею. Отже, належних правових передумов для формування екологічної мережі поки що не створено [3, с. 415].

На законодавчому рівні проблема формування національної екологічної мережі й досі залишається гостро актуальною. Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. визначено стратегічні цілі й завдання національної екологічної політики, однією з яких визнано припинення втрат біологічного й ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі.

Висновки. Національна екологічна мережа формується за процедурою, загальні засади якої визначені міжнародно-правовими нормами й національним екологічним і земельним законодавством. Однак нечіткість, неповнота цієї процедури та безадресність повноважень органів управління загальної компетенції гальмують процеси організації екомережі в Україні.

У Законі України «Про екологічну мережу України» пропонується визначити механізм проектування екологічних коридорів як важливих структурних елементів екомережі, що виконують екокомунікаційні функції, оскільки законодавством України чітко визначено лише порядок створення й оголошення особливо охоронюваних територій та об'єктів природно-заповідного фонду як ключових територій екомережі.

Для досягнення визначених показників доведення до 2015 р. площі національної екомережі України до рівня (41% території країни), необхідного для забезпечення екологічної безпеки країни, потрібно посилити імперативну складову інституційного механізму формування національної екологічної мережі за зразком і з урахуванням широких повноважень Європейської Комісії при розбудові екомережі Європейського Союзу «Natura 2000». Замість дорадчого органу – Координаційної ради з питань формування національної екологічної мережі варто створити спеціальний постійно діючий Центральний орган з питань формування національної екологічної мережі та його територіальні управління для розробки й упровадження регіональних програм і схеми формування екомережі України, що є складовою Генеральної схеми планування території України.

Література:

1. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.

2. Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
3. Гетьман А.П. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : [монографія] / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.; за ред. А.П.Гетьмана та В.Ю.Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
4. Микієвич М.М. Європейське право навколишнього середовища : [навчальний посібник] / М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова. – Львів, 2004. – 256 с.
5. Екологічне право України : [підруч. для студ. вищих навч. закладів] / За ред. І.І. Каракаша. – Одеса : Фенікс, 2012. – 788 с.
6. Brenot V. Environmental law 2010 France / Brenot V., M. Werner // The International Comparative Legal Guide to Environment law 2010: France / Freshfields Bruckhaus Deringer. – London :Global Legal Group Ltd., 2010. – Ch.18. – P. 143–151.
7. Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид наук / М.І. Максименко. – Київ, 2013. – 18 с.
8. Деодатус Ф. Створення екологічних коридорів в Україні : [посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах] / Ф.Деодатус, Л.Проценко, А.Башта та ін. – К., 2010.
9. Томахін М. Формування екологічної мережі та розвиток природно-заповідної справи в Україні / М. Томахін, В. Канцурак, І. Іваненко, Ю. Колмаз, Н. Фишко, А. Сторожук // Землевпорядний вісник. – 2012. – № 3. с. 23–29.

Вашишин М. Я. Правовые и организационные основы формирования национальной экологической сети в Украине

Аннотация. В статье проанализированы специальные правовые нормы о формировании национальной экологической сети и практика их применения в Украине.

Ключевые слова: экологическая сеть, схемы формирования экологической сети, проектирование экокоридоров.

Vashchyshyn M. Legal and organizational principles of forming the national environmental network in Ukraine

Summary. The article deals with the analysis of special legislative norms and their practice of formation of the national environmental network in Ukraine.

Key words: national environmental network, formation of the national environmental network, making eco-corridors projects.