

ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6(477)

ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

М. Ващишин

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

Проаналізовано особливості правового забезпечення формування та функціонування екологічної мережі в європейських країнах. На підставі аналізу закордонного досвіду обґрунтовано пропозиції з вдосконалення національного законодавства про екологічну мережу.

Ключові слова: Всеєвропейська екологічна мережа, природно-заповідний фонд, особливо охоронювані природні території.

Важливою характерною ознакою формування національної екологічної мережі України є адаптація вітчизняного екологічного законодавства до прогресивних положень Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту. На виконання вимог і рекомендацій цієї Стратегії Україна прийняла Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. від 21 вересня 2000 р., а також закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. і розпочала розбудову національної екологічної мережі.

Серед дослідників окремих юридичних та практичних аспектів формування Всеєвропейської та національної екологічної мереж варто відзначити В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, А. П. Гетьмана, П. А. Гвоздика, А. Й. Годованюка, Б. В. Даниленка, І. І. Каракаша, С. М. Кравченко, В. Є. Лізгаро, М. І. Максименка, Н. Р. Малишеву, А. К. Соколову, Ю. С. Шемшученка.

Помітним, зокрема, є внесок М. І. Максименка, котрий під час дослідження правового забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні шляхом створення національної екологічної мережі проаналізував закордонний досвід формування екомережі Європейського Союзу та Смарагдової мережі [1, с. 12]. У пілотному навчальному посібнику з європейського права навколишнього середовища [2] уперше відображено правові аспекти збереження та охорони біологічного різноманіття в Європі та розбудови екологічної мережі «Natura 2000». Однак комплексного правового аналізу закордонного досвіду правового забезпечення формування й функціонування екологічної мережі у країнах Європи та з'ясування практичного значення одержаних результатів для охорони та збереження довкілля в Україні вітчизняні науковці не проводили.

Екологічна мережа є практичним втіленням ідеї охорони ландшафтного та біологічного різноманіття. Глобальне значення збереження компонентів біологічного

різноманіття для теперішніх і майбутніх поколінь було визнано ще у 1972 р. на Стокгольмській конференції ООН із проблем навколишнього середовища. Однак необхідність системного збереження біологічного різноманіття була визначена лише у 1992 р. на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку в Ріо-де-Жанейро, де було прийнято Конвенцію про охорону біологічного різноманіття. Ця конвенція була ратифікована Законом України від 29 листопада 1994 р.

Розробка перших програмних документів, які слугували основою правового забезпечення формування екологічної мережі в країнах Європейського Союзу розпочалася з ухвалення Директив Європейського Союзу: про збереження диких птахів (Council Directive 79/409/EEC on the protection of wild birds), а також про збереження дикої фауни і флори та природних середовищ її існування (Council Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora), відомих як «Habitats Directive».

Статтею 3 Council Directive 92/43/EEC було передбачено створення єдиної Європейської екологічної мережі особливо заповідних територій та програму її реалізації – «Natura 2000». Ця мережа, що складається з місць, котрі мають типи природних середовищ існування та середовища існування видів, має забезпечити можливість підтримання чи, коли необхідно, відновлення у сприятливому стані збереження у своєму ареалі відповідних типів природних середовищ існування і середовищ існування відповідних видів. Мережа «Natura 2000» повинна включати особливо охоронювані території, класифіковані державами-членами згідно з Council Directive 79/409/EEC [3, с. 157]. Зазначені положення засвідчують безпосередній і нерозривний зв'язок обох Директив ЄС і їх фундаментальне значення для організації Всеєвропейської екологічної мережі.

Згодом, під час підготовки до другої Європейської конференції міністрів охорони навколишнього природного середовища, що відбулася у квітні 1993 р. в місті Люцерні (Швейцарія), в рамках процесу «Довкілля для Європи», Німеччина запропонувала створити Всеєвропейську екологічну мережу, поширивши її на базі програми «Natura 2000» на країни, які не є членами Євросоюзу. Подібну ініціативу висунула Всесвітня спілка охорони природи «IUCN» у 1992 р.

Наступним суттєвим кроком була конференція «Збереження Європейської природної спадщини: на шляху до Європейської екомережі», що проходила в місті Маастрихті (Нідерланди) у листопаді 1993 р. На ній було обґрунтовано необхідність розробки Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, передбачивши, серед іншого, формування Всеєвропейської екологічної мережі. Цю стратегію одногослосно схвалено на європейській конференції міністрів охорони навколишнього природного середовища в рамках процесу «Довкілля для Європи» (жовтень 1995 р., м. Софія). Тим самим було офіційно узгоджено початок розбудови Всеєвропейської екомережі як фізичної (на місцевості) мережі ключових територій (core areas), з'єднаних природними кордонами (corridors) та підтримуваних буферними зонами (buffer zones). Її основою визнано програму «Natura 2000» [4, с. 24].

«Natura 2000» – це форма охорони навколишнього природного середовища, яка поєднує в собі різновиди особливо охоронюваних територій, утворених на підставі норм права Європейського Союзу: 1) територія для охорони популяцій видів дикої флори та фауни у сприятливому стані; 2) особливо охоронювана територія природних комплексів; 3) територія, яка має особливе значення для Європейської спільноти [5, с. 268]. Важливим є те, що зазначені території можуть частково або повністю збігатися з природними територіями, які є під охороною національного еколо-

гічного законодавства (на яких створений чи запроваджений національний природоохоронний режим).

Формування мережі «Natura 2000» відбувається за принципом її поєднання з національними природоохоронними програмами. Відповідно до ст. 10 Council Directive 92/43/EEC держави-члени, якщо вважають необхідним, докладають зусиль для заохочення управління особливостями ландшафту, котрі мають важливе значення для дикої фауни та флори, у своєму плануванні землекористування та політиці розвитку та, зокрема, з метою покращення цілісності мережі «Natura 2000». Цими особливостями є такі, котрі завдяки своїй лінійній чи послідовній структурі (такі як річки зі своїми берегами чи традиційні системи позначення меж полів) чи своїй функції з'єднуючої ланки (такі як ставки чи маленькі ліси), необхідні для міграції, розповсюдження або генетичного обміну диких видів [3, с. 161].

За законодавством ЄС такі території мають статус природних кордонів (korridors), а за Законом України «Про екологічну мережу України» зачислені до сполучних територій (екокоридорів), котрі поєднують між собою ключові території і забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Традиційне національне природоресурсне законодавство України до цих територій відносить землі водного фонду (природні водойми, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони тощо), землі лісгосподарського призначення, полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не зачислені до земель лісгосподарського призначення. Однак наразі ці природні об'єкти виконують здебільшого господарські, а не екологічні функції. Законодавством не передбачено механізму обов'язкового їх включення до національної екологічної мережі задля забезпечення її цілісності.

Держави-учасниці ЄС послідовно впроваджують організаційно-правові заходи щодо формування Європейської екологічної мережі. Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 5 Закону Республіки Польща «Про охорону природи» охорона територій «Natura 2000» є однією з основних просторових форм охорони навколишнього природного середовища. Цей інститут є відносно новим для польської системи права, його запровадження пов'язане зі вступом Республіки Польща до ЄС. Формування мережі територій «Natura 2000» відбувається у два етапи: національний, де рішення приймає Міністр охорони навколишнього середовища із подальшим затвердженням Ради Міністрів Республіки Польща, та союзний (унійний), що передбачає розгляд Європейською Комісією списку пропонованих територій, які мають значення для Європейської спільноти і кошторис фінансування ЄС функціонування цих територій, та прийняття відповідного 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 [5, с. 268].

Як зазначила М. О. Медведева [6, с. 737–739], окремі європейські країни мали деякі проблеми з імплементацією програми ЄС «Natura 2000», що стало 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* [7].

Україна активно долучається до прогресивних європейських природоохоронних ініціатив. Так, 29 жовтня 1996 р. Верховною Радою України ратифіковано Бернську конвенцію «Про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі» та Рамсарську конвенцію «Про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів», а 19 березня 1999 р., Боннську конвенцію «Про збереження мігруючих видів диких тварин».

Постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р. № 439 було затверджено Концепцію збереження біологічного різноманіття України відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Ця постанова стала першим національним документом, що започаткував зміну курсу екологічної політики нашої держави з локальної охорони об'єктів та територій природно-заповідного фонду на новітній курс формування національної екологічної мережі, яка має системний та комплексний характер. Згодом було розроблено законодавчу базу формування та функціонування національної екологічної мережі України. Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. визначено стратегічні цілі та завдання національної екологічної політики, однією з яких визнано припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі.

Аналіз законодавства ЄС стосовно формування мережі територій «Natura 2000» і законодавства України про національну екомережу свідчить, що в Україні особливій охороні підлягає ширший перелік територій та об'єктів, ніж у державах-учасниках ЄС. Це, зокрема, стосується курортних та лікувально-оздоровчих, рекреаційних, водозахисних та полезахисних територій, земель сільськогосподарського призначення екстенсивного використання та радіоактивно забруднених земель, положення про особливу охорону яких передбачені лише національним законодавством. Проте в Україні простежується значне відставання у розвитку системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду (менше 10%) порівняно з країнами Європи, де показник заповідності (відношення площі земель природно-заповідного фонду до площі держави) становить у середньому близько 15%.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2006 р. № 70-р схвалено концепцію Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 р. Вона має завершити створення репрезентативної системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, довівши площі природно-заповідного фонду до 15% загальної території держави та забезпечивши її всебічний розвиток. Законом України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. передбачено доведення до 2015 р. площі національної екомережі до рівня (41% території країни), необхідного для забезпечення екологічної безпеки країни, запровадження системи природоохоронних заходів збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

Формування національної екологічної мережі в Республіці Білорусь регулюється нормами не екологічного, а містобудівного законодавства і розпочалося значно пізніше, ніж в Україні – лише у 2007 р. з прийняттям Указу Президента Республіки Білорусь «Про деякі питання державної містобудівної політики». Відповідно до Державної схеми комплексної територіальної організації Республіки Білорусь національна екологічна мережа представляє собою систему природно-територіальних комплексів зі спеціальними режимами природокористування, що забезпечують природні процеси руху живих організмів, енергії, речовин і відіграють важливу роль у підтримці екологічної рівноваги й забезпеченні постійного розвитку територій (регіону, країни, континенту), збереженні біологічного та ландшафтного різноманіття. В. Є. Лізгаро вважає це недостатнім і пропонує у Законі Республіки Білорусь «Про охорону навколишнього середовища» закріпити поняття екологічної мережі, відобразити її склад, а також доповнити нормами про її формування та функціонування, визначити компетенцію органів державного управління у сфері формування та функціонування екологічної мережі [8, с. 255].

У Російській Федерації досі не проводяться організаційно-правові заходи щодо формування національної екологічної мережі, а до особливо охоронюваних природних територій належать: державні природні заповідники, у тому числі біосферні; державні природні заказники; національні природні парки; пам'ятки природи; дендрологічні парки і ботанічні сади; лікувально-оздоровчі місцевості і курорти; рідкісні чи зникаючі рослини і тварини, занесені до Червоної книги Росії, Червоних книг республік у складі Росії [9, с. 251]. Російська Федерація ще не перейшла на розширену форму охорони ландшафтного та біологічного різноманіття, а обмежується сформованим ще за часів СРСР принципом посиленої охорони територій природно-заповідного фонду та деяких окремих цінних природних об'єктів.

Загалом, з-поміж усіх пострадянських республік чітко визначена спеціальними Директивами ЄС процедура формування національних екологічних мереж дотримується державами Прибалтики, які стали повноправними членами Європейського Союзу і учасниками програми «Natura 2000». Вони, як і інші держави ЄС, пропонують національні переліки територій, котрі включатимуться в мережу «Natura 2000». З них обираються природні території, що мають значення на рівні ЄС, після чого держави-члени безпосередньо виділяють обрані території для Всеєвропейської мережі. При цьому обов'язок і відповідальність щодо розроблення та вживання заходів зі збереження особливо заповідних та особливо охоронюваних територій покладається на відповідні держави, в межах національних кордонів яких є ці території [2, с. 173].

Як зазначає М. І. Максименко, для держав-сторін Бернської конвенції, які не є членами ЄС, передбачені принципи реалізації екомережі ЄС через Смарагдову мережу – шляхом визначення територій спеціального інтересу збереження (ASCIs). Охорона територій, що можуть стати ASCIs, має розпочинатися ще до включення їх до Смарагдової мережі – з моменту набуття статусу «території-кандидата» Смарагдової мережі. Зарубіжний досвід доводить можливість проведення заходів із побудови екологічної мережі за рахунок фінансування міжнародних фондів [1, с. 12].

Аналізуючи наявні підходи до правового регулювання формування і функціонування екологічних мереж у різних країнах, В. Є. Лізгаро виділяє такі:

- прийняття спеціальних законів, що регулюють функціонування екологічних мереж (Україна, Республіка Молдова);
- включення спеціальних норм до законодавства про особливо охоронювані природні території (Республіка Казахстан);
- включення спеціальних норм до головних актів про охорону навколишнього середовища (країни-члени ЄС) [8, с. 255]. Білоруський законодавець обрав шлях поетапного впровадження правових норм про екологічну мережу – на разі ними доповнено не екологічне, а містобудівне законодавство.

М. І. Максименко пропонує у законодавстві України чітко передбачити загальний пріоритет документації зі створення національної екомережі України перед містобудівною документацією та документацією із землеустрою [1, с. 12].

Україна, котра приєдналася до Всеєвропейської стратегії збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, відзначається найбільш розгалуженою системою спеціального законодавства про національну екологічну мережу, наявністю деяких прогресивніших положень, що стосуються охорони не тільки заповідних та особливо охоронюваних територій, але й тих територій, котрі забезпечують цілісність екомережі (курортних та лікувально-оздоровчих, рекреаційних, водозахисних та полезахисних територій, земель сільськогосподарського призначення екстенсивного використання та

радіоактивно забруднених земель), проте помітно відстає від показників європейських країн у кількісному співвідношенні площі заповідних територій від загальної площі держави.

Незважаючи на прогресивність та оперативне прийняття законодавчих норм про національну екомережу, найслабшим місцем правового регулювання відносин у сфері формування екологічної мережі в Україні стала відсутність налагодженого механізму дотримання цих норм. Враховуючи позитивний досвід функціонування екологічної мережі у європейських країнах, можна запропонувати деякі положення, котрі слугуватимуть покращенню правового регулювання відносин у сфері розбудови національної екологічної мережі, оскільки наразі результати її функціонування є незадовільними.

Для досягнення визначених показників доведення до 2015 р. площі національної екомережі до рівня (41% території країни), необхідного для забезпечення екологічної безпеки країни, необхідно посилити імперативну складову інституційного механізму формування національної екологічної мережі. Нині діє Координаційна рада з питань формування екомережі при Кабінеті Міністрів України. Вона є тимчасовим дорадчим органом, скликається періодично і не може безпосередньо впливати на процеси організації екологічної мережі. Варто створити спеціальний Центральний орган з питань формування національної екологічної мережі та його територіальні управління для розробки та впровадження регіональних програм та Зведеної схеми формування екомережі України, рішення якого були би обов'язковими до виконання, подібно як рішення європейської Комісії.

Для забезпечення цілісності національної екологічної мережі доцільно визначити механізм обов'язкового включення до її складу тих земель водного фонду (природні водойми, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони тощо), земель лісгосподарського призначення, пожежозахисних лісових смуг та інших захисних насаджень, які мають важливе екологічне значення.

Особливій охороні мають підлягати не тільки ключові території національної екологічної мережі (здебільшого об'єкти і території природно-заповідного фонду), але й сполучні території (екокоридори), котрі поєднують між собою ключові території і забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Якщо ключові території забезпечують охорону та збереження ландшафтного різноманіття, то сполучні території сприяють відновленню біологічного різноманіття, що в комплексі дає підстави досягти стратегічної мети формування та функціонування національної екологічної мережі у складі Всеєвропейської екологічної мережі.

Список використаної літератури

1. *Максименко М. І.* Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / М. І. Максименко. – К., 2013. – 18 с.
2. *Микієвич М. М.* Європейське право навколишнього середовища : навч. посібник / М. М. Микієвич, Н. І. Андрусевич, Т. О. Будякова. – Львів, 2004. – 256 с.
3. Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Львів, 2004. – 192 с.
4. *Томахін М.* Формування екологічної мережі та розвиток природно-заповідної справи в Україні / М. Томахін, В. Канцурак, І. Іваненко та ін. // Землепорядний вісник. – 2012. – № 3. – С. 23–29.
5. *Ващишин М. Я.* Вплив законодавства ЄС на розвиток законодавства України про національну екологічну мережу / М. Я. Ващишин, О. О. Шарван // Сучасні тенденції

- розвитку національного законодавства України : збірник тез міжнародної науково-практичної конференції (19–20 травня 2011 р., м. Київ) / упор. канд. юрид. наук, доц. О. М. Гончаренко. – К. : Видавничий центр НУБіП України, 2011. – 452 с. – С. 267–269.
6. Екологічне право України : підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. І. І. Каракаша. – Одеса : Фенікс, 2012. – 788 с.
 7. *Brenot V.* Environmental law 2010 France / V. Brenot, 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.
 8. *Лизгаро В. Э.* К вопросу о развитии законодательства Республики Беларусь, регулирующего формирование и функционирование экологической сети / В. Э. Лизгаро // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права : міжнар. наук.-практ. конф. : зб. наук. праць / за заг. ред. В. М. Єрмоленка та ін. – К. : ІРІДУМ, 2009. – 336 с. – С. 254–256.
 9. *Исмаилов Э. Ю.* Экологическое право : учебник / Э. Ю. Исмаилов, Ю. В. Трунцевский, Н. Е. Савич. – М. : ЮрИнфоР-Пресс, 2004. – 414 с.

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СЕТИ В СТРАНАХ ЕВРОПЫ

М. Ващишин

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

В статье проанализированы особенности правового обеспечения формирования и функционирования экологической сети в европейских странах. На основании анализа зарубежного опыта обоснованы предложения по совершенствованию национального законодательства об экосети.

Ключевые слова: Европейская экологическая сеть, природозаповедный фонд, особо охраняемые природные территории.

PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL NETWORK EVOLVEMENT IN THE EUROPEAN COUNTRIES

М. Vashchyslyn

*Ivan Franko National University of Lviv,
Universitetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

The article deals with the analysis of the peculiarities of legal regulation of environmental network evolvement in the European countries. On the basis of the analysis of foreign experience within this scope the author substantiates her own proposals as to the improvement of domestic legislation on national environmental network.

Key words: European environmental network, natural and reserve fund, specially protected natural areas.

*Стаття: надійшла до редакції 22.04.2014
прийнята до друку 19.06.2014*