

# ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ ТА ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

УДК 349.6(477)

## ПЕРІОДИЗАЦІЯ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО НАЦІОНАЛЬНУ ЕКОЛОГІЧНУ МЕРЕЖУ

*М. Ващишин*

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

У статті проаналізовано розвиток правового регулювання відносин у сфері формування та функціонування національної екологічної мережі. На підставі аналізу законодавчих норм обґрунтовано критерії періодизації розвитку законодавства про екологічну мережу України.

Ключові слова: національна екологічна мережа, природно-заповідний фонд, етапи розвитку екологічного законодавства.

Незважаючи на надзвичайне природоохоронне значення і соціальну цінність функціонування національної екологічної мережі України, правовідносини у відповідній сфері досі не стали предметом спеціального наукового аналізу юристів-екологів. Основні наукові дослідження у цій сфері стосуються лише природно-заповідних відносин і не мають комплексного характеру. Глибокого аналізу потребує проблема становлення та розвитку екологічного законодавства України про екологічну мережу і нагальною є потреба періодизації законодавства у відповідній сфері.

Серед дослідників окремих еколого-правових проблем, пов'язаних із формуванням екологічної мережі України, варто зазначити Н. Р. Малишеву, Г. І. Балюк, В. І. Андрейцева, С. М. Кравченко, В. Л. Мунтяна, Н. І. Титову, А. П. Гетьмана, Ю. С. Шемшученка, О. О. Погрібного, І. І. Каракаша, П. А. Гвоздика, А. Й. Годованюка, Б. В. Даниленко, А. К. Соколову, Х. І. Чопко.

Законодавство України про національну екологічну мережу є самостійним комплексним інститутом екологічного законодавства України. Інтегрованість та комплексність правового регулювання відносин у сфері довкілля як характерні ознаки екологічного законодавства почали проявлятися відразу з проголошенням Україною державної незалежності. Свідченням посиленої уваги законодавця до надзвичайно важливої проблеми охорони довкілля є те, що одним з перших законів незалежної України став Закон «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. Законодавець визнав, що охорона навколишнього природного середовища, раціональне використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини є невід'ємною умовою сталого економічного та соціального розвитку України.

Тим самим в основу екологічної політики нашої держави було закладено комплекс взаємопов'язаних природоохоронних, природноресурсових та антропоохоронних організаційно-правових заходів. Т. І. Діденко інтеграцію нормативно-правових актів різного змісту (природноресурсного, природоохоронного та антропоохоронного) слушно зачислює до специфічних ознак системи екологічного законодавства [1, с. 3]. Згодом кожен із цих напрямів отримав своє відокремлене правове регулювання.

Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» було визначено систему природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, зважаючи на їх значну екологічну цінність як унікальних та типових природних комплексів, з метою збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ. До природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, були зачислені території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що утворюють єдину територіальну систему.

Крім цих компонентів законодавець виокремив також рідкісні та під загрозою зникнення у природних умовах види тварин і рослин, що підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги. Спеціальне правове регулювання відносин, пов'язаних із веденням Червоної книги України, розпочалося із затвердженого Постановою Верховної Ради України від 29 жовтня 1992 р. Положення Про Червону книгу України.

Природно-заповідний фонд України відповідно до ст. 61 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» – це ділянки суші та водного простору, природні комплекси й об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну і народогосподарську цінність і призначені для збереження природної різноманітності, генофонду видів тварин і рослин, підтримання загального екологічного балансу та фонового моніторингу навколишнього природного середовища, які повністю або частково вилучаються з господарського використання.

Наступним важливим законодавчим кроком у напрямі регламентації природоохоронної діяльності стало прийняття спеціального Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р., яким визначено правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів. Визначення природно-заповідного фонду, запропоноване цим законом, вже є досконалішим, оскільки в ньому уточнено складові природно-заповідного фонду і відкинуто природноресурсовий аспект у їх характеристиці (особливу народогосподарську цінність).

Законодавством України природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання; визнається складовою частиною світової системи природних територій та об'єктів, що є під особливою охороною.

Фахівці із заповідної справи та члени кількох громадських екологічних, еколого-правових організацій відзначають початок 90-х років минулого століття як перший період активності в сфері заповідної справи та збереження біорізноманіття: прийняття Законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», перших Указів Президента України про створення об'єктів природно-заповідного фонду, інституалізація біосферних заповідників (1993), перша державна екопрограма України – Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні («Заповідники», затверджена Постановою Верховної Ради України від 22 вересня 1994 р.) [2, с. 8].

На нашу думку, цей період розвитку екологічного законодавства України можна вважати *організаційним етапом* формування національного законодавства про екологічну мережу (перша половина 90-х років ХХ ст.). Хоча на цьому етапі основним об'єктом правового регулювання був природно-заповідний фонд, однак згодом він став ядром формування національної екологічної мережі. Тому початковий

етап становлення екологічного законодавства України мав природно-заповідний характер.

Водночас міжнародна спільнота активно перейнялася проблемами збереження дикої флори та фауни та природних середовищ їх існування, результатом чого стало прийняття цілої низки міжнародних конвенцій і розробка Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття і формування Всеєвропейської екомережі. З середини 90-х років Україна стала Стороною таких міжнародно-правових угод як: Конвенція про збереження біорізноманіття, Конвенція про захист Чорного моря від забруднення, Бернська конвенція (Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі), Рамсарська конвенція, Бонська конвенція про охорону мігруючих видів диких тварин та її відповідних угод, які розглядаються як важливі засоби збереження біорізноманіття серед мігруючих видів, Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення. У 1995 р. була підписана Всеєвропейська стратегія збереження ландшафтного і біологічного різноманіття [2, с. 13].

Відповідний період розвитку екологічного законодавства можна охарактеризувати як *ратифікаційний етап* формування національного законодавства про екологічну мережу (друга половина 90-х років ХХ ст.).

Крім ратифікації Україною вищезазначених міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля і успішного виконання перших міжнародних екологічних проектів у Карпатах і дельті Дунаю, можна відзначити також і вжиття важливих національних організаційно-правових заходів у екологічній сфері: створення Державної служби заповідної справи, визнання одним з пріоритетів державної екологічної політики збереження біологічного різноманіття та заповідну справу в Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р., прийняття Закону України «Про рослинний світ» (1999 р.), а також значне збільшення площі природно-заповідного фонду України [2, с. 8].

Відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи території країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту була прийнята Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р.

На думку Б. В. Даниленка, першочергове значення для збереження біорізноманіття має створення системи особливо охоронюваних природних територій [3, с. 281]. Формування такої системи територій передбачено законодавством про екологічну мережу. Варто зазначити, що одне з головних завдань створення екомережі – збереження біорізноманіття. Території та об'єкти до переліків територій та об'єктів екомережі вносять з урахуванням їх значення з точки зору екології, ботаніки, зоології та ландшафтознавства. Передусім до переліків включаються території та об'єкти, що мають загальнодержавне значення з погляду ландшафтного та біологічного різноманіття.

У Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. вперше було закріплено законодавче визначення терміну «екологічна мережа» як єдиної територіальної системи, яка включає ділянки природних ландшафтів, що підлягають особливій охороні, і території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водоза-

хисні, полезахисні території та об'єкти інших типів, що визначаються законодавством України, і є частиною структурних територіальних елементів екологічної мережі – природних регіонів, природних коридорів, буферних зон.

На попередніх етапах правового регулювання природо-заповідних відносин встановлення особливого природоохоронного режиму окремих особливо цінних територій та об'єктів мало самостійний і відокремлений характер. Натомість формування екологічної мережі України відбувається комплексно і системно, оскільки передбачає створення просторового цілісного природного комплексу територій та об'єктів з особливим природоохоронним режимом, що забезпечує їх захист, збереження і відновлення. Досягнення цілей збереження ландшафтного та біологічного різноманіття можливе не тільки завдяки організації посиленої охорони невеликих унікальних природних об'єктів природно-заповідного фонду, але й завдяки обмеженню господарської діяльності та невиснажливому природокористуванню в межах природних комплексів на значних територіях цілісної інтегрованої екологічної мережі.

Прийняття Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., затвердженої Законом України від 21 вересня 2000 р. можна вважати початком наступного *концептуального етапу* розвитку екологічного законодавства про національну екологічну мережу.

Упродовж наступних п'яти років був прийнятий ще один концептуальний документ – Загальнодержавна програма охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затверджена Законом України від 22 березня 2001 р., а також інші важливі природоохоронні джерела: розроблено нову редакцію Закону України «Про тваринний світ» (2001 р.), Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. затверджено Положення про Зелену книгу України, прийнято Закон України «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 р., ратифіковано у 2001 р. ініційована Україною Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (Карпатська конвенція) [2, с. 8].

З метою узгодження діяльності органів державної виконавчої влади, що забезпечують виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. створена Координаційна рада з питань формування національної екологічної мережі на підставі Положення про Координаційну раду з питань формування національної екологічної мережі, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.11.2001 р.

Проектування екомережі відбувається шляхом розроблення схеми формування екомережі України, що є складовою Генеральної схеми планування території 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 території України» формування екомережі включено до Генеральної схеми планування території України, що визначає концептуальні засади вирішення планування та використання території держави та має враховуватися в разі розробки відповідної містобудівної документації.

На галузевому рівні питання формування національної екомережі знайшло своє відображення в земельному законодавстві. Зокрема, Законом України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р. формування екомережі віднесено до системи заходів у галузі охорони земель (ст. 22), а відповідно до ст. 50 цього закону охорона земель оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення відбувається шляхом включення цих земель до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та

обмеження антропогенного впливу на такі землі, тобто визначено як захід щодо посиленої охорони окремих особливо цінних категорій земель. Ці положення є основою для подальшої деталізації та розвитку питань, пов'язаних із формуванням екомережі в контексті регулювання земельних відносин [4, с. 25].

Згодом система законодавства, що регулює відносини у сфері збереження біологічного та ландшафтного різноманіття поповнилася спеціальним Законом України «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 р. (набрав чинності з 1 січня 2005 р.), в якому запропоновано значно досконаліше визначення екомережі і передбачено не три, а чотири типи її структурних елементів, що дасть змогу забезпечити єдність та взаємозв'язок всієї системи екологічної мережі України: ключові, сполучні, буферні та відновлювані території. Законодавець також сформулював визначення понять «об'єкт екомережі» та «структурний елемент екомережі».

Законом України «Про екологічну мережу» від 24 червня 2004 р. було уточнено перелік структурних елементів національної екомережі. Структура екомережі, крім територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель оздоровчого і рекреаційного призначення, водозахисних та полезахисних територій, була доповнена: землями водного та лісового фонду, земельними ділянками, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність; земельними ділянками, на яких зростають природні рослини угруповання, занесені до Зеленої книги України; території, які є місцем перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; частково землями сільськогосподарського призначення; радіоактивно забрудненими землями, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом та деякими іншими територіями та об'єктами.

Прийняття Закону України «Про екологічну мережу» 2004 р. ознаменувало початок *функціонального етапу* розвитку національного екологічного законодавства про екомережу. На виконання норм цього закону було започатковано створення місцевих та регіональних екологічних мереж і її зведеної схеми, відбулося стрімке розширення мережі об'єктів природно-заповідного фонду, в тому числі морських (заказник «Філофорове поле», 2008 р.). Своєрідним апофеозом цього періоду стало оголошення 33 нових національних природних парків [2, с. 8].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.02.2006 № 70 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, довівши площі природно – заповідного фонду до 15% загальної території держави та забезпечивши її всебічний розвиток.

У 2009 р., згідно ч. 4 ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», Верховна Рада АРК встановила додаткову категорію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення в Автономній Республіці Крим – ландшафтно-рекреаційний парк (постанова ВР АРК від 18.11.2009 р.). Президентом України була прийнята ціла низка Указів, спрямованих на розширення екологічної мережі: «Про невідкладні заходи щодо розширення мережі національних природних парків» від 27 серпня 2008 р., «Про розширення мережі та територій національних природних парків та інших природно-заповідних об'єктів» від 1 грудня 2008 р., «Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні» від 27 серпня 2008 р.

Однак наприкінці 2010 р. простежують не тільки значне сповільнення розвитку природно-заповідної справи в Україні, але й навпаки скасування раніше прийнятих рішень у цій сфері. Так, зокрема, 21 жовтня 2010 р. Вищий адміністративний суд України визнав незаконним Указ Президента України від 11 грудня 2009 р. «Про створення національного природного парку «Сіверсько-Донецький». Це стало першим в історії

України прецедентом скасування судом статусу національного природного парку [2, с. 12]. Екологи занепокоєні тим, що проекти указів президента про створення нових заказників не беруться до уваги, натомість підписуються укази про вилучення заповідних земель для потреб будівництва. Відповідний період розвитку заповідної справи в Україні вже отримав назву «Льодовикового періоду» [2, с. 13]. І він триває й досі.

Підсумовуючи проведені дослідження, варто зазначити, що періодизацію розвитку екологічного законодавства України про національну екологічну мережу проводять з врахуванням двох критеріїв: 1) моменту прийняття ключового нормативно-правового акта, що регламентує відносини у сфері формування, збереження та відтворення національної екологічної мережі та 2) характеру організаційно-правових заходів, що здійснювалися на відповідному етапі реалізації законодавчих норм. Таким чином, періодизація розвитку екологічного законодавства України про національну екологічну мережу виглядає так:

Перший етап – організаційний (перша половина 90-х років ХХ ст.). Розпочато формування національного екологічного законодавства. Визначено систему природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, об'єктом спеціального правового регулювання визнано природно-заповідний фонд України;

Другий етап – ратифікаційний (друга половина 90-х років ХХ ст.). Україна ратифікувала низку міжнародно-правових актів у сфері охорони довкілля, долучилася до виконання міжнародних природоохоронних проектів, визнала основним пріоритетом державної екологічної політики збереження біологічного різноманіття та заповідну справу.

Третій етап – концептуальний (2000–2004 рр.). Започатковано формування національної екологічної мережі на основі спеціальної Загальнодержавної програми, якою визначено концептуальні засади розвитку відносин у відповідній сфері, вдосконалено чинне екологічне та галузеве законодавство відповідно до міжнародних стандартів у сфері збереження біологічного різноманіття.

Четвертий етап – функціональний (2005–2010 рр.). Розвивається спеціальне законодавство про національну екомережу. Започатковано створення місцевих та регіональних екологічних мереж і зведеної схеми національної екологічної мережі, відбулося стрімке розширення мережі об'єктів природно-заповідного фонду.

П'ятий етап – регресивний (з 2011 р. до сьогодні). Простежують уповільнення темпів формування національної екомережі, згортання природно-заповідної діяльності, невиконання програмних документів і скасування раніше прийнятих прогресивних рішень у цій сфері.

#### Список використаної літератури

1. *Діденко Т. І.* Становлення та розвиток екологічного законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / Діденко Тетяна Іллівна. – Запоріжжя, 2011. – 19 с.
2. «Льодовиковий період» у заповідній справі (огляд ситуації у заповідній справі в Україні за 2008–2012 рр.) // *Екологія Право Людина*. – 2013. – № 17–18.
3. *Даниленко Б. В.* Проблеми збереження біорізноманіття: земельно-правовий аспект / Б. В. Даниленко // *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. 281–282.
4. *Томахін М.* Формування екологічної мережі та розвиток природно-заповідної справи в Україні / М. Томахін, В. Канцурак, І. Іваненко, Ю. Колмаз та ін. // *Землевпорядний вісник*. – 2012. – № 3. – С. 23–29.

**ПЕРИОДИЗАЦИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ  
О НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СЕТИ**

***М. Ващишин***

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

В статье проанализировано развитие правового регулирования отношений в сфере формирования и функционирования национальной экологической сети. На основании анализа законодательных норм обосновано критерии периодизации развития законодательства об экологической сети Украины.

Ключевые слова: национальная экологическая сеть, природо-заповедный фонд, этапы развития экологического законодательства.

**PERIODIZATION OF THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION  
OF UKRAINE ON NATIONAL ENVIRONMENTAL NETWORK**

***М. Vashchyshyn***

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

The article deals with the analysis of legal regulation development of the relations in the field of national environmental network in Ukraine formation and functioning. On the basis of special legislative norms analysis, the periodisation criteria of the legislation on national environmental network development are presented.

Key words: national environmental network, natural-protected fund, periods of environmental legislation development.

*Стаття: надійшла до редакції 11.03.2013  
прийнята до друку 29.04.2013*