

УДК 349.6

ПРОЕКТУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ У КОНТЕКСТІ СТРАТЕГІЇ СТАЛОГО РОЗВИТКУ: ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

**М.А. ДЕЙНЕГА, кандидат юридичних наук,
В.А. МАЄВСЬКИЙ, студент магістратури 1 року навчання,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України¹**

У статті проведено дослідження правових аспектів проектування екологічної мережі України з урахуванням концепції сталого розвитку. Проведено аналіз національного законодавства у частині формування екологічної мережі відповідно до міжнародних та європейських стандартів.

Екологічна мережа, сталий розвиток, охорона навколишнього природного середовища.

Сталий розвиток визначено як основний напрям цивілізації на ХХІ століття. Поклавши в основу досягнення економічно доцільного й екологічно збалансованого використання природних ресурсів, взявши до уваги основні ідеї і принципи, закріплені у Декларації Ріо-де-Жанейро з навколишнього середовища та розвитку від 14 червня 1992 р. й підтвержені результативним документом Конференції ООН зі сталого розвитку від 22 червня 2012 р., Україна започаткувала процес змін, що забезпечить її перехід до сталого розвитку.

Стратегія сталого розвитку проголошує необхідність дотримання такої системи природокористування, яка б забезпечила одночасно економічно ефективне, екологічно безпечне та соціально справедливе використання природних ресурсів. Досягнення обраної мети має супроводжуватися визначенням основних напрямів трансформації державної політики відповідно до принципів такого розвитку і прийняттям екологічно та соціально орієнтованих рішень [1, с. 23]. Одним із стратегічних напрямів у реалізації стратегії сталого розвитку в Україні було визначено створення національної екологічної мережі.

Метою статті є дослідження правових аспектів проектування і створення національної екологічної мережі у контексті стратегії сталого розвитку.

У 1995 р. Рада Європи прийняла Всеєвропейську стратегію збереження біологічного й ландшафтного різноманіття [2], в якій пріоритетним напрямом визначено формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної цілісної системи збереження та відтворення національних природних багатств усього континенту. Основним завданням у процесі формування Всеєвропейської екологічної мережі має

статі побудова цілісної системи природних та освоєних територій, а також їх збереження [3, с. 128].

Правовою основою формування і функціонування національної екологічної мережі в Україні є Закони України «Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 р. [4], «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. [5]. Відповідно до положень Законів і на виконання п. 9 Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [6], у частині створення безпечного і сприятливого для людини загальноєвропейського екологічного простору, національна екологічна мережа визначена складовим елементом Всеєвропейської екологічної мережі.

Згідно із ч. 1 ст. 3 Закону України «Про екологічну мережу України» (далі – Закон) екологічної мережі – це єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

У Законі визначено структурні елементи екологічної мережі: ключові, сполучні, буферні та відновлювані території. Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття. Сполучні території (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екологічної мережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану (ст. 3).

Перед прийняттям Закону України «Про екологічну мережу України» у 2004 р. точилися дискусії щодо реалізації у ньому одного з двох підходів до проектування національної екологічної мережі. Перший передбачав створення структурних елементів екологічної мережі у природі (на місцевості) у порядку, визначеному Законом України «Про землеустрій» від 22 травня 2003 року. У такому разі основою формування екологічної мережі мали б бути проекти землеустрою, а ст. 25 Закону України «Про землеустрій» необхідно було б доповнити новим видом землепорядної документації. Такий підхід дозволив би точно визначити межі екологічної мережі. Проте, його реалізація є вкрай складною, якщо не неможливою, оскільки винесення у природу (на місцевість) меж структурних елементів екологічної мережі насамперед вимагатиме величезних коштів. Крім того, такий обсяг робіт може бути виконаний лише протягом дуже значного

періоду часу. У зв'язку з цим, він не може бути реалізованим [7, с. 191]. Другий підхід – визначення меж елементів екологічної мережі за існуючими межами землеволодінь. Саме такий підхід і було реалізовано.

Відповідно до ст. 15 Закону проектування екологічної мережі та її структурних елементів здійснюється шляхом розроблення регіональних і місцевих схем формування екологічної мережі, що затверджуються відповідними радами після їх погодження із обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями. Регіональні і місцеві схеми екологічної мережі включаються до Зведеної схеми формування екологічної мережі України, яка є складовою частиною Генеральної схеми планування території України і затверджується Верховною Радою України.

Для забезпечення єдиного підходу до формування національної екологічної мережі, наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 13 листопада 2009 р. № 604 були затверджені Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних та місцевих схем екологічної мережі [8] (далі – Методичні рекомендації). Згідно із п. 1.2 Методичних рекомендацій регіональні і місцеві схеми екологічної мережі – це текстові та графічні матеріали, які визначають на регіональному і місцевому рівні пріоритети й концептуальні основи формування, збереження та невиснажливого використання екологічної мережі, формування просторового розташування її структурних елементів, розвитку системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Текстова частина схеми екологічної мережі повинна містити: загальні відомості про природні умови регіону проектування; характеристику схеми екологічної мережі з визначенням її місця у системі національної екологічної мережі та узгодженням зі схемами суміжних адміністративно-територіальних одиниць; відомості щодо кожного запропонованого структурного елемента (ключові території, екокоридори, буферні та відновлювальні території); обґрунтування рішень схеми екологічної мережі з урахуванням аналізу існуючих програм соціально-економічного розвитку та програм у сфері охорони довкілля і використання природних ресурсів, ландшафтних карт, схем землеустрою та техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель, схеми планування областей, регіональних правил забудови (п. 2.1 Методичних рекомендацій).

Картографічну частину схеми екологічної мережі рекомендується розробляти з використанням геоінформаційної системи шляхом створення: ландшафтної мапи території; схеми землеустрою (у межах територій екологічної мережі) з назвами, межами та площами земельних ділянок; картосхеми екологічної мережі з відображеними структурними елементами та їх складовими (доцільно складати на основі проектів землеустрою щодо категорій земель за основним цільовим призначенням) та чітко визначеними межами регіональної екологічної мережі (п. 2.2 Методичних рекомендацій).

Відповідно до п. 3 Методичних рекомендацій роботи, пов'язані з розробленням схеми екологічної мережі, мають реалізовуватися у два етапи: 1) підготовчі роботи, які включають збір, систематизацію, вивчення й аналіз необхідних даних з подальшим оформленням наукового обґрунтування щодо включення територій та об'єктів до екологічної мережі; 2) роботи з нанесення на планово-картографічні матеріали структурних елементів екологічної мережі. Крім того, проектування екологічної мережі має проводитися з урахуванням наукових критеріїв відбору територій для включення до структурних елементів екологічної мережі, визначених у п. 4 Методичних рекомендацій.

Стаття 16 Закону України «Про екологічну мережу України» передбачає складання переліків територій та об'єктів екологічної мережі на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, перелік ключових територій екологічної мережі має включати території та об'єкти природно-заповідного фонду, водно-болотні угіддя міжнародного значення, інші території, у межах яких збереглися найбільш цінні природні комплекси. Перелік буферних зон – території навколо ключових територій екологічної мережі, які запобігають негативному впливу господарської діяльності на суміжних територіях. Перелік сполучних територій екологічної мережі має включати території, що забезпечують зв'язки між ключовими територіями та цілісність екологічної мережі, а відновлюваних територій – території, що представляють собою порушені землі, деградовані і малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, інші території, важливі з точки зору формування просторової цілісності екомережі. Відповідно до ч. 2 ст. 17 Закону включення територій та об'єктів екологічної мережі до відповідних переліків здійснюється на підставі рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідно до їх повноважень у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України. Поки що існує лише проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі». Їх затвердження було б засобом конкретизації, який би допомагав визначити, які саме землі включені до екологічної мережі [7, с. 192].

Згідно із ч. 1 ст. 18 Закону включення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, що підлягають особливій охороні, до переліку територій та об'єктів екологічної мережі не призводить до зміни режиму їх охорони та використання. Відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону у першу чергу до переліків включаються території та об'єкти, що мають загальнодержавне значення з точки зору ландшафтного та біорізноманіття. Однак, не виключена можливість включення до національної екологічної мережі й територій, що перебувають у приватній власності. У такому разі постає питання про правовий режим таких територій, зокрема у частині оформлення охоронного зобов'язання, за аналогією з положенням ч. 5 ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 року. При цьому,

зазначених положень ст. 53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» вкрай недостатньо для формування екологічної мережі, адже такі обмеження не поширюються на інші категорії земель, що будуть включені до структурних елементів національної екологічної мережі [7, с. 194]. І навіть прийняття наказу Міністерством екології та природних ресурсів України «Про затвердження Інструкції щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду» від 25 лютого 2013 р. № 65, з метою вдосконалення нормативно-правової бази щодо формування національної екологічної мережі, не вирішує визначеної проблеми у досліджуваній сфері. Тому у Законі України «Про екологічну мережу України» необхідно врегулювати відносини щодо укладення таких охоронних зобов'язань.

Відповідно до положень Звіту Міністерства екології та природних ресурсів України про хід виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України за 2013 р. [9] затверджено 6 регіональних схем формування екомережі АР Криму, Вінницької, Житомирської, Одеської, Тернопільської областей, м. Києва та 46 місцевих схем формування екомережі – у Закарпатській, Запорізькій, Луганській, Львівській, Полтавській, Тернопільській, Харківській, Чернівецькій областях. До кінця 2014 р. заплановано забезпечити завершення розроблення регіональних схем формування екологічної мережі по всіх областях України. 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 екологічної мережі до рівня (41 % території держави), необхідного для забезпечення екологічної безпеки країни, запровадження системи природоохоронних заходів збереження біологічного і ландшафтного різноманіття.

Україна має найбільш розвинене й деталізоване законодавство про національну екологічну мережу серед інших країн Європи. При цьому, деякі положення нормативно-правових актів не відповідають міжнародним та європейським стандартам у частині проектування структурних елементів національної екологічної мережі. Зокрема, в основі концепції формування екологічної мережі, яка закладена Всеєвропейською стратегією збереження біологічного й ландшафтного різноманіття, лежить ідея збереження різноманітних типів оселищ (біотопів) як середовищ існування визначених видів, що мають важливе значення для збереження біорізноманіття європейських країн. В основі європейських програм, що впливають із цієї концепції (*Natura-2000*, *Emerald*) лежить принцип виділення ділянок земної поверхні, що визначаються за певними властивостями чи характеристиками, які відповідають цінностям європейського природоохоронного значення (місцевиростання чи мешкання видів рослин і тварин, місцезнаходження рідкісних типів угруповань тощо). Категорія оселища («біотопу») у цьому контексті перетворюється на своєрідний інструмент виявлення важливих для

збереження ділянок, для яких характерна наявність відповідних умов для формування та існування об'єктів охорони [10, с. 12].

У законодавстві України були запроваджені дещо інші критерії до формування екологічної мережі, що значною мірою зробило схеми екологічної мережі України несумісними з аналогічними схемами європейських країн. Особливо відчутно це проявляється на прикордонних територіях, де виникає необхідність узгодження структури регіональних екологічних мереж України з європейськими [10, с. 13]. Принциповим, зокрема, є фактичне ігнорування у законодавстві України «оселищних («біотопних») критеріїв» вибору складових елементів й абсолютизація значення територій та об'єктів природно-заповідного фонду як основи екологічної мережі з подальшим залученням природоохоронних територій іншого статусу як елементів допоміжного рангу: буферних зон, відновних територій, екокоридорів.

У зв'язку з цим, для подальшої гармонізації законодавства України та Європейського Союзу у частині створення безпечного й сприятливого загальноєвропейського екологічного простору, необхідним є приведення національного законодавства про формування екологічної мережі відповідно до вимог, встановлених міжнародними та європейськими стандартами.

Список літератури:

1. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. Б.Є. Патона. – К. : Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 72 с.
2. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного й ландшафтного різноманіття : Міжнародний документ від 25 жовтня 1995 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Ващишин М.Я. Юридичні ознаки екологічної мережі як об'єкта правового регулювання / М.Я. Ващишин // Порівняльно-аналітичне право : електронне наукове фахове видання. – 2014 . – № 1. – С. 127–130.
4. Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
5. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Даниленко Б.В. Створення екологічних коридорів в Україні : земельно-правовий аспект / Б. В. Даниленко // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. пр. / Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2013. – № 1 (72). – С. 186–197.
8. Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних та місцевих схем екологічної мережі : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 13 листопада 2009 р. № 604 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

9. Звіт про хід виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України за 2013 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua>.

10. Кагало О.О. Розбудова екологічної мережі в Україні : принципи, проблеми, перспективи. / О.О. Кагало // Збірник Матеріалів дев'ятої наукової конференції молодих учених «Наукові основи збереження біотичної різноманітності» (Львів, 1–2 жовтня 2009). – Л. : Інститут екології Карпат НАН України, 2009. – С. 10–13.

В статье проведено исследование правовых аспектов проектирования экологической сети Украины на основе концепции устойчивого развития. Проведен анализ национального законодательства в части формирования экологической сети в соответствии с международными и европейскими стандартами.

Экологическая сеть, устойчивое развитие, охрана окружающей среды.

The article is dedicated to the study of legal aspects of the projection of environmental network in Ukraine based on the concept of sustainable development. The analysis of national legislation in the establishment of environmental network in accordance with international and European standards.

Environmental Network, sustainable development, environmental protection.