

УДК 349.6

Тетяна Кондратюк,

аспірант кафедри аграрного, земельного та екологічного права імені академіка В.З. Янчука Національного університету біоресурсів і природокористування України

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ

У статті досліджено правові аспекти формування національної екологічної мережі України. Проведено аналіз нормативно-правових актів із цього питання. Доводиться, що основним шляхом прискорення роботи з формування національної екологічної мережі є вдосконалення нормативно-правової бази та її належне виконання і фінансування.

Ключові слова: екологічна мережа, проблеми формування, вдосконалення законодавства, фінансування.

Постановка проблеми. Ключова роль у збереженні біологічного та ландшафтного різноманіття відводиться законодавчому забезпеченню. Однак, як засвідчує практика, існують розбіжності в правових нормах національного, міжнародного та європейського рівня та їх застосуванні на практиці. Названі причини і зумовили обрання напрямку цього дослідження.

Аналіз досліджень та публікацій. Окремі практичні та юридичні аспекти формування і функціонування національної та Всеєвропейської екологічних мереж досліджували В. І. Андрейцев, А. Г. Гетьман, Ю. С. Шемшученко, Г. І. Балюк, Б. В. Даниленко, М. Я. Ващишин, М. А. Дейнега, І. І. Каракаш, С. М. Кравченко, М. І. Максименко, А. К. Соколова. Проте вітчизняні науковці не проводили комплексного аналізу проблем формування національної екологічної мережі України. Це питання потребує більш детального дослідження і внесення відповідних пропозицій.

Метою статті є аналіз законодавства з питань формування та функціонування національної екологічної мережі, виявлення недоліків та надання науково обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства України із цих питань.

Виклад основного матеріалу. Вагомим внеском Європи у діяльність, спрямовану на зупинення і повернення назад процесу деградації біологічного і ландшафтного різноманіття є запропонована Маастрихтською декларацією «Про збереження природної спадщини Європи» 1993 р. і затверджена Радою Європи у м. Софія 23-25 жовтня 1995 р.

«Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття» [1] (далі – Всеєвропейська стратегія). Її пріоритетним напрямом визначено створення Всеєвропейської екологічної мережі як цілісності природи і зв'язку її складників. Вона стимулює формування національних екологічних мереж і поєднання їх із Всеєвропейською екологічною мережею.

До зазначеного процесу, поряд із державами-членами Європейського Союзу та колишніми країнами СРСР, приєдналась і Україна. На основі положень Всеєвропейської стратегії прийнято два спеціальні законодавчі акти: Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки (далі – Програма), затверджену Законом України від 21 березня 2000 р. [2], та Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. [3]. У Законі України «Про загальнодержавну Програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 19 червня 2003 р. [4] уряд України проголосив намір узгодити методологію у сфері охорони природи з методологією, яка використовується в країнах Європейського Союзу. Україна взяла на себе зобов'язання зі збереження біологічного і ландшафтного різноманіття шляхом розбудови національної екологічної мережі. Ця мережа має відповідати вимогам щодо її функціонування у Всеєвропейській екологічній мережі та виконувати провідні функції щодо збереження біологічного різноманіття. Робота в цьому напрямі триває, але темпи формування екологічної мережі України фактично відстають від запланованих Програмою. Слід звернути

увагу на те, що термін дії Програми на сьогодні завершено. Оскільки вона виконана частково, пропонуємо продовжити її термін дії з урахуванням недоліків і вже проведеної роботи або включити основні завдання і заходи до законодавчих актів, що регулюють збереження навколишнього природного середовища, наприклад до Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року».

У процесі формування національної екологічної мережі України виникла низка проблем. По-перше, недостатньо встановлений у законодавстві правовий механізм розбудови екологічної мережі, відсутні конкретні організаційні кроки у цьому напрямку.

Так, перед ухваленням Закону України «Про екологічну мережу України» «точилися дискусії щодо визначення меж елементів екологічної мережі. Перший підхід передбачав визначення їх меж у природі у порядку землеустрою, як це здійснюється стосовно територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Тоді ст. 25 Закону України «Про землеустрій» має бути доповнена новим видом землепорядної документації. Другий підхід – визначення меж елементів екологічної мережі за існуючими межами. Саме такий підхід і було реалізовано на практиці» [5, с. 426]. На нашу думку, хоча вибраний підхід є менш затратний і технічно реалістичний у виконанні, все ж таки перший підхід є оптимальнішим, дає змогу точно визначити межі екомережі, і в майбутньому доведеться до нього повернутися.

У свою чергу, на виконання Програми і з метою надання методичної допомоги для забезпечення єдиного підходу до розроблення регіональних та місцевих схем екомережі наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 13 листопада 2009 р. № 604 затверджено Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних та місцевих схем екологічної мережі [6].

Відповідно до п. 4.2. цих рекомендацій структурні елементи екомережі визначаються за об'єктивно обумовленими природними чинниками, просторовими параметрами екосистем та інших типів територіальних утворень, відповідно до принципів територіального структурування Всеєвропейської екомережі та Закону України «Про екологічну мережу України».

Аналізуючи норми Всеєвропейської стратегії та Закону України «Про екологічну мережу України», які визначають базові (структурні) елементи екомережі, автор звертає увагу на певні відмінності у їх функціональному призначенні. Так, буферні зони

Всеєвропейської екологічної мережі захищають в цілому всю мережу від шкідливого зовнішнього впливу, а буферні території національної екомережі України забезпечують захист окремих її елементів: ключових і сполучних територій. Хоча відновлювальні території мають перспективний елемент і в подальшому мають увійти до ключових чи сполучних територій. Вважаємо за доцільне внести відповідні зміни до абз. 5 ст. 3 Закону України «Про екологічну мережу України» і визначити буферні території як «території, які підтримують і забезпечують захист усієї мережі від зовнішніх впливів».

По-друге, в Україні і в країнах Європи існує різний підхід до вибору складових елементів екомережі. Як зазначає О.О. Кагало, в основі виділення територій, перспективних для включення до екомережі, за прийнятими в країнах Європи критеріями лежить виділення типів оселищ (біотопів, екосистем, місць існування, ландшафтних виділів тощо – залежно від рівня детальності розробленої на національному рівні класифікації), яким характерна наявність відповідних складників, що визначають їхню особливу роль у збереженні умов виживання й розвитку популяції видів, котрі потребують охорони» [7, ст. 8]. В Україні – фактичне ігнорування оселищних критеріїв їх вибору «й абсолютизація значення територій та об'єктів природно-заповідного фонду як основи екомережі з подальшим, часто штучним, залученням природоохоронних територій іншого статусу (водоохоронних, рекреаційних, тощо)» [7, ст. 8].

Фактично в Україні відсутній механізм визначення і забезпечення охорони території екологічної мережі, якщо така територія не є об'єктом природно-заповідного фонду. Так, відповідно до ч. 1 ст. 18 Закону України «Про екологічну мережу» 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. Хоча в абз. 3 розд. 1 Програми зазначено що формування екологічної мережі передбачає зміни у структурі земельного фонду шляхом віднесення частини земель господарського використання до категорії, що підлягають особливій охороні, однак у Земельному кодексі України до цього часу немає норми, де б згадувалося про екологічну мережу. Як справедливо зазначає М.Я. Ващишина, «очевидно, що законодавець вибудовує національну мережу на правовій основі вже сформованого законодавства про природно-заповідний фонд України» [8]. Проте і сам Закон України «Про природно-заповідний фонд» [9] не

сприяє зменшенню рівня фрагментарності. Він здебільшого зорієнтований на поділ територій та об'єктів на природні та змінені і спрямований на збереження природи, а не на оптимізацію природокористування і не містить положень щодо створення єдиної територіальної системи територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні. У цьому контексті вдосконалення механізму формування національної екологічної мережі України М. І. Максименко вбачає «в інтеграції законодавства про створення екомережі із законодавством про природно-заповідний фонд України» [10, с. 12]. Крім того, необхідно вдосконалювати правовий режим усіх земель, які є складниками структурних елементів екологічної мережі. Як слушно зазначив Б. В. Даниленко, «розвиток законодавства про збереження біологічного різноманіття справлятиме значний вплив на розвиток земельного законодавства» [5, с. 404].

Доречно зазначити, що в Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ до цього часу також відсутнє поняття «екологічна мережа».

Вищезазначені розбіжності в подальшому негативно впливатимуть на об'єднання національної екомережі України у Всеєвропейську екологічну мережу. Саме Програмою 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 та природних коридорів, узгоджених проєктів землеустрою на прикордонних ділянках, всебічного розвитку міжнародної співпраці у цій сфері.

При цьому особливо велику роль в інтеграції національної екологічної мережі України до Всеєвропейської екологічної мережі відіграють прикордонні території (області). 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-Старогудський національний природний парк, національний природний парк Меотида, національний природний парк Донецький кряж; Ру-

мунія – Дунайський біосферний заповідник, Вишницький національний природний парк; Республіка Молдова – Нижньодністровський національний природний парк; Словацька Республіка – біосферний заповідник Східні Карпати [2].

Важливою подією на шляху розбудови національної екологічної мережі є нещодавно розроблений та затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. Порядок включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі (далі – Порядок) [11] (набрав чинності 9 березня 2016 року). Порядок визначає процедуру формування територій та об'єктів екологічної мережі. Ця процедура є різною для складників екомережі. Згідно з п. 4 Порядку території та об'єкти природно-заповідного фонду і водно-болотні угіддя міжнародного значення включаються до переліків відповідними природоохоронними органами без додаткового узгодження з власниками та користувачами земельних ділянок і прийняття окремого рішення. Щодо інших земельних ділянок необхідно отримати згоду від їх власників чи користувачів у письмовій формі на листі-погодженні або підпису на клопотанні. Виконання вказаної норми потребує великої інформаційної роботи та економічного стимулювання, щоб заохотити суб'єктів господарювання до співпраці при включенні їх земель до екологічної мережі. Не сприяє цьому і приватизація земель, яка зумовила відсутність в уряді чинників для управління такими землями з тим, щоб забезпечити збереження біорізноманіття природи. Як показує досвід інших країн, часто включення території до екологічної мережі викликає супротив з боку власників і землекористувачів. Згідно з проведеними дослідженнями Н. В. Гудкової у Болгарії «особливо гостро проти створення мережі «Натура 2000» протестували землевласники, оскільки сприйняли процедуру визнання територій цієї мережі як порушення свого законного права та ототожнювали створення екологічної мережі з націоналізацією приватних земель, яку Радянська влада здійснювала безкоштовно або за дуже низькими цінами» [12]. Пропонуємо визначити компенсаційний механізм власникам і користувачам земельних ділянок, які підлягають включенню до екомережі, у разі їх вилучення з господарського обігу або зміни їх режиму охорони і використання. Доречним було б також створення відповідних програм, за рахунок яких можна відшкодувати збитки, нанесені тваринами під час міграції через приватизовані землі.

Позитивним у Порядку включення територій та об'єктів до переліків територій і об'єктів екологічної мережі є надання пере-

ваги документації зі створення екологічної мережі України перед містобудівною документацією та документацією із землеустрою. Згідно з п. 8 Порядку включені до переліків території та об'єкти екомережі вносяться в Державний земельний кадастр разом із природоохоронними обмеженнями у використанні земель та містобудівний кадастр, відображаються в кадастрових планах, документації із землеустрою, містобудівній документації (Генеральній схемі планування території України, генеральних планах населених пунктів, детальних планах та планах зонування територій, схемах планування територій на регіональному рівні), матеріалах державного обліку лісів та лісовпорядкування під час розроблення цієї документації або внесення змін до неї.

Поряд із правовими проблемами в країні існують і фінансові проблеми, які уповільнюють темпи розбудови національної екологічної мережі України.

Законом України «Про екологічну мережу» передбачено фінансування заходів із формування, збереження та використання екологічної мережі за рахунок коштів Державного бюджету, місцевих бюджетів, коштів юридичних осіб та інших джерел.

Фактично у державних бюджетах України на формування Екомережі України з 2002 по 2010 роки було передбачено 89 мільйонів 326 гривень. З кожним наступним роком фінансування зменшувалося або взагалі було відсутнє. Так, у зв'язку з відсутністю фінансування з Державного бюджету в 2014 році науково-дослідні роботи за напрямками, передбаченими Програмою, не виконувалися. Подібна ситуація з фінансуванням і на місцевому та регіональному рівні. Фінансування на місцевому рівні здійснювалося в основному за рахунок місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища і становило біля 9% обсягу коштів місцевих фондів. Складна ситуація щодо фінансування заходів із розбудови і функціонування екологічної мережі з місцевих бюджетів у різних роках спостерігалася у Житомирській, Луганській, Запорізькій, Івано-Франківській, Черкаській, Херсонській, Хмельницькій, Київській областях.

За даними Київської обласної державної адміністрації з передбачених 774,0 тис. грн. на формування екомережі у 2014 р. кошти не виділялися [13].

Сучасна фінансова ситуація в країні зумовлює пошук інших шляхів вирішення цієї проблеми. Тут доречна думка М. І. Максименка, який зазначає, що «зарубіжний досвід доводить можливість проведення заходів щодо побудови екологічної мережі за

рахунок фінансування міжнародних фондів» [10, с. 12].

Прикладом фінансової допомоги інших країн є започаткований у 2008 році проект і робоча програма про співпрацю між Нідерландами та Україною у рамках документа «Міжнародна політика щодо охорони біорізноманіття» з ініціативи Міністерства природи, сільського господарства Нідерландів та Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. У рамках цього проекту уряд Нідерландів виділив значні кошти для створення екологічних коридорів (близько 160 тисяч євро) у тому числі і на території України.

Отже, серед основних проблем слід виділити брак коштів на фінансування заходів, спрямованих на розбудову і функціонування екологічної мережі, та недосконале законодавче регулювання вказаного питання. Потрібно працювати із законодавством, вдосконалювати його та пристосовувати міжнародний досвід до українських реалій і знаходити шляхи вирішення фінансової частини цього питання.

Список використаних джерел:

1. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного й ландшафтного різноманіття : Міжнародний документ від 25 жовтня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000-2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 43. – Ст. 5.
3. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 53.
4. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 15. – С. 30.
5. 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.
6. 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://www.menr.gov.ua>.
7. Кагало О. О. Переклад та наукове редагування Директиви 92/43/ЄЕС про збереження природних типів оселищ (nabitats) та видів природної фауни і флори, а також тлумачного посібника з визначення типів оселищ (nabitats) Європейського Союзу : [робоча програма] / О. О. Кагало, Б. Г. Проць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://awsassets.panda.org>.

8. Ващишин М. Я. Принцип пріоритетності земель національної екомережі / М. Я. Ващишин // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного та екологічного права : матеріали Всеєвропейської науково-практичної конференції (22-23 травня 2015 р.), присвяченої 90-річчю від народження академіка В. З. Янчука / за ред. проф. В. М. Єрмоленка. – К.: Видавничий центр НУБіП України, 2015. – С. 207–210.

9. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – С. 502.

10. Максименко М. І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М. І. Максименко. – Київ, 2013. – 18 с.

11. Про затвердження Порядку включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1196 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 17. – С. 15.

12. Гудкова Н. В. Досвід Болгарії у впровадженні програми Natura 2000 / Н. В. Гудкова // Екологічні науки. – 2014. – № 6. – С. 103–114.

13. Інформація про виконання Загальнодержавної програми формування національної екомережі на 2000-2015 роки у 2014 році. – Київ : Київська обласна державна адміністрація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://menr.gov.ua/docs/.../obl/Kievka.doc>.

В статье исследованы правовые аспекты формирования национальной экологической сети Украины. Проведен анализ нормативно-правовых актов по этому вопросу. Доказывается, что основной путь к ускорению работ по формированию национальной экологической сети – это усовершенствование нормативно-правовой базы и ее надлежащее выполнение и финансирование.

Ключевые слова: экологическая сеть, проблемы формирования, усовершенствование законодательства, финансирование.

In the paper the research of legal aspects of the national ecological network formation of Ukraine is done. The analysis of regulatory-legal acts on this matter is carried out. It is proved that the main way to work acceleration on the national ecological network formation is improvement of regulatory-legal base and its appropriate performance and financing.

Key words: ecological network, problems of formation, legislation improvement, financing.

