

**Секція «Екологічне право»**  
**Проблеми державної екологічної політики, державного управління та**  
**регулювання у сфері екологічних правовідносин**

**Мороз Г.В.**

**доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права Навчально-наукового Юридичного інституту Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника**

**Управління територіями «особливого природоохоронного інтересу»**

У контексті євроінтеграційних процесів, Україна зобов'язана наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у терміни, визначені у Додатку ХХХ до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, зокрема, до 1 вересня 2021 року має бути завершена робота по створенню мережі Емеральд та впроваджені заходи щодо захисту та управління її територіями. Мережа Емеральд (Смарагдова мережа, Emerald Network) – природоохоронна (екологічна) мережа територій, що включає території особливого природоохоронного інтересу (Areas of Special Conservation Interest, ASCI) на загальноєвропейському рівні, як інструмент захисту природоохоронного середовища Європи. Вона створена для виконання Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (Бернської конвенції) (1979 року) і підтримується державами – членами Ради Європи. Основна мета - збереження дикої флори і фауни та їх природного місця існування, а також сприяння міждержавної співпраці в цій галузі. Основним інструментом збереження біорізноманіття на європейському континенті є Всеєвропейська екологічна мережа Natura 2000, яка проектується за аналогічними принципами, що і мережа Емеральд, але використовуються юридичні і фінансові інструменти ЄС [1, с. 8]. Особливістю цієї екомережі є те, що мережа спеціальних природоохоронних територій чи як частіше визначають – *територій особливого природоохоронного інтересу* - запроваджується в рамках Natura 2000 кожною країною-членом ЄС згідно із Оселищною та Пташиною Директивами. Як підкреслює О.О. Статівка, ключовим принципом створення мережі Natura 2000 є перехід від простого створення заповідників і замість цього акцентування на

тісній співпраці усіх зацікавлених сторін і секторів економіки з метою гарантування стійкого розвитку територій особливої охорони. Мета створення такої мережі полягає не в тому, щоб припинити господарську діяльність, а встановити параметри, яких суб'єкти господарювання мають дотримуватися при одночасному збереженні біорізноманіття. Таким чином, Natura 2000 не є системою суворих природних заповідників, де виключено всі види діяльності людини; більшість земель, як і раніше, перебувають у приватній власності, а головний акцент робиться на забезпеченні стійкого розвитку як з екологічної, так і з економічної точки зору [2, с. 168]. У зв'язку з цим та з метою уникнення суб'єктами господарювання ризиків призупинення реалізації проектів та виникнення конфліктів з місцевими жителями, природоохоронною громадськістю, міжнародною спільнотою, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання і громадян; встановлення чітких процедур та прозорих відносин для суб'єктів господарювання у сфері визначення та збереження в Україні мережі природоохоронних територій, а саме територій Смарагдової мережі тощо, 04 грудня 2020 року у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону про території Смарагдової мережі. Як акцентовано у пояснювальній записці до проекту, заходи, що стосуються збереження цих територій та управління ними на національному рівні виконуються в межах існуючого природоохоронного законодавства і не є достатніми для виконання зобов'язань, визначених додатком ХХХ до Угоди про асоціацію. Це призводить до виникнення конфліктів між суб'єктам господарювання та місцевими жителями, природоохоронною громадськістю, міжнародною спільнотою та втрат природних цінностей територій Смарагдової мережі. Подоланню конфліктних ситуацій, урівноваженню державних, громадських та приватних інтересів покликаний сприяти майбутній закон. Механізми, які організаційно це забезпечують та передбачені і даним законопроектом і діючим законодавством – оцінка впливу на довкілля та стратегічна екологічна оцінка, це ті практичні інструменти, що гарантують врахування екологічних аспектів у процесах ухвалення рішень політичного, економічного чи соціального характеру.

У цілому, фахівці позитивно оцінюють даний законопроект. Однак стан національної моделі побудови Смарагдової мережі в Україні викликає деякі зауваження. Дана модель базується наразі переважно на пріоритеті природно-заповідного (консервативного) підходу, в той час, коли за європейськими підходами домінуючою є оселищна концепція, в основі якої - збереження біорізноманіття, тобто ідея збереження певних типів оселищ (habitats), як територій (місць) існування видів або їх груп, що мають важливе значення для збереження біорізноманіття Європи. Методологія оселищної охорони – це своєрідний інструмент уніфікації підходів до охорони біотичного й ландшафтного різноманіття в країнах Європи. В основі природоохоронних програм, що впливають з цієї концепції (Natura 2000, Emerald – Смарагдова мережа) лежить принцип виділення ділянок земної поверхні (sites), які визначаються певними, конвенційно погодженими властивостями чи характеристиками, що відповідають підходам європейського природоохоронного законодавства (місця існування видів рослин і тварин, місцезнаходження рідкісних типів угруповань тощо). Оселищна концепція збереження біорізноманіття має на меті, насамперед, вирішення практичних завдань територіальної охорони біорізноманіття, зокрема в регіонах з давньою історією господарського освоєння, де природні екосистеми збереглися лише фрагментарно, на малих ділянках, роз'єднаних великими просторами антропогенних ландшафтів [3, с. 9-10]. На сьогодні в Україні досить добре законодавчо забезпечена система охорони цінних для природи територій - парків, заповідників, заказників тощо. Тому раціональними є пропозиції щодо необхідності впроваджувати нові, більш дієві та гнучкі інструменти та правові режими, тобто такі що, охороняють види і оселища, але водночас враховують інтереси людини, відповідні сфери її діяльності – господарську складову у тому числі. Безумовно, прийняття закону не усуне всіх протиріч, можливо окремі аспекти слід переглянути. Так, наприклад, у висновку Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про території Смарагдової мережі» цілком об'єктивно звертається увага на чинне законодавство України,

яке містить норми, що встановлюють повну заборону чи обмеження здійснення господарської діяльності на окремих природних територіях та об'єктах. Усі ці обмеження мають стосуватись території Смарагдової мережі, що має бути належним чином відображено у проекті. З іншої сторони, як зазначають автори законопроекту, після прийняття закону ми отримаємо юридичний статус для захисту певних територій, при цьому вони не перестануть належати власникам. Йдеться не про регіони, а про окремі території, важливі для збереження рідкісних видів дикої флори і фауни. Такі ділянки є у своїй більшості невеликими за площею, їх кількість нерівномірна у різних частинах України. Користувачі територій повинні будуть зважати на рідкісні види флори та фауни в своїй діяльності, що передбачено умовами Конвенції, яку наша держава ратифікувала ще 1996 року. В більшості випадків, користувачі і не відчують змін, натомість якщо, наприклад, власник пасовища із колонією зникаючих ховрахів та гніздами журавля матиме намір перевести його в ріллю, то така можливість буде обмежена. Отже цей закон – гарантія для українців, яка не дозволить випадково, через незнання чи з необачності знищити унікальні види природної флори і фауни [4].

Заявлені євроінтеграційні наміри України однозначно зумовили необхідність гармонізації національного природоохоронного законодавства з відповідним законодавством ЄС. Як бачимо, Україна рухається в напрямку оновлення природоохоронного законодавства. Водночас, цілком логічне питання виникає у науковців: як поєднуються між собою національна екологічна мережа та Смарагдова мережа (Емеральд)? Чи не дублюють вони одна одну, та чи немає потреби відмовитися від «пригальмованого» механізму проектування національної екомережі на користь мережі Емеральд, котра видається більш перспективною через обіцяне суттєве фінансування європейських інституцій? [5, с. 117]. Як слідує із прогнозу соціально-економічних та інших наслідків прийняття відповідного закону, серед очікуваних впливів реалізації акту - створення умов для надходження міжнародних інвестицій у зв'язку із дотриманням Україною європейських стандартів з охорони природи. Водночас,

відповідно до пояснювальної записки до законопроекту фінансування заходів зі створення, функціонування та розвитку Смарагдової мережі здійснюватиметься за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, коштів установ, організацій та підприємств, не заборонених законодавством. Як зазначено в експертному висновку Міністерства фінансів України до законопроекту згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України, реалізація вказаних положень проекту потребуватиме додаткових бюджетних коштів, однак необхідних фінансово-економічних обґрунтувань та розрахунків таких витрат, а також пропозицій щодо джерел їх покриття до проекту акту на даний час не надано [6]. Таким чином, попри важливість фінансових аспектів, вони наразі не виступають як пріоритетні, відтак екологічне спрямування майбутнього закону все таки є визначальним.

#### Література

1. Території, що пропонуються до включення у мережу Емеральд (Смарагдову мережу) України («тіньовий список», частина 2) / Кол. авт., під ред. Борисенко К. А., Куземко А. А. Київ: «LAT & K», 2019. 234 с.
2. Статівка О. О. Правовий режим природно-заповідного фонду як складового елемента екологічної мережі України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2018. 239 с.
3. Kagalo A. and Prots B. (Eds) 2012. Habitat concept of biodiversity protection: basic documents of the European Union. ZUKC, Lviv. 278 p.
4. Чому в Україні потрібно створити «Смарагдову мережу» і що це таке. URL: <https://life.pravda.com.ua/columns/2020/12/22/243467/>
5. Ващишин М.Я. Правове забезпечення формування Смарагдової мережі в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3.С. 115-119.
6. Експертний висновок Міністерства фінансів України до законопроекту згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України. URL: [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills\\_documents/document-2046688.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-2046688.pdf)