

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ СМАРАГДОВОЇ МЕРЕЖІ

REGULATORY AND LEGAL ENSURING THE FORMATION OF THE EMERALD NETWORK IN UKRAINE

Власенко Ю.О., аспірантка кафедри екологічного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню основоположних засад формування природоохоронних територій в умовах євроінтеграції. Аргументовано, що з огляду на сучасні загрози існуванню видів дикої флори і фауни, природним середовищам їх перебування (зростання), збереженню біорізноманіття, а також на необхідність впровадження екосистемного підходу в державну екологічну політику як невід'ємної складової сталого розвитку нашої країни, обрана тема набуває особливої актуальності.

Враховуючи різноманітність і значний обсяг нормативно-правових актів у даній сфері, проаналізовано положення лише основоположних законодавчих актів, пов'язані із прийняттям стратегічно важливих для євроінтеграції документів. Виокремлено основні етапи розвитку національного екологічного законодавства, яке закріплює основоположні засади правового регулювання Смарагдової мережі, спираючись на які приймаються стратегічно важливі для державної екологічної політики документи.

Констатовано, що на цей час відсутнє спеціальне національне законодавство, спираючись на положення якого забезпечувало би проєктування Смарагдової мережі, а також не встановлено критеріїв віднесення територій до Смарагдової мережі. Наголошено, що дане питання регламентується лише приписами Рекомендації № 16 Постійного комітету Бернської конвенції «Про території особливого природоохоронного значення».

Обґрунтовано, що сучасний стан правового забезпечення формування смарагдових територій в Україні характеризується фрагментарністю та здебільшого декларативністю нормативних приписів, а існуючий механізм вжиття конкретних організаційно-правових заходів формування і функціонування територій Смарагдової мережі не відповідає сьогочасним інтересам українського суспільства і пріоритетам державної екологічної політики. Акцентовано на важливості якнайшвидшого прийняття спеціального первинного закону про території Смарагдової мережі, що повною мірою узгоджується з метою виконання Україною євроінтеграційних зобов'язань і має важливе значення з практичної точки зору, оскільки дасть змогу визначити правовий механізм формування Смарагдової мережі, управління її територіями на основі розроблених менеджмент-планів й ефективного збереження таких територій, що особливо актуально в умовах дії в нашій державі воєнного стану.

Доведено, що прийняття Закону України «Про території Смарагдової мережі» є важливим кроком на шляху виконання Україною своїх зобов'язань, інтеграції в європейський правовий простір і формування майбутнього комплексу нормативно-правових актів у сфері формування Смарагдової мережі.

Ключові слова: екологічна мережа; природоохоронні території; охорона видів флори і фауни; оселищна концепція; екологічне законодавство; еколого-правова політика.

The article is devoted to the study of the fundamental principles of the formation of nature protection territories in the conditions of European integration. It is argued that in view of the current threats to the existence of species of wild flora and fauna, their natural habitat (growth), the preservation of biodiversity, as well as the need to introduce an ecosystem approach into the state environmental policy as an integral component of the sustainable development of our country, the chosen topic acquires of particular importance.

Considering the diversity and significant volume of normative legal acts in this area, the provisions of only the fundamental legislative acts related to the adoption of strategically important documents for European integration have been analyzed. The main stages of the development of national environmental legislation, which establishes the fundamental principles of legal regulation of the Emerald Network, based on which strategically important documents for state environmental policy are adopted, are highlighted.

It has been established that at this time there is no special national legislation based on the provisions of which would ensure the design of the Emerald Network, and the criteria for assigning territories to the Emerald Network have not been established. It is emphasized that this issue is regulated only by the prescriptions of Recommendation No. 16 of the Standing Committee of the Berne Convention "On Territories of Special Environmental Importance".

It is substantiated that the current state of legal support for the formation of emerald areas in Ukraine is characterized by the fragmentation and mostly declarative nature of normative prescriptions, and the existing mechanism for taking specific organizational and legal measures for the formation and functioning of the areas of the Emerald Network does not correspond to the current interests of Ukrainian society and the priorities of state environmental policy. Emphasis is placed on the importance of adopting a special primary law on the territories of the Emerald Network as soon as possible, which is fully consistent with the goal of Ukraine's fulfillment of European integration obligations and is important from a practical point of view, as it will make it possible to determine the legal mechanism for the formation of the Emerald Network and management of its territories based on the development management plans and effective preservation of such territories, which is especially relevant in the conditions of action in our state of martial law.

It has been proven that the adoption of the Law of Ukraine "On the territories of the Emerald Network" is an important step on the way to Ukraine's fulfillment of its obligations, integration into the European legal space and the formation of a future complex of regulatory acts in the field of the formation of the Emerald Network.

Key words: ecological network; nature protection areas; protection of species of flora and fauna; housing concept; environmental legislation; environmental and legal policy.

Постановка проблеми. Приступаючи до висвітлення питання, передусім наголосимо, що «Концепція Смарагдової мережі» як інтегральна категорія виникла в європейському правовому просторі в контексті збереження видів флори і фауни, а також природних середовищ їх перебування (зростання) в рамках виконання положень Конвенції про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі від 19 вересня від 1979 року (далі – Бернська конвенція). Нагадаємо, що наша держава, при-

єднавшись у 1996 році до Бернської конвенції [1], взяла на себе зобов'язання розробити і закріпити організаційно-правові засади визначення територій Смарагдової мережі, управління ними з метою створення умов для забезпечення збереження видів флори і фауни та їх природних оселищ.

Актуальність даного дослідження зумовлено декількома факторами. По-перше, недостатнім рівнем правового врегулювання питань, пов'язаних із формуванням і збере-

женням територій Смарагдової мережі, і відсутністю спеціального законодавства. По-друге, на цей час так і не було проведено комплексного дослідження сучасного стану правового забезпечення формування Смарагдової мережі в Україні, як наслідок, недостатній рівень висвітлення окресленого питання в доктрині екологічного права. Зокрема, у 2022 році Україна за репрезентативністю природоохоронних територій зайняла 135 місце з 180 країн, а індекс екологічної ефективності за цією категорією склав 15,7 [2]. Однак, незважаючи на військові дії на території нашої держави та збройну агресію РФ, в Україні триває процес створення національної Смарагдової мережі, робляться певні кроки у цьому напрямі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою дослідження стали доктринальні напрацювання вчених-правознавців, які вивчали як загальнотеоретичні основи реалізації державної екологічної політики України, так і концептуальні засади формування у країні Смарагдової мережі, а саме: Г. В. Анісімової [3–7], М. Я. Ващишина [8], А. П. Гетьмана [9–12], О. М. Ковтун [13], Т. М. Кондратюк [14], Н. Р. Малишевої [13], О. О. Статівки [15], В. В. Шеховцова [16] та ін.

Мета статті полягає у визначенні етапів становлення законодавчого забезпечення формування територій Смарагдової мережі на підставі проведення всебічного, комплексного аналізу європейських зобов'язань України і приписів національних нормативно-правових актів у сфері проектування, створення і збереження природоохоронних територій.

Виклад основного матеріалу. Військові дії, розпочаті 24 лютого 2022 року, суттєво вплинули на стан природоохоронних територій через загрозу їх знищення внаслідок окупації значної частини України. Принагідно зауважити, що у мирні часи національна екологічна політика у сфері збереження біологічного й ландшафтного різноманіття, формування природоохоронних територій, охорони видів флори і фауни була спрямована передусім на збільшення територій з природоохоронним статусом і підвищення якості збереження екосистем засобами організаційно-правового характеру. Однак реалії воєнного часу змусили дещо змінити пріоритети і актуалізували питання правового забезпечення збереження існуючих екосистем від негативних наслідків війни, недопущення їх подальшого знищення, а також відновлення кількісно-якісних параметрів довкілля.

Як слушно з цього приводу зауважує Г. В. Анісімова, зараз (*ідеться про період воєнного стану*) особливої уваги потребують як оцінка екологічної шкоди і пріоритети відновлення довкілля, передусім із точки зору стану екосистем, ґрунтів, поверхневих вод, можливих загроз від промислових підприємств і затоплених шахт, так і їх вплив на лісові ресурси, природоохоронні території й біорізноманіття [3, с. 98], що, у свою чергу, вимагає належного правового забезпечення того чи іншого виду екологічних відносин. Задля досягнення цього уряд, парламентарі і наукова спільнота мають створити надійне підґрунтя, розробивши і прийнявши спеціальний акт.

Принагідно додати, що протягом останнього десятиліття до Верховної Ради України подано декілька проєктів законів про території Смарагдової мережі. Однак, попри нагальність реформування державної екологічної політики в контексті виконання євроінтеграційних зобов'язань нашої держави, потребу систематизації екологічного законодавства у сфері правового забезпечення створення територій з природоохоронним статусом, закон, який визначав би концептуальні засади формування й збереження Смарагдової мережі, досі не ухвалено.

Виходячи з мети, а також враховуючи вищесказане, нами проведено комплексний аналіз чинних національних нормативно-правових актів у сфері проектування, створення і збереження природоохоронних територій, євро-

пейських зобов'язань України, а на підставі отриманих результатів виокремлено *етапи законодавчого забезпечення формування територій Смарагдової мережі*. Розглянемо кожен окремо.

Вбачається, що *перший етап* можна позначити такими часовими межами – з 1991 р. і до 2014 р. Пояснимо власну точку зору. Як відомо, відносини між Україною як самостійною державою й Європейським Союзом (далі – ЄС) беруть початок із грудня 1991 року, коли Міністр закордонних справ Нідерландів як представник головної в ЄС країни у своєму листі від імені ЄС офіційно визнав незалежність України [17]. Проте намір України розбудувати відносини з Європейським Союзом вперше офіційно проголошено у Постанові Верховної Ради України від 2 липня 1993 року «Про основні напрями зовнішньої політики України» [18]. Саме з упродовж вказаного періоду відбулися важливі події. Зокрема, 16 червня 1994 р. підписано Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державам членами, яка була ратифікована Законом України № 237/94 від 10 листопада 1994 р. і набула чинності 1 березня 1998 р. [19]. Принагідно додати, що це мало велике значення для активізації природоохоронних заходів у національній практиці охорони довкілля і збереження природних ресурсів. Так, визначивши пріоритетні сфери співробітництва України й ЄС, Угода передбачила вчинення спільних дій її сторін щодо навколишнього середовища (ст. 63), у тому числі із збереження біорізноманіття, територій, що охороняються, а також раціонального використання біологічних ресурсів й управління ними.

Подальший розвиток природоохоронного законодавства зумовлений обраним курсом європеїзації всіх сфер суспільного й державного життя й необхідністю приведення національного екологічного законодавства у відповідність до вимог екологічного законодавства ЄС, зокрема, шляхом імплементації положень Конвенції про охорону біологічного різноманіття (1992, ратифікована Україною у 1994 р.), Всеєвропейської Стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995), Бернської конвенції (1979) та ін.

Наприклад, Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. №188/98-ВР затверджено Основні напрями державної екологічної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, якими в тому числі визначено концептуальні напрями розвитку заповідної справи й збереження біорізноманіття шляхом створення оптимальної репрезентативної мережі природно-заповідного фонду [20]. Незважаючи на те, що станом на 1998 р. Україна вже ратифікувала Бернську конвенцію (ратифікація у 1996 р.) а, відповідно, мала передбачити у стратегічних напрямках екологічної політики створення Смарагдової мережі, будь-яка згадка про її формування в цьому документі відсутня.

Зазначимо, що концепція Смарагдової мережі як інтегральна категорія виникла в європейському правовому просторі в контексті збереження видів флори і фауни, а також природних середовищ їх перебування (зростання) в рамках виконання положень Бернської конвенції від 19 вересня від 1979 року. Першим нормативно-правовим актом, прийнятим у зв'язку, по-перше, з прискоренням євроінтеграційних процесів, необхідністю як імплементації європейських стандартів, так і виконання конкретних планів дій щодо збереження видів дикої флори і фауни, по-друге, реформуванням національного екологічного законодавства, дотриманням вимог щодо формування європейської системи охорони довкілля, стала Програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України №1072/2000 від 14 вересня 2000 р. [21]. У цьому нормативному документі розвиток в Україні Смарагдової мережі визначався згідно з рішенням Постійного Комітету Бернської конвенції як

короткостроковий (2000–2001 роки) і середньостроковий (2002–2003 роки) пріоритети (незважаючи на те, що на даний момент акт втратив чинність, але згадати про нього в контексті вивчення розроблення і закріплення правових основ формування Смарагдової мережі вважаємо за доцільне). На виконання зазначеної Програми Кабінет Міністрів України 27 грудня 2002 р. затвердив План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу у 2003 році, яким передбачено підготовку і подання пропозицій Секретаріату Ради Європи щодо включення відповідних територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення до Смарагдової мережі Європи [22]. Таким чином, початковий етап формування в Україні території Смарагдової мережі відбувався шляхом автоматичного включення до неї вже існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду, які мали найсуворіший правовий режим охорони і використання (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки).

Як уже наголошувалося, нині в нашій державі законодавство в окресленій сфері, як, до речі, і Концепція Смарагдової мережі, лише розробляється, а тому доречно відмітити, що одним з ключових документів першого етапу є саме Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. [23]. Безсумнівно, цей акт заклав правовий фундамент для подальшого розвитку національної екомережі в Україні. Примітно, що серед концептуальних положень ключовими обрано приписи Бернської конвенції 1979 р. Вбачається, що законодавець таким чином підтвердив наміри держави інтегрувати основоположні вектори, за якими відбувається становлення Всеєвропейської екомережі, що і знайшло відображення в державній екологічній політиці у сфері формування національної екомережі, у тому числі і Смарагдової мережі, зазначивши, що в національній екомережі з огляду на функції, площу, видовий склад рослинного і тваринного світу поряд із елементами загальнодержавного й місцевого значення виокремлюються також і елементи міжнародного значення. Розглянувши основні документи, перейдемо до спеціальних.

Так, до нормативно-правових актів спеціального призначення, спрямованих на законодавче забезпечення проектування Смарагдової мережі у взаємозв'язку з формуванням національної екологічної мережі та її структурних елементів, насамперед слід віднести закони України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. і «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 р. Передусім наголосимо, що приписами першого із названих актів регулюються правовідносини із формування, збереження й використання національної екомережі, яка, до речі, є частиною Європейської екологічної мережі і створюється з метою відновлення природних середовищ існування дикої флори і фауни, а також збереження біологічного й ландшафтного різноманіття. У свою чергу, Смарагдова мережа – складовою національної екомережі, тобто вони співвідносяться як частина й ціле.

Зупинимось на Законі України «Про екологічну мережу України» [24]. На наш погляд, його значення полягає в тому, що він остаточно визначив у національному полі інтегральну роль ідеї екомережі як цілісної та узгодженої системи природоохоронних територій для збереження видів флори і фауни. Однак ключовим є те, що одним із основних принципів забезпечення поєднання національної екомережі з екомережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екомережі, створення із ними транскордонних елементів. Однак ключовим є те, що Законом проголошено всебічний розвиток міжнародної співпраці у цій сфері, що, фактично, надало додаткові правові гарантії формування Смарагдової мережі в Україні як невід'ємної складової екомережі європейського рівня.

Крім того, на необхідності налагодження міжнародного співробітництва, що сприятиме виконанню Бернської конвенції, вказується в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії виконання Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 16 січня 2007 р. № 11-р [25]. У даному документі акцентовано, що цього можливо досягти завдяки розвитку мережі територій спеціального збереження – Смарагдової мережі.

У подальшому співробітництво у сфері проектування Смарагдової мережі в Україні відбувалося в рамках узгодження спільних дій нашої держави та європейських інституцій. Зокрема, задля реалізації на практиці приписів Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України та Радою Європи стосовно заснування в Україні Офісу Ради Європи та його правового статусу, ратифікованого Законом України від 10 квітня 2008 р. № 256-VI, Секретаріатом Ради Європи підготовлено План дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки за трьома основними напрямками програми Ради Європи – права людини, верховенства права і демократія. При цьому забезпечення демократичного постулату в Україні згідно з Планом включає завершення оформлення Смарагдової мережі, зон спеціального природоохоронного значення в Україні протягом січня 2013 р. – грудня 2016 р. [26]. Отже, відповідно до вказаного документа завершення формування територій Смарагдової мережі мало відбутися ще до кінця 2016 року, але даний процес і досі не завершений.

Продовжуючи розгляд першого етапу, наголосимо, що правові передумови формування територій Смарагдової мережі, завдання щодо припинення втрат біологічного й ландшафтного різноманіття, формування екомережі і розвитку заповідної справи були визначені в нормативних актах еколого-правового спрямування, зокрема, у Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р. № 880 [27]. На виконання зазначеної Концепції Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI затверджено Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року [28].

Виходячи з того, що передбачені Бернською конвенцією природоохоронні заходи носять комплексний характер і мають інтегруватися у стратегію регіональної містобудівної діяльності [8, с. 116], згідно з прийнятим у 2011 р. Законом України «Про регулювання містобудівної діяльності» [29] вихідними даними для розроблення комплексних планів просторового розвитку територій територіальних громад є відомості про об'єкти Смарагдової мережі.

Проаналізувавши виконання задекларованих завдань і вжиті заходи, зазначимо, що відповідно до офіційних даних, представлених у Національних доповідях Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, у 2014 р. до складу Смарагдової мережі входили 159 об'єктів [30, с. 67], у 2017–2018 р. – 271 [31, с. 161], а у 2020 та 2021 р. – 377 територіям було надано статус природоохоронних і включено до Смарагдової мережі, а також подано пропозиції до Секретаріату Бернської конвенції щодо включення ще понад 100 територій [32, с. 184; 33, с. 109]. Наведена статистика, безумовно, свідчить про позитивну динаміку виконання проголошених на той час цілей на шляху до розбудови в Україні Смарагдової мережі.

На жаль, сьогодні динаміку створення нових територій Смарагдової мережі на підставі офіційних даних прослідкувати неможливо, оскільки в нашій країні введено воєнний стан, а згідно з приписами Постанови Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2022 р. № 883 [34] щорічна Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища під час дії воєнного стану не складається, а готується за весь період її неподання протягом трьох місяців після його припинення або скасування.

Крім того, існує ще одна перепона – неможливість ідентифікації територій Смарагдової мережі через військові дії й окупацію значної території держави. Проте на цей час можна сміливо стверджувати, що внаслідок збройної агресії РФ в Україні даним територіям заподіяна значна шкода (як відомо, значна кількість смарагдових територій нині окупована або знищена внаслідок підриву Каховської ГЕС тощо), це, звісно, зумовлює необхідність їх ідентифікації і визначення стратегічних напрямів після воєнного відновлення.

Вбачається, що при виконанні вказаних завдань стане у нагоді те, що одним із основоположних принципів екологічного права визнається принцип взаємозв'язку всіх природних об'єктів, які складають єдину екосистему. Саме це, на наше переконання, впливає і у подальшому сприятиме кореляції законодавства про Смарагдові території із законодавством, яке регламентує правові відносини у сфері використання й охорони інших природних об'єктів, наприклад, лісів, надр, вод та ін., оскільки метою створення територій Смарагдової мережі є, зокрема, ефективний захист рослинного й тваринного світу й їх природних оселищ, правовий режим яких визначений відповідними актами екологічного законодавства. Враховуючи широкий масив системи нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у сфері охорони, використання й відтворення конкретних природних об'єктів і неможливість їх повного аналізу в межах однієї наукової статті, зупинимось на тих із них, що прийняті протягом останніх років і пов'язані з формуванням і збереженням територій Смарагдової мережі.

На переконання М. Я. Ващишин, Україна, котра приєдналася до Всеєвропейської стратегії збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, вирізняється найбільш розгалуженою системою спеціального законодавства про національну екологічну мережу, наявністю деяких прогресивніших положень, що стосуються охорони не тільки заповідних й особливо охоронюваних територій, а й тих, котрі забезпечують цілісність екомережі (курортних і лікувально-оздоровчих, рекреаційних, водо- і полезахисних територій, земель сільськогосподарського призначення екстенсивного використання й радіоактивно забруднених земель) [35, с. 237–238].

На доповнення до наведеної думки вченої, зауважимо, що до цієї підгрупи нормативно-правових актів, враховуючи комплексну організацію екологічної мережі й правове забезпечення всіх її складових, безперечно, належать й інші законні й підзаконні документи, а саме: закони України «Про природно-заповідний фонд» (1992), «Про тваринний світ» (2001), «Про рослинний світ» (1999), «Про Червону книгу України» (2002), Положення про Зелену книгу України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. №1286 та ін.

Таким чином, перший етап розвитку правового забезпечення створення Смарагдової мережі в Україні розпочався із проголошенням Україною незалежності та в подальшому набув свого розвитку з підписанням Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та їх державами-членами у 1994 р., яка стала правовим підґрунтям для ратифікації міжнародно-правових документів універсального характеру й європейських правових стандартів формуванням і збереженням Смарагдової мережі в контексті обраного Україною курсу євроінтеграції.

Другий етап законодавчого забезпечення формування територій Смарагдової мережі розпочався з 2014 і тривав до 2022 р.

Принагідно вказати, що старт даному періоду дало підписання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС).

Відповідно до пункту «ф» статті 361 глави 6 «Довкілля» Угоди про асоціацію з ЄС співробітництво має на меті збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища, захист громадського здоров'я, розсудливе й раціональне використання природних ресурсів, заохочення до життя на міжнародному рівні заходів, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у таких сферах, включаючи охорону природи, зокрема, збереження і захист біологічного й ландшафтного різноманіття (екомережі) [36].

Звісно, підписавши у 2014 р. Угоду про асоціацію України та ЄС, наша держава взяла на себе зобов'язання щодо імплементації в національне законодавство положень багатосторонніх угод з охорони навколишнього природного середовища, зокрема, Директиви 2009/147/ЄС про захист диких птахів і Директиви 92/43/ЄС про збереження природного середовища існування дикої флори та фауни [36]. Серед ключових вимог європейської екологічного законодавства визначено прийняття спеціального закону про території Смарагдової мережі і завершення формування реєстру потенційних смарагдових територій. Водночас, такий спеціальний закон й досі не прийнятий, що створює практичні проблеми, особливо в умовах воєнного стану, який ставить під загрозу існування багатьох смарагдових територій.

Додамо, що, розуміючи це, законодавець вдався до певних кроків. Так, Постановою Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. № 336 «Порядок розроблення плану управління річковим басейном» надано певні роз'яснення категоріально-термінологічного апарату екологічного законодавства в цілому. Зокрема, на законодавчому рівні офіційно визначено поняття «об'єкт Смарагдової мережі» – спеціальна територія для збереження біологічного різноманіття, створена (визначена) відповідно до Конвенції про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі (Бернської конвенції) [37]. Крім того, об'єкти Смарагдової мережі України відповідно до структури плану управління річковим басейном, включені до зон, які підлягають охороні та картуванню.

Наказом Міністерства аграрної політики та продовольства України № 604 від 18 грудня 2018 р. внесені зміни до наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 22 серпня 2013 р. №508 «Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)» [38], що відобразилися у формулі, за якою визначається нормативна грошова оцінка земельної ділянки за коефіцієнтом, що враховує належність земельної ділянки до земель природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення, і коефіцієнті, який враховує екологічне значення водних об'єктів, у тому числі територій Смарагдової мережі України поза межами природно-заповідного фонду.

Сьогодні концептуальним нормативно-правовим документом, який встановлює орієнтири державної екологічної політики є Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII [39], який визначає потенційні загрози природним об'єктам і ресурсам, включаючи біо- та ландшафтне різноманіття, фіксує мета й завдання державної екологічної політики, а також визначає правові інструменти їх досягнення. Незважаючи на те, що у Стратегії прямо не передбачене положення щодо Смарагдової мережі, проте констатується, що основну загрозу біорізноманіттю становить знищення природного середовища існування флори і фауни (що, безумовно, відповідно до Бернської конвенції апелює до територій Смарагдової мережі), а тому забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу й зменшення втрат біологічного й ландшафтного різноманіття, зокрема,

вдосконалення принципів формування екомережі, її розширення і невиснажливе використання, проголошуються однією із найважливіших цілей державної екологічної політики до 2030 року.

Наголосимо, що позитивним аспектом даного етапу правового забезпечення формування Смарагдової мережі в Україні є часткове врегулювання здійснення державного управління у цій сфері. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів» від 25 червня 2020 р. № 614 за Міндовкіллям закріплена функція забезпечення актуальності, достовірності, обґрунтованості, повноти, точності, інтероперабельності геопросторових даних щодо територій Смарагдової мережі [40].

Важливим правовим документом, який створив умови для ідентифікації територій Смарагдової мережі і включення їх разом із територіями й об'єктами природно-заповідного фонду, водно-болотними угіддями та іншими природоохоронними територіями до уніфікованої цифрової координатно-просторової системи геопросторових даних, став Закон України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13 квітня 2020 р. № 554-IX. У розвиток положень цього акта Постановою Кабінету Міністрів України від 26 травня 2021 р. № 532 затверджено Порядок функціонування національної інфраструктури геопросторових даних, яким передбачено включення інформації про території Смарагдової мережі до державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, що, безумовно, є кроком вперед на шляху до виконання Україною своїх правових зобов'язань в умовах євроінтеграційних процесів. Крім того, ідентифікація смарагдових територій забезпечить доступ громадськості до інформації та забезпечить можливість залучення ширшого кола спеціалістів для її проектування [41].

Принагідно додати, що інтеграція інформації про території Смарагдової мережі є складовою виконання окремих функцій екологічного управління, зокрема, щодо фіксації просторово-територіального устрою України. Така інформація, наприклад, враховується під час підготовчих робіт із лісовпорядкування, що передбачено наказом Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів від 15 листопада 2021 р. № 749, яким затверджений Порядок ведення лісовпорядкування [42]. Як уже наголошувалося вище, при законодавстві про Смарагдові території має корелюватися із законодавством, яке регламентує правові відносини у сфері використання й охорони інших природних об'єктів, наприклад, лісів, надр, вод та ін., отже, приписи подібних актів мають братися до уваги чи слугувати підґрунтям вдосконалення нормативної бази з питань формування Смарагдової мережі.

Не можна оминати й того, що механізм захисту лісів будуватиметься на комплексній правовій охороні всіх елементів лісових екосистем, у тому числі шляхом збереження їх біорізноманіття, що досягається завдяки створенню територій природно-заповідного фонду й об'єктів Смарагдової мережі. Державна стратегія управління лісами України до 2035 року, прийнята 29 грудня 2021 р. [43], корелює ідентифікацію оселищ Смарагдової мережі з вимогами щодо охорони рідкісних видів й оселищ під час розробки лісовпорядкових матеріалів щодо оселищ Смарагдової мережі, які повинні бути ідентифіковані. Важливим є те, що такі матеріали щодо оселищ Смарагдової мережі (а також репрезентативних та особливо цінних для збереження лісів) повинні бути розроблені з урахуванням вимог щодо охорони рідкісних видів та оселищ.

Отже, другий період розпочався прийняттям Угоди про асоціацію з ЄС, що стало стимулом для розроблення спеціального законодавства з питань формування й функціонування Смарагдової мережі і врахування цих територій при внесенні змін до законодавства у сфері охорони, використання й відтворення конкретних природних об'єктів та ресурсів.

Заключний *третій етап розпочався у 2022 р. і триває до нині*. Отримання статусу кандидата на членство в Європейському Союзі для України (2022) ознаменувало новий етап у розвитку законодавства про Смарагдову мережу, актуалізувало потребу якнайшвидшого виконання правових зобов'язань нашої держави у напрямі європеїзації екологічного законодавства.

З огляду на це зупинимось на гармонізації нормативно-правових актів, які визначають основні засади формування Смарагдової мережі, спираючись на реформування водного законодавства відповідно до європейських правових стандартів. Так, Водною стратегією України на період до 2050 року від 9 грудня 2022 р. № 1134-р [44] визначено основні засади державної політики у галузі використання й охорони вод на засадах сталого інтегрованого управління водними ресурсами. Крім того, як одну із амбітних цілей цієї Стратегії в рамках забезпечення необхідної кількості водних ресурсів для відновлення й оздоровлення водних екосистем і досягнення стійкого водозабору і водопостачання названо збільшення до 2032 р. площі територій Смарагдової мережі, наявних у районі річкового басейну, не менш ніж до 10%. Із наведеного випливає, що ідея формування Смарагдової мережі, інтегрована у тому числі й у водне законодавство, полягає не лише в збереженні видів флори й фауни, їх природних оселищ відповідно до Бернської конвенції і Рекомендацій її Постійного комітету, а й має провідне значення й для досягнення екологічного балансу на території України й сталого соціально-економічного розвитку.

Окремо зупинимось на правовому регулюванні надр у взаємозв'язку з формуванням територій особливого природоохоронного значення. Передусім вкажемо, що певні новели містять, до прикладу, наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України «Про затвердження Інструкції зі складання проєктів та кошторисів на проведення геологорозвідувальних робіт» від 19 вересня 2022 р. № 380 [45], яким передбачено врахування наявності територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у тому числі й Смарагдової мережі, під час складання, погодження й затвердження проєктів на проведення всіх видів геологорозвідувальних робіт, у тому числі і робіт під час спорудження нафто- і газових свердловин на суші.

Принагідно зазначити, що на сучасному етапі формування Смарагдової мережі концептуально важливим для точної ідентифікації смарагдових територій залишається дотримання і врахування критеріїв її формування відповідно до вимог Рекомендації № 16 Постійного комітету Бернської конвенції «Про території особливого природоохоронного значення» [46]. Нагадаємо, що згаданою Рекомендацією передбачено, що такі території мають відповідати наступним вимогам: а) сприяти збереженню видів, які знаходяться під загрозою зникнення, ендемічних видів, або будь-якому виду, занесеному в Додатки I та II Конвенції; б) підтримувати значну кількість видів на території суттєвого видового різноманіття або підтримувати важливі популяції одного чи більше видів; в) вміщувати важливі або репрезентативний зразок типів природних середовищ, яким загрожує небезпека; г) вміщувати яскравий зразок окремого типу природного середовища або комплекс різноманітних типів природних середовищ; д) представляти територію, що має важливе значення для збереження одного чи більше мігруючих видів; е) в усіх інших відношеннях робити суттєвий крок у досягненні цілей Конвенції.

Попри відсутність законодавчо закріплених критеріїв формування Смарагдової мережі, в Україні початковий етап її створення відбувався за рахунок надання пропозицій Секретаріату Бернської конвенції щодо включення до неї територій, яким вже було надано статус заповідної охорони, беручи до уваги їх важливість для збереження видів дикої флори й фауни й природних середовищ їх існу-

вання (зростання). Додамо, що певні території оголошуються територіями природно-заповідного фонду не лише у випадку, якщо вони мають значення для збереження генофонду рослинного й тваринного світу, а й з метою, наприклад, збереження в природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, що не є тотожним правовому режиму смарагдових територій. Крім того, національне екологічне законодавство передбачає, що знаходження на певній території рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення видів диких тварин, є підставою для оголошення такої території природно-заповідною, проте для оголошення такої території Смарагдової мережі мають бути створені умови, що сприяють збереженню видів, які знаходяться під загрозою зникнення, ендемічних видів, або будь-якому виду, які занесені в Додатки I та II Бернської конвенції, що не завжди корелюється із видами, які охороняються шляхом занесення їх до Червоної книги України. Виходячи з вказаного, можемо констатувати, що існує нагальна потреба у прийнятті спеціального закону «Про території Смарагдової мережі», проєкт якого 4 грудня 2020 р. зареєстрований у Верховній Раді України (включений до порядку денного 05.09.2023 р.) [47] і який закріпив би правові й організаційні засади визначення територій Смарагдової мережі й управління ними в Україні для збереження природних оселищ і видів фауни і флори, що підлягають особливій охороні, правові й організаційні засади оцінки впливу на території Смарагдової мережі у процесі прийняття рішень про проведення господарської діяльності, у тому числі критерії для формування смарагдових територій.

Крім того, на виконання вимог Додатку XXX до Угоди про асоціацію з ЄС, з метою імплементації положень Директиви № 2009/147/ЄС і Директиви № 92/43/ЄС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, зі змінами і доповненнями, внесеними Директивами № № 97/62/ЄС, 2006/105/ЄС й Регламентом (ЄС) № 1882/2003 [36], передбачено розроблення національного законодавства і підготовка реєстру місць, їх призначення і встановлення пріоритетів управління ними

(включаючи завершення реєстру потенційних територій Смарагдової мережі і впровадження захисних заходів та заходів управління ними).

Висновки. На підставі проведеного дослідження вбачається за доцільне резюмувати, що в Україні правове регулювання формування Смарагдової мережі відбувається переважно шляхом закріплення декларативних цілей її розвитку і збереження. Необхідність законодавчого забезпечення створення й розвитку Смарагдової мережі завдяки прийняттю спеціального закону транслюється із року в рік в планах законопроектних робіт Верховної Ради України, окремі наміри щодо її формування відображаються в планах діяльності Кабінету Міністрів України та інших центральних органів виконавчої влади, однак конкретних кроків щодо реалізації цих намірів або не зроблено взагалі, або ж вони реалізуються настільки повільно, що вести мову про ефективність правового забезпечення формування Смарагдової мережі ще передчасно.

Крім того, залишається неврегульованою на національному законодавчому рівні низка питань організаційно-правового й соціально-економічного характеру, пов'язаних із аксіологією (принципами і цінностями) створення Смарагдової мережі, державним управлінням її територіями, відсутні чітко встановлені критерії відбору територій Смарагдової мережі, передбачені європейськими правовими стандартами, вимоги до розроблення планів управління цими територіями, методологія ідентифікації переліків видів флори і фауни й їх оселищ, немає системи моніторингу природоохоронного статусу видів дикої флори й фауни. До того ж не знайшло відображення багато інших завдань, вирішення яких потребує нагального вирішення шляхом правового врегулювання.

На наш погляд, всі вказані питання мають бути вирішені на рівні спеціального закону про території Смарагдової мережі, прийняття якого ініційоване ще у 2020 р. (законопроект № 4461 від 04.12.2020 р.), а 7 лютого 2023 р. включено до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання [47]. Сподіваємося, що науковий аналіз сутнісно-змістовного наповнення цього законопроекту стануть об'єктом подальших теоретико-правових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі: Закон України від 29.10.1996 р. № 436/96-ВР. *Голос України*. 1996. № 50. Ст. 278.
2. 2022 EPI Results URL: <https://epi.yale.edu/epi-results/2022/component/epi> (дата звернення 28.09.2023).
3. Анісімова Г. В. Забезпечення безпеки довкілля, життя та здоров'я громадян в умовах воєнного стану: еколого-правові аспекти. *Проблеми законності*. 2022. № 157. С. 93–115.
4. Anisimova H. V. Public environmental interests: *Legal theory research. Environmental Policy and Law*. 2020. Vol. 49. Iss. 4–5. P. 292–299.
5. Гетьман А. П., Анісімова Г. В. Еколого-правова політика: сучасні підходи до формування. *Теорія і практика юриспруденції*. 2021. Вип. 1 (№ 19). С. 39–63. URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/issue/view/13746> (дата звернення 15.10.2023).
6. Anatolii P. Getman, Hanna V. Anisimova. National Development Strategies in Terms of Ensuring Environmental Rights and Interests: Comparative Approach. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2021. Vol. 28, № 4. P. 250–261.
7. Яковюк І. В., Анісімова Г. В., Трагнюк О. Я. Європеїзація екологічного права країн – членів Європейського Союзу. *Проблеми законності*. 2022. № 158. С. 82–109.
8. Ващишин М.Я. Правове забезпечення формування Смарагдової мережі в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 3. С. 115–119. URL: http://lsej.org.ua/3_2018/34.pdf. (дата звернення 27.10.2023).
9. Гетьман А.П. Екологічна функція держави в сучасних глобалізаційних процесах. *Проблеми законності*. 2015. Вип. 128. С. 146–147.
10. Getman A. Access to justice for the protection of environmental rights in Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2021. Vol. 4. P. 118–127. DOI: 10.33327/AJEE-18-4.2-n000063.
11. Getman A. P., Danilyan O. G., Dzeban O. P., Kalynovskyi Y. Y., Crespo J. E. International legal environmental protection: historical aspect. *Revista notas historicas y geograficas*. 2021. Iss. 27. P. 389–413.
12. Getman A. P. Human life and health as an object of environmental law in the globalised world. *Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine*. 2020. Vol. 27, Iss. 1. P. 189–200.
13. Малишева Н. Р., Ковтун О. М. Природоохоронне право України у контексті глобалізаційних викликів. *Часопис Київського університету права*. 2021. № 1. С. 234–239.
14. Кондратюк Т. М. Правовий режим земель національної екологічної мережі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2019. 233 с.
15. Статівка О. О. Правове забезпечення природно-заповідного фонду як складового елемента національної екологічної мережі: монографія. Харків: Право, 2018. 249 с.
16. Anisimova H.V., Shekhovtsov V.V., Donets O.V. Mechanism of Legal Regulation of Environmental Risks For The Preservation Of Biological Diversity In Conditions Of Sustainable Development. *Astra Salvensis*. 2022, Vol. 2022, Iss. 1. P. 311–327.
17. Історія становлення відносин Україна – ЄС. URL: <https://minjust.gov.ua/m/istoriya-stanovlennya-vidnosin-ukraina-es> (дата звернення 15.10.2023).
18. Про основні напрями зовнішньої політики України: Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 року. № 37. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 37. С. 379. Ст. 527.

19. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10.11.1994 р. № 237/94-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text (дата звернення 15.10.2023).
20. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. № 188/98-Р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 38. Ст. 248.
21. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14 вересня 2000 року. № 1072/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 39. С. 2. Ст. 1648.
22. Про заходи щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу в 2003 році : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2002 р. № 744-р. *Офіційний вісник України*. 2003. № 1. С. 115. Ст. 26.
23. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 р. №1989- III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 43. С. 5. Ст. 1817.
24. Про екологічну мережу: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV. *Голос України*. 2004. № 142. Ст. 502.
25. Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат: Закон України від 07.04.2004 р. № 1672-IV. *Голос України*. 2004. № 94.
26. План дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b25#Text (дата звернення 18.10.2023).
27. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 880-р. *Офіційний вісник України*. 2007. №79. Стор. 170. Ст. 2961.
28. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/T102818?an=527> (дата звернення 27.10.2023).
29. Про регулювання містобудівної діяльності: Закон України від 17 лютого 2011 р.№ 3038-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. С. 131. Ст. 735.
30. Національна доповідь про реалізацію національної екологічної політики / за ред. Бондаря О.І. Херсон: ФОП Грінь Д.С., 2016. 120 с.
31. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2018 році. URL: http://dea.edu.ua/img/source/Biblioteka/Національна%20доповідь%20про%20стан%20навколишнього%20природного%20середовища%20в%20Україні%20у%202018%20році_.pdf (дата звернення 27.10.2023).
32. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища у 2020 році. URL: <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Natsionalna-Dopovid-2020-2.pdf> (дата звернення 27.10.2023).
33. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища у 2021 році. URL: <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/Natsdopovid-2021-n.pdf> (дата звернення 27.10.2023).
34. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 7 лютого 1992 р. № 61: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2022 р. № 883. *Офіційний вісник України*. 2022. № 65. С. 31. Ст. 3920.
35. Ващишин М. Я. Особливості правового забезпечення формування екологічної мережі в країнах Європи. *Вісник Львівського університету*. 2013. Вип. 60. С. 233–239.
36. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення 22.10.2023).
37. Про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 травня 2017 р. №3 36. *Офіційний вісник України*. 2017. № 43. С. 43. Ст. 1342.
38. Про затвердження Порядку нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів) : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 22.08.2018 р. № 508. *Офіційний вісник України*. 2013. № 72. С. 314. Ст. 2660.
39. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. №2697-VIII. *Офіційний вісник України*. 2019. № 28. С. 29. Ст. 980.
40. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. *Урядовий кур'єр*. 2020. №139.
41. Про затвердження Порядку функціонування національної інфраструктури геоданих: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2021 р. № 532. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 103.
42. Про затвердження Порядку ведення лісовпорядкування: Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 15 листопада 2021 р. №749. *Офіційний вісник України*. 2021. № 97. С. 316. Ст. 6329.
43. Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2021 р. №1777-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 4. С. 298. Ст. 256.
44. Про схвалення Водної стратегії України на період до 2050 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.12.2022 р. № 1134-р. *Офіційний вісник України*. 2022. № 99. С. 136. Ст. 6244.
45. Про затвердження Інструкції зі складання проектів та кошторисів на проведення геологорозвідувальних робіт : Наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 19 вересня 2022 р. № 380. *Офіційний вісник України*. 2022. № 91. Стор. 534. Ст. 5695.
46. Рекомендація Постійного комітету Бернської конвенції № 16 (1989) Про території спеціального збереження (схвалена Постійним комітетом 9 червня 1989 року). URL: <https://wownature.in.ua/wp-content/uploads/2021/05/Rekomendatsia-16-1989.pdf> (дата звернення 22.10.2023).
47. Про порядок денний дев'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 07 лютого 2023 р. №2911-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 22. С. 154. Ст. 1177.