



УДК 349.414

А. Черемнова,кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ЩОДО АДАПТАЦІЇ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення нашою державою відповідності третьому Копенгагенському й Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення і правозастосування. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього [1].

Актуальність питань адаптації вітчизняного природно-заповідного законодавства до законодавства Європейського Союзу зумовлено стратегічними завданнями державної екологічної політики України на період до 2020 року, затвердженими Законом України від 21 грудня 2010 року, де серед іншого передбачається припинення втрат біологічного й ландшафтного різноманіття, формування екологічної мережі та адаптація законодавства України у сфері збереження навколишнього природного середовища відповідно до вимог директив Європейського Союзу [2].

Згідно з п. 256 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони,

на 2014–2017 роки, передбачається розроблення й подання на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про збереження природного середовища існування дикої флори та фауни зі змінами й доповненнями, внесеними Директивами 97/62/ЄС, 2006/105/ЄС і Регламентом 2003/1882/ЄС [3].

У системі міжнародно-правових актів природоохоронного характеру особливе місце посідає Конвенція про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі (Бернська конвенція), норми якої є основним механізмом реалізації Конвенції про охорону біологічного різноманіття. Відповідно до положень Бернської конвенції, передбачається створення системи «територій спеціального збереження» (англ. *Areas of Special Conservation Interest*), що становитимуть Смарагдову мережу Європи. Основними критеріями визначення територій спеціального інтересу є знаходження в їх межах рідкісних і зникаючих видів рослин і тварин.

Відповідно до Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року, для збереження природних комплексів, екосистем, окремих видів флори і фауни, унікальних і типових ландшафтів необхідно прискорити формування розгалуженої мережі територій та об'єктів природно-заповідного фонду [4]. Серед наявних об'єктів природно-заповідного фонду особливе місце посідають біос-

ферні заповідники, так як вони є однією з основних (вищих) організаційно-правових форм природного заповідання, де поєднується збереження біологічного різноманіття і сталий соціально-економічний розвиток території.

Біосферні заповідники є еталонами природи і створюються з метою збереження в природному стані найбільш типових чи/та унікальних природних комплексів біосфери, а також для здійснення фонових моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища й відстежування змін, що відбуваються під дією антропогенних факторів у довкіллі.

Мережа біосферних заповідників почала запроваджуватися в рамках програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» (Man and Biosphere, МАВ) для сприяння та демонстрації збалансованих відносин між людиною й біосферою. Вітчизняні біосферні заповідники узгоджують свою міжнародну діяльність у рамках цієї мережі з Національним комітетом України з програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» та реалізують її згідно з нормами чинного вітчизняного законодавства, відповідними міжнародними нормами, Положенням про Світову мережу біосферних заповідників ЮНЕСКО (1995 рік), положеннями Севільської стратегії ЮНЕСКО (1995 рік), Мадридського плану дій для біосферних заповідників ЮНЕСКО (2008 рік) і Дрезденської декларації щодо біосферних заповідників і змін клімату (2011 рік). Завдяки своїй багатофункціональності (природоохоронна, наукова, екологічна, народногосподарська, рекреаційна, освітня), біосферні заповідники набули широкої популярності у світі й Україні.

Згідно зі ст. 17 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», біосферними заповідниками є природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що утворюються з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонових екологічного мо-

ніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів [5]. Варто звернути увагу на те, що з липня 2016 року статус такого об'єкта змінений на загальнодержавний, хоча в попередній редакції цієї статті законодавець визначав біосферні заповідники як природоохоронні, науково-дослідні установи міжнародного значення. Відповідно до ч. 2 ст. 17 спеціального Закону, біосферні заповідники включаються в установленому порядку до Всесвітньої мережі біосферних резерватів у рамках програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» й тільки тоді набувають міжнародного статусу.

Дослідження особливостей створення та функціонування біосферних об'єктів у нашій державі дає змогу дійти висновку, що в Україні до 2016 року створювалося два типи біосферних об'єктів – ті, які створювалися відповідно до вимог розділу VII Закону України «Про природно-заповідний фонд України» (Асканія-Нова, Чорноморський, Карпатський і Дунайський), і ті, що створювалися за правилами ЮНЕСКО (Шацький, Деснянський, «Розточчя» біосферні резервати тощо). Усі вони включені до світової мережі біосферних заповідників і відповідають міжнародним стандартам. Але біосферні резервати, на відміну від біосферних заповідників, мають свої особливості.

Біосферними резерватами є екосистеми суходільних та узбережних територій, які визнані на міжнародному рівні, демонструють збалансовані відносини між людиною і природою та сприяють розвитку цих відносин [6]. Тобто це сухопутні, прибережні чи морські території або їх поєднання, які є визнаними на міжнародному рівні в рамках Програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера». Кожний біосферний резерват повинен виконувати три важливі функції, які доповнюють одна одну: функція збереження генетичних ресурсів, видів, екосистем і ландшафтів; функція розвитку, що сприятиме сталому соціально-економічному розвитку;



функція матеріально-технічного забезпечення для підтримання демонстраційних проєктів, екологічної освіти і тренінгів, а також досліджень і моніторингу в контексті реалізації місцевих, національних і глобальних проблем збереження природного середовища і сталого розвитку. Органічне поєднання зазначених функцій і характеризує біосферний резерват як територіальний об'єкт, де відбувається гармонійна взаємодія інтересів місцевих громад і суспільства з природою.

Відповідно до вимог ЮНЕСКО, біосферний резерват не належить до природоохоронних територій, тому що він не значиться серед категорій Міжнародного союзу охорони природи, а є територією, яка створена для збереження біологічного різноманіття й забезпечення сталого розвитку і яка має включати природоохоронну територію як складник.

На відміну від природних заповідників і відповідно до ст. 18 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», виходячи зі специфіки завдань і діяльності біосферних заповідників, законодавець закріплює систему функціонального зонування їх територій, центральний елемент якої становить заповідна зона, режим якої визначається відповідно до вимог, установлених для природних заповідників. У зв'язку з цим постає питання: а чи можуть до складу заповідника входити заповідна, буферна зони й зона антропогенних ландшафтів? Термін «заповідник» не відповідає сутності і призначенню біосферних заповідників, оскільки ним визначається категорія з повністю заповідним режимом, а біосферні заповідники, як відомо, включають не лише заповідні природні екосистеми, а й окультурені ландшафти з різними формами господарської діяльності й навіть населені пункти.

Зонування території біосферного резервату теж передбачає встановлення трьох функціональних зон: заповідна, буферна, зовнішня транзитна. Перша (заповідна) зона призначена для

забезпечення довгострокового збереження цілісного природного комплексу з усією сукупністю ландшафтного та біологічного різноманіття. Буферна зона біосферного резервату оточує заповідну зону й забезпечує відновлення екосистем завдяки проведенню експериментальних досліджень сталого та ефективного використання природних ресурсів. Правовий режим цієї зони дозволяє проводити еколого-освітні заходи, тренінги, а також здійснювати туристсько-рекреаційну діяльність. Призначенням зовнішньої транзитної зони біосферного резервату є взаємодія та взаємоузгодження інтересів місцевих громад, природоохоронних, наукових, освітніх закладів, суб'єктів господарювання й інших користувачів щодо розвитку та використання природно-ресурсного потенціалу цієї території з метою забезпечення інтересів громадян, які проживають і працюють на відповідній території.

Надзвичайно ціннісними з екологічного погляду є транскордонні біосферні резервати, приклади створення яких має й Україна. Прикладами міжнародної співпраці у створенні таких об'єктів є транскордонний білорусько-польсько-український резерват «Західне Полісся», транскордонний румунсько-український біосферний резерват «Дельта Дунаю», польсько-словацько-український біосферний резерват «Східні Карпати» тощо [8, с. 60–61]. Ці приклади свідчать про те, що у світі через низку еколого-політичних причин стрімко зростає зацікавленість у створенні таких об'єктів, як видається, така тенденція буде розширюватися й у майбутньому. Так, Міжнародна спілка охорони природи створила робочу групу з питань транскордонних особливо охоронюваних територій, якою розроблені спеціальні рекомендації для таких біосферних резерватів, які роблять значний внесок у реалізацію ідеї сталого розвитку та поширюють «екосистемний підхід» у природокористуванні.

Державна політика України у сфері розвитку заповідної справи й інших



особливо охоронюваних територій удосконалюється з кожним роком, проте, на жаль, правова база неповною мірою забезпечує потреби правозастосування. Чинне природно-заповідне законодавство, незважаючи на досить масивний обсяг правових норм, має певні прогалини та неузгодженості, тому вкрай актуальним є питання його вдосконалення і приведення у відповідність до законодавства Європейського Союзу з урахуванням відповідних міжнародних зобов'язань України у сфері сталого розвитку й подальшого розширення мережі заповідних територій.

Ключові слова: адаптація законодавства, природно-заповідний фонд, біосферні заповідники, біосферні резервати.

Стаття присвячена дослідженню питань адаптації вітчизняного природно-заповідного законодавства до законодавства Європейського Союзу. Розкриваються поняття біосферного заповідника та біосферного резервату, виявляються їх відмінні риси. Визначається стан відповідності природно-заповідного законодавства України законодавству Європейського Союзу.

Статья посвящена исследованию вопросов адаптации отечественного природно-заповедного законодательства к законодательству Европейского Союза. Раскрываются понятия биосферного заповедника и биосферного резервата, выявляются их отличительные черты. Определяется состояние соответствия природно-заповедного законодательства Украины законодательству Европейского Союза.

This article is devoted to the study of questions of adaptation of domestic

natural reserve legislation to the EU legislation. The concepts of biosphere conservation and biosphere reserve are revealed, their distinctive features are highlighted. The state of compliance of Ukrainian natural reserve legislation with the EU legislation is determined.

Література

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
3. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847-р // Офіційний вісник України. – 2014. – № 77. – Ст. 178.
4. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 року // Офіційний вісник України. – 2006. – № 6. – Ст. 315.
5. Про природно-заповідний фонд України : Закон України 16 червня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
6. UNESCO 1996. Biosphere reserves: The Seville Strategy and Statutory Framework for the World Network. UNESCO. Paris.
7. UNESCO 1996. International Conference on Biosphere Reserves. Seville (Spain) 20–25 September 1995. Final Report. MAB Report Series No. 65. UNESCO. Paris.
8. Загородній А.Г. Національна мережа біосферних резерватів ЮНЕСКО в Україні / А.Г. Загородній, П.М. Черінько, Т.В. Полторацька // Вісник НАН України. – 2014. – № 2. – С. 55–66.