

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДООХОРОННОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

LEGAL REGULATION OF NATURE PROTECTION MANAGEMENT IN UKRAINE

Павлюк Н.М., к.ю.н.,

доцент кафедри цивільного права та процесу

*Навчально-науковий інститут права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

Кіра С.О., студентка I курсу магістратури

*Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська політехніка»*

У статті досліджено, які саме законодавчі акти регулюють питання менеджменту природоохоронних територій в Україні. З'ясовано, що екологічний менеджмент – це комплекс взаємопов'язаних форм, засобів та методів управління діяльністю промислових фірм і компаній щодо раціонального природокористування та захисту довкілля. Екологічний менеджмент є складником системи регулювання та управління процесом захисту навколишнього середовища на мікрорівні й ґрунтується на загальноцивілізаційних принципах, таких як послаблення глибини зростаючої екологічної кризи, використання критеріїв екологізації та гуманізації техніки, формування екологічної культури й екологічного мислення.

Встановлено, що екологічний менеджмент особливо актуальний для України сьогодні, адже від початку виконання Угоди одним із обов'язкових аспектів стало створення Смарагдової мережі України (мережі Емеральд), що для її реалізації знадобився ефективний менеджмент природоохоронних територій а також імплементація значного числа багатосторонніх міжнародних екологічних угод. Так за підтримки громадської ініціативи «Emerald-Natura 2000 in Ukraine» підготовлено пропозиції щодо включення 147 нових територій до Смарагдової мережі Європи на території України. Окрім цього, в рамках проекту ЄС APENA розроблено перший менеджмент-план для території Смарагдової мережі, яка визначена в межах національного природного парку «Пирятинський». Однак на цьому робота не закінчилась, адже Угода передбачає постійне формування додаткового списку потенційних об'єктів Смарагдової мережі відповідно до проведених нових досліджень. В Стратегії ЄС з біорізноманіття наведено чіткий індикатор – всі території повинні бути з ефективним природоохоронним менеджментом. Зроблено висновки про те, що в Україні, на жаль, поки що ще зарано обговорювати дію екологічного менеджменту на практиці, оскільки бракує законодавчого врегулювання означеного питання, але й моніторингу виконання та механізму притягнення до відповідальності за «не виконання», однак позитивні зрушення вже є, а це означає, що положення Угоди починають діяти.

Ключові слова: екологія, менеджмент, екологічний менеджмент, природоохоронний менеджмент, природа, стратегія, територія, законодавство.

The article examines which legislative acts regulate the management of nature conservation areas in Ukraine. It was found that environmental management is a complex of interrelated forms, means and methods of managing the activities of industrial firms and companies regarding rational nature use and environmental protection. Environmental management is a component of the system of regulation and management of the process of environmental protection at the micro level and is based on general civilizational principles, such as reducing the depth of the growing environmental crisis, using the criteria of environmentalization and humanization of technology, the formation of ecological culture and ecological thinking.

It has been established that environmental management is particularly relevant for Ukraine today, because from the beginning of the implementation of the Agreement, one of the mandatory aspects was the creation of the Emerald Network of Ukraine (Emerald network), which required effective management of nature protection areas and the implementation of a significant number of multilateral international environmental agreements for its implementation. Thus, with the support of the public initiative "Emerald-Natura 2000 in Ukraine", proposals were prepared to include 147 new territories in the Emerald Network of Europe on the territory of Ukraine. In addition, within the framework of the EU APENA project, the first management plan was developed for the territory of the Emerald network, which is defined within the national nature park "Pyryatynskyi". However, the work did not end there, because the Agreement provides for the permanent formation of an additional list of potential objects of the Emerald Network in accordance with the new research conducted. The EU Biodiversity Strategy provides a clear indicator – all territories must have effective environmental management. Conclusions were made that, unfortunately, it is still too early to discuss the effect of environmental management in practice in Ukraine, as there is a lack of legislative regulation of the specified issue, as well as monitoring of implementation and the mechanism of prosecution for "non-implementation", but there are already positive developments, which means that the provisions of the Agreement come into force.

Key words: ecology, management, environmental management, nature protection management, nature, strategy, territory, legislation.

Постановка проблеми. Євроатлантичні прагнення України в довоєнний час, зокрема, Угода про Асоціацію, між Україною та ЄС (далі – УА або Угода) [1], як основний важіль впливу на шляху до реформування національного еко-законодавства, остання також заклала фундамент для докорінної зміни екологічної свідомості громадян в довготривалій перспективі. УА має чимало положень, яким не відповідає законодавство України та, не зважаючи на це, прийнявши Закон України «Про внесення змін до Конституції України» [2], останній закріпив в Основному Законі [3] нашої держави незворотність цивілізаційного вибору України, що його уособленням є європейська та євроатлантична інтеграція. Повномасштабне вторгнення Російської Федерації на територію України 24 лютого 2022 року стало підвалиною для прийняття рішення про подачу заявки на негайний вступ України до Європейського Союзу.

На превеликий жаль, ці, справді, значні досягнення на міжнародній арені зумовлені не так виконанням Угоди, як вимушеним кроком України на шляху до захисту територіальної цілісності й цивільного населення в умовах війни. Адже, відповідно до механізму та процедури прийняття країни до Європейського співтовариства, остання повинна пройти процес приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС. Відтак, одним з найважливіших напрямків реалізації Угоди є виконання широкого спектру завдань в сфері захисту навколишнього природного середовища та інтеграції екологічної політики у всі стратегічно значимі галузі. За даними урядової інформаційно-аналітичної системи «Пульс Угоди» [4], станом на квітень 2022 року Україна у відсотковому співвідношенні виконала 61% заходів, передбачених урядовим Планом заходів з виконання УА до 2024 року в секторі «Навколишнього природного середовища та цивільного захисту» [5].

Актуальність теми. Питання правового регулювання природоохоронного менеджменту є резонансно новою темою для дискусій серед українських науковців, зокрема, й у сфері екологічного права. Як відомо, ключовими нормативно-правовими актами, що регулюють питання менеджменту природоохоронних територій в Україні є Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [6], «Положення про Проект організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів» [7], а також міжнародні угоди, у відповідності до яких створюється природоохоронна територія міжнародного значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правове регулювання екологічної безпеки, природоохоронного менеджменту досліджували: О. Кагала, Л. Проценка, Г. Бондарука, Д. Андрейцев, Г. Балюк, А. Бобкова, А. Гетьман.

Мета дослідження – правове регулювання природоохоронного менеджменту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Щодо визначення поняття, то екологічний, енвайронментальний менеджмент – це система управління довкіллям (система екологічного менеджменту) – частина загальної системи управління, що включає організаційну структуру, діяльність із планування, обов'язки, відповідальність, досвід, методи, методики, процеси і ресурси для розробки, здійснення й аналізу екологічної політики [8]. «Економічна енциклопедія» від 2002 року тлумачить екологічний менеджмент як комплекс взаємопов'язаних форм, засобів та методів управління діяльністю промислових фірм і компаній щодо раціонального природокористування та захисту довкілля. Екологічний менеджмент є складником системи регулювання та управління процесом захисту навколишнього середовища на мікрорівні й ґрунтується на загальноцивілізаційних принципах, таких як послаблення глибини зростаючої екологічної кризи, використання критеріїв екологізації та гуманізації техніки, формування екологічної культури й екологічного мислення та інше. Водночас в «Екологічній енциклопедії» 2007 року стверджується, що «екологічний менеджмент» – це сфера діяльності, а також сукупність методів, спрямованих на забезпечення управління у сфері природокористування, охорони та збалансованого використання природних екосистем» [9, с. 294; 10, с. 282; 11, с. 54].

У дуже вузькому (профільному) розумінні, на нашу думку, – це спосіб/механізм оцінки певної природної території, що за результатами якої встановлюється приблизна ціна і стратегічне значення цієї території, в залежності від чого робиться висновок про те, чи набуде остання статусу природоохоронної, тобто такої, яка може належати до природо-заповідного фонду (далі – ПЗФ) чи мережі Емеральд. У більш ширшому значенні екологічний менеджмент можна охарактеризувати, як систему компетентного управління, що включаючає в себе знання відповідних суб'єктів про попередній і поточний стан обраного об'єкта еко-управління, що останні, керуючись принципами еко-ефективності та екосправедливості, приймають доцільні рішення задля досягнення попередньо узгоджених цілей, з обов'язковим розрахунком усіх можливих наслідків на кожному конкретному етапі. В цьому контексті варто також наголосити, що поняття «цілі» зазвичай розуміють, як оптимальний баланс між економічними та екологічними показниками.

Екологічний менеджмент особливо актуальний для України сьогодні, адже від початку виконання Угоди одним із обов'язкових аспектів стало створення Смарагдової мережі України (мережі Емеральд), що для її реалізації знадобився ефективний менеджмент природоохоронних територій а також імплементація значного числа багатосторонніх міжнародних екологічних угод.

На думку групи дослідників О. Кагала, Л. Проценка, Г. Бондарука, Д. Скрильнікова процес імплементації багатосторонніх міжнародних еко-угод ускладнений тим, що здебільшого така робота проводиться на ініціативних засадах, за кошти міжнародних фондів та в рамках діяльності громадських організацій. Навіть виконаний за фінансової підтримки Ради Європи та Європейського Союзу проект щодо визначення об'єктів Смарагдової мережі в Україні був здійснений не за стандартною методикою, коли «Визначення природної території, яка згідно існуючих даних та експертних висновків може містити види флори і фауни, перелічені в Резолюції № 6 (1998), та/або оселища, перелічені в Резолюції № 4 (1996)», а за принципом апріорного залучення до Смарагдової мережі наявних об'єктів природно-заповідного фонду з подальшою їх характеристикою щодо представленості на їх територіях відповідних видів рослин, тварин і типів оселищ. Лише на подальших етапах розбудови Смарагдової мережі України розпочався пошук територій поза територіями ПЗФ, що відповідають вищезазначеним критеріям, які визначені відповідними документами Постійного комітету Бернської конвенції. Звичайно, немає сумнівів, що об'єкти природно-заповідного фонду створювалися на підставі вагомих наукових обґрунтувань та охоплюють території, охорона яких є важливою для збереження біорізноманіття, але такий підхід значною мірою гальмує й відволікає від інвентаризації різноманіття й поширення видів та оселищ на територіях поза природно-заповідним фондом, а для України саме ця робота є на сьогодні найпріоритетнішою у зв'язку з інтенсивною втратою залишків природних екосистем на господарських землях. Разом з цим, істотною проблемою є відсутність у правовому полі України визначення юридичного статусу об'єкта Смарагдової мережі, якщо йому не надано статусу об'єкта ПЗФ певної категорії. Адже, як показує досвід, далеко не завжди є можливість здійснити таке узгодження статусу природоохоронних територій, та й не завжди в цьому є потреба, адже, формально, особливий статус Смарагдових об'єктів мав би визначатися автоматично у відповідності зі ст. 9 Конституції України [3]. Однак, через відсутність відповідних положень щодо режиму на їх території, реалізація будь-якого особливого статусу проблематична [12, с. 18-19].

Зазначимо, що станом на третій квартал 2020 р. Міндовкілля підготувало пропозиції щодо включення 271 території до Смарагдової мережі Європи на території України площею (6,2 млн. га) або близько 10 % України, які затверджені під час 36-го засідання Постійного комітету Бернської конвенції у 2016 році. На 39-му засіданні Постійного комітету Бернської конвенції прийнято рішення щодо включення 106 нових територій в межах України до Смарагдової мережі Європи. Розроблено проект Закону України «Про території Смарагдової мережі», який передбачає процедуру оголошення на державному рівні території Смарагдової мережі Європи в Україні для збереження рідкісних та зникаючих природних оселищ, видів флори і фауни, у тому числі птахів. А також, за підтримки громадської ініціативи «Emerald-Natura 2000 in Ukraine» підготовлено пропозиції щодо включення 147 нових територій до Смарагдової мережі Європи на території України. Окрім цього, в рамках проекту ЄС APENA розроблено перший менеджмент-план для території Смарагдової мережі, яка визначена в межах національного природного парку «Пирятинський». Однак на цьому робота не закінчилась, адже Угода передбачає постійне формування додаткового списку потенційних об'єктів Смарагдової мережі відповідно до проведених нових досліджень [13].

Поряд з цим, боротьба за полонину «Боржава», котра триває вже близько п'яти років є на сьогодні одним із тих сумнозвісних прикладів, коли ні статус «цінного об'єкта» Смарагдової мережі, ні звернення постійного комітету

Бернської конвенції до України з вимогою зупинки небезпечного проекту по будівництву вітропарку – не вважаються достатніми аргументами для збереження унікальної природної та туристичної місцевості. Більше того, як пишуть в інформаційному ресурсі «Закарпаття онлайн», 13 квітня 2022 року Верховний суд у складі Касаційного адміністративного суду під головуванням судді Рибачук А.І. виніс постанову, про залишення рішення Восьмого адміністративного апеляційного суду – без змін, чим, фактично, виправдав раніше сфальсифікований Звіт з Оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД) та, відповідно, легалізував будівництво вітроелектростанцій на Боржавському хребті [14]. В таких ситуаціях можна на практиці пересвідчитися щодо малоефективності як впровадження розробки менеджмент-планів для природоохоронних територій в Україні, так і кількісних прогаєлинь виконання моніторингу процедури з ОВД, а також тенденції до порушень правил проведення громадських слухань, що, в свою чергу, стає підставою для частого фальшування суб'єктами господарювання звітів з Оцінки впливу на довкілля.

На запитання: «Коли в Україні з'явиться ефективний менеджмент природоохоронних територій?», в Міжнародній благодійній організації «Екологія – Право – Людина» пишуть, що в Стратегії ЄС з біорізноманіття наведено чіткий індикатор – всі території повинні бути з ефективним природоохоронним менеджментом. Оцінюючи відповідність української політики та документів державного планування цілям Європейського зеленого курсу, вони проаналізували Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» та проєкт Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2020-2030 роки. Відтак, проєкт Національного плану дій,

на щастя, містить вичерпний перелік запланованих заходів, серед яких:

- створення та впровадження системи оцінки ефективності управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду;
- реформування діяльності служби державної охорони ПЗФ України за європейським зразком, зокрема щодо попередження правопорушень;
- посилення системи державного управління територіями та об'єктами ПЗФ на базі міністерства чи шляхом створення спеціального органу державного управління;
- відновлення або створення нової системи цільового фінансування природоохоронних заходів на територіях та об'єктах ПЗФ України;
- розроблення проєктів організації територій установ ПЗФ;
- розроблення та впровадження планів заходів щодо збереження та відтворення окремих видів флори та фауни та середовищ їхнього існування на територіях та об'єктах ПЗФ [15].

Висновки. Звідси, враховуючи вищенаведене, можемо зробити висновки про те, що в Україні, на жаль, поки що ще зарано обговорювати дію екологічного менеджменту на практиці, бракує не тільки законодавчого врегулювання означеного питання, але й моніторингу виконання та механізму притягнення до відповідальності за «не виконання», однак позитивні зрушення вже є, а це означає, що положення Угоди починають діяти. Питання природоохоронного менеджменту залишається відкритим для майбутніх дискусій серед науковців. Сучасний екологічний менеджмент – має бути так побудований, щоб кожен індивід відчував свою відповідальність по відношенню до навколишнього середовища.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. № 984_011. (2014). URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору). № 2680-VIII. (2019). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/card/2680-19>.
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-вр. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text>.
4. Євроінтеграційний портал. «Пульс Угоди». URL : <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/a/year/all>.
5. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. № 1106. (2017). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#Text>.
6. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 року № 2456-12. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>.
7. Положення про Проєкт організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів: Положення від 06 липня 2005 року № 245. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0831-05#Text>.
8. Екологічний менеджмент. URL : <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
9. Економічна енциклопедія: у 3 т.: Редакційна рада: Гаврилишин Б.Д. (голова) та ін. Т. 2 / відп. ред. Мочерний С.В. та ін. Київ : Видавничий центр «Академія», 2002. 952 с.
10. Екологічна енциклопедія: у 3 т. / Голов. ред. А.В. Толстоухов та ін. К.: ТОВ «Центр екологічної освіти та інформації», 2007. Т. 2: Є – Н. 416 с.
11. М. М. Палінчак, І. Б. Дяченко, С. М. Рощко. Принцип менеджменту в природно-заповідній сфері. Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Випуск 16, частина 2. 2017. С. 51-55.
12. О. Кагало, Л. Проценко, Г. Бондарук, Д. Скрильніков Розробка ключових законодавчих актів щодо охорони біорізноманіття в лісах: адаптація українського законодавства до вимог ЄС. 2015. 265 с.
13. Звіт про стан виконання плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони за III квартал 2020 року URL : <https://mepg.gov.ua/files/docs/Zvit/2020/>
14. Поки в країні війна: Верховний Суд дозволив будівництво ВЕС на Боржаві на Закарпатті. URL: <https://zakarpattya.net.ua/News/220193-Poky-v-kraini-viina-Verkhovnyi-Sud-dozvoliv-budivnytstvo-VES-na-Borzhavi-na-Zakarpatti>.
15. МБО «Екологія – Право – Людина». URL : <http://epl.org.ua/announces/strategiya-yes-z-bioriznomanitya/>