

О. О. Волошкевич, здобувач третього рівня вищої освіти
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра цивільно-правових дисциплін
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна
e-mail: voloshkevich1997@gmail.com

АНАЛІЗ ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОПРОЄКТУ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННИМИ ТЕРИТОРІЯМИ ТА ОБ'ЄКТАМИ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ»

В статті досліджуються основні положення законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду», оприлюдненого 12 січня 2023 року. Особливістю цього законопроекту є те, що він націлений внести зміни не тільки в правове регулювання відносин щодо об'єктів природно-заповідного фонду, а й щодо інших природоохоронних територій, які на сьогоднішній день, в цілому, перевищують площу цілого ряду європейських країн.

При порівнянні окремих положень вищезазначеного законопроекту з певними нормами чинних законів, встановлено, що введення терміну «природоохоронні території» в значну частину статей Закону України «Про природно-заповідний фонд України» зроблено без будь-якого узгодження як з іншими статтями цього Закону, так і з іншими нормативно-правовими актами національного законодавства.

Проаналізовано норму законопроекту щодо розробки Положень для кожної зазначеної категорії: Смарагдової мережі, водно-болотного угіддя міжнародного значення та інших природоохоронних територій. На підставі цього зроблено висновок, що всі вони мають свою специфіку і процес розробки Положень приведе до значної бюрократичної роботи, відсуваючи на друге місце охоронну, наукову та іншу природоохоронну діяльність. Поза увагою законодавця, також, залишається, хто саме повинен розробляти ці Положення.

В ході дослідження значну увагу зосереджено на правовому регулюванні відносин щодо Смарагдової мережі, яка вдвічі перевищує площу всього природно-заповідного фонду України. Констатується, що на сьогоднішній день існує окремий законопроект, який має бути прийнятий. Це пов'язано не лише з підписанням угоди про асоціацію України з ЄС, а і з тим, що Україна вже ратифікувала Бернську конвенцію, яка впровадила Смарагдову мережу в усіх країнах-членах Конвенції. Саме це є підґрунтям того, що Смарагдова мережа не повинна включатись в Закон України «Про природно-заповідний фонд України» і наразі існує нагальна потреба прийняття окремого закону, доопрацювавши вже існуючий зареєстрований законопроект «Про території Смарагдової мережі».

Проводжуючи дослідження, аналізуються положення законопроекту щодо правового режиму біосферних заповідників/резерватів України, враховуючи реалізацію ними основних своїх функцій.

Спируючись на реальну практику функціонування об'єктів природно-заповідного фонду, зазначається, що першочергове значення для забезпечення їх режиму мають поноваження і діяльність служби державної охорони природно-заповідного фонду. Про-

те, в реальності пропонується радикальне зниження її статусу та вилучення статей, пов'язаних з повноваженнями цього органу.

Констатується цілеспрямоване необґрунтоване різке зменшення ролі Національної академії наук України в координації і узагальненні наукових досліджень та, загалом, нівелювання наукової складової в діяльності об'єктів природно-заповідного фонду.

Звертається увага на те, що проблеми і недоліки цього законопроекту не є вичерпними. Їх дослідження та аналіз буде продовжено в наступних наукових роботах.

Ключові слова: законопроект, природно-заповідний фонд, Смарагдова мережа, природоохоронні території, біосферні заповідники, водно-болотні угіддя.

Постановка проблеми. 12 січня 2023 року на офіційному сайті Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України був оприлюднений проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» [1]. Особливістю цього законопроекту є те, що він розповсюджується не лише на об'єкти природно-заповідного фонду (далі ПЗФ), які зараз складають 7,4% від території нашої держави, але й на інші природоохоронні території, площа яких вдвічі більша за площу об'єктів ПЗФ. Передусім це Смарагдова мережа, яка складає 13,3% площі держави, і для захисту якої вже розроблений окремий проект Закону [2]. Враховуючи що дія запропонованого законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» [1] розповсюджується ще й на водно-болотні угіддя міжнародного значення, то він може охопити 22% від площі України, що перевищує територію більшості європейських країн. Якщо ж сюди додати ще й інші природоохоронні території, чіткого переліку яких поки що немає, то ця територія буде значно більшою. Враховуючи те, що зазначений законопроект буде визначати правовий режим охорони та господарського використання такої великої території, очікувалося, що він буде ретельно розроблений. Проте, аналіз цього документу виявляє цілий ряд суттєвих недоліків, які будуть розглянуті нижче.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Характеристика стану природоохоронних і заповідних територій, включаючи правові аспекти, представлена в публікаціях Т. Л. Андрієнко, М. Я. Ващишин, І. Б. Іваненко, Я. І. Мовчана, М. П. Стеценка, С. М. Стойка, Ю. Р. Шеляг-Сосонко, в багатьох сучасних публікаціях правозахисної організації «Екологія-Право-Людина» та ін. Дана стаття націлена на аналіз і оцінку, в першу чергу, законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» [1] та пропозиції щодо його удосконалення, що робиться вперше.

Метою статті є дослідження зазначеного законопроекту і порівняння його окремих положень з певними нормами чинних законів; оцінка та їх вплив на функціонування об'єктів ПЗФ на прикладі практичної діяльності Дунайського біосферного заповідника НАН України.

Виклад основного матеріалу. Згідно законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління

природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» [1] майже всі запропоновані зміни планується внести в Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [3]. Часто це пропонується зробити простим додаванням в значну частину статей Закону терміну «природоохоронні території» без будь-якого узгодження як з іншими статтями цього Закону, так і з іншими нормативно-правовими актами національного законодавства.

В першій статті законопроекту вказано, що «завданням законодавства України про природно-заповідний фонд України та природоохоронні території є регулювання суспільних відносин щодо організації, охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення їх природних комплексів, управління у цій галузі» [1, ст. 1]. Але, при цьому назва Закону України «Про природно-заповідний фонд України» залишається незмінною, хоча до сфери його дії додаються території, які вдвічі перевищують площу ПЗФ.

Водночас в Загальній частині «Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 01.09.2021 р. № 926 у визначенні термінів чітко вказано, що «природоохоронні території та об'єкти – це території та об'єкти природно-заповідного фонду, їх функціональні та охоронні зони, території, зарезервовані з метою наступного їх заповідання, об'єкти екомережі, території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», об'єкти Всесвітньої спадщини ЮНЕСКО» [4].

Отже, об'єкти ПЗФ входять до природоохоронних територій і співвідносяться з ними, як частка і загальне. Тому, запропонований в законопроекті термін «природоохоронні території», на наш погляд, є невдалим. Для того, щоб виокремити об'єкти ПЗФ, пропонуємо ввести термін «інші природоохоронні території».

Незрозумілою також є відсутність у перших статтях законопроекту в складі природоохоронних територій біосферних резерватів, які в статті 18.1 законопроекту включаються в законодавство як один з видів таких об'єктів [1, ст. 18.1].

Слід зазначити, що в цей законопроект введені три поняття: водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати та Смарагдова мережа. Нова стаття 3.1 «Водно-болотні угіддя міжнародного значення» (далі ВБУ) введена в розділ I «Загальні положення» цього законопроекту. В ній досить детально викладається їх визначення, статус, механізм збереження, розроблення планів управління та паспортів ВБУ [1, ст. 3.1]. Інша категорія, яка введена в цей законопроект – це «Біосферні резервати». Це поняття досить нове і немає теоретичного і законодавчого закріплення. В зазначеному законопроекті воно з'являється лише в статті 18.1 в розділі III «Режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду», хоча в цьому розділі відображені вже існуючі 11 категорій об'єктів ПЗФ з відповідним заповідним режимом, який не може бути розповсюджений на біосферні резервати. Смарагдова мережа взагалі детально не характеризується, як вищезазначені категорії, а просто згадується в статті 3 «Класифікація природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду України» [1, ст. 3]. На наш погляд, визначення понять та статус цих трьох природоохоронних територій доцільним було би ввести в законопроект на початку, в I розділі «Загальні положення».

Як було зазначено вище, в проекті закону запропоновано включити всі природоохоронні території до Закону України «Про природно-заповідний фонд України», проте при цьому в статтю 4 вищезгаданого закону «Форми власності на території та об'єкти природно-заповідного фонду» [3, ст. 4] не внесено жодних змін. До неї необхідно внести Смарагдову мережу та ВБУ, і вона повинна бути доопрацьована з відповідною зміною назви. Наприклад, «Форми власності на території і об'єкти природно-заповідного фонду та інші природоохоронні території».

Змінами до статті 5 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» «Правові засади функціонування природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду» [3, ст. 5] встановлюється, що «завдання, науковий профіль, характер функціонування, режим та порядок організації охорони природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначаються у положеннях про них ...» [1, ст. 5]. Таким чином, необхідно буде розробляти положення про кожну територію Смарагдової мережі, кожне водно-болотне угіддя міжнародного значення та кожну іншу природоохоронну територію. Однак, слід зазначити, що всі вони мають свою специфіку і цей процес приведе до значної бюрократичної роботи, відсуваючи на друге місце охоронну, наукову та іншу природоохоронну діяльність. Більш того, поза увагою законодавця залишається те, хто саме повинен розробляти ці Положення.

Так, на сьогоднішній день паспорти ВБУ розробляються як за національною, так і за новою міжнародною формою. Це великі за обсягом документи, підготовка яких потребує багато часу. При цьому, на сьогоднішній день, за цю роботу відповідають найближчі об'єкти ПЗФ загальнодержавного значення.

Треба зауважити, що згідно з міжнародними вимогами території Смарагдової мережі при їх організації та реєстрації вже мають стандартну затверджену форму опису, після чого розробляється менеджмент-план. Але, враховуючи величезну кількість землевласників та землекористувачів, реально впроваджувати прописані в Положеннях завдання, режим, порядок організації охорони та науковий профіль об'єктів Смарагдової мережі буде неможливо. При цьому, слід врахувати, що при внесенні цих територій в Смарагдову мережу від землевласників і землекористувачів не вимагалось надання погодження на це, і багато хто з них навіть не знають, що вони знаходяться на природоохоронній території.

В статті 8 законопроекту «Основні засоби збереження природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду» передбачено, що «збереження природоохоронних територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується шляхом встановлення заповідного режиму та здійснення їх охорони» [1, ст. 8], тобто запропоновано встановлювати заповідний режим на всіх природоохоронних територіях. Проте, заповідний режим визначається як «повне невтручання або втручання людини лише у виключних випадках у структуру екосистем та природні процеси» [5].

На природоохоронних територіях, найбільшими з яких є території Смарагдової мережі, такий режим не встановлюється. Для них розробляються менеджмент-плани, згідно яких здійснюється значна господарська діяльність. Таким чином, в законопроекті в черговий раз помилково змішуються правові режими різних територій.

Взагалі щодо територій Смарагдової мережі, які вдвічі перевищують площу всього ПЗФ, на сьогоднішній день існує окремий законопроект, який має бути прийнятий в найближчий термін. Це пов'язано не лише з підписанням угоди про асоціацію України з ЄС, а і з тим, що Україна вже ратифікувала Бернську конвенцію [6], яка впровадила Смарагдову мережу в усіх країнах-членах Конвенції. Тому, території Смарагдової мережі не повинні включатись в Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [3], а необхідно прийняти окремий закон по мережі, доопрацювавши вже існуючий зареєстрований законопроект «Про території Смарагдової мережі» [2].

Відповідно до статті 12 «Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» законопроект «управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, ботанічними садами, дендрологічними та зоологічними парками загальнодержавного значення, а також регіональними ландшафтними парками здійснюється їх спеціальними адміністраціями. Спеціальна адміністрація може створюватися для кількох установ природно-заповідного фонду, що знаходяться у сфері управління одного органу» [1, ст. 12]. Це нововведення щодо однієї адміністрації для декількох об'єктів ПЗФ негативно вплине на ефективність їх роботи, враховуючи значну віддаленість між ними. Так, у квітні 2021 р. тодішнє Мінікоенерго звернулось в Одеську облдержадміністрацію з пропозицією розробити проект Указу Президента України, в якому вершина Сасикського водосховища та Джантшейський лиман загальною площею 4 тис. га повинні були одночасно входити і до складу ДБЗ (як це є зараз), і до НПП «Тузлівські лимани». Але, адміністрація ДБЗ виступила проти такої ідеї, аргументуючи це тим, що вона не відповідає чинному законодавству і загалом буде незрозуміло, яким чином буде розмежовуватися діяльність і відповідальність двох об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення із спеціальними адміністраціями. При реалізації цієї ідеї було би незрозумілим, хто відповідає за моніторинг, «Літопис природи», охорону території і представництво у місцевих органах і судах, раціональне використання та підготовку обґрунтування лімітів, звітів в Рамсарське бюро та ЮНЕСКО, відновлення територій, тощо.

Зазначимо, що виникають питання і до статті 18-1 даного законопроект «Біосферні резервати» [1, ст. 18-1]. Глава «Біосферні заповідники», що містить цю статтю, є однією з 11 глав розділу III «Режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду», в якому визначається режим для кожної з вже існуючих 11 категорій об'єктів ПЗФ. Наразі в нашій державі існує 4 біологічних резерватів в «чистому вигляді» – Східні Карпати, Західне Полісся, Деснянський біосферний резерват та Розточчя. Діяльність цих об'єктів регулюється на міжнародному рівні. Також існують біосферні резервати в межах біосферних заповідників: «Карпатський біосферний резерват, включений до Всесвітньої мережі біосферних резерватів ЮНЕСКО в межах Карпатського біосферного заповідника; Чорноморський біосферний резерват, в основі резервату – Чорноморський біосферний заповідник; Транскордонний біосферний резерват «Дельта Дунаю», з українським біосферним заповідником – Дунайський біосферний заповідник; біосферний резерват «Асканія-Нова», в межах біосферного заповідника Асканія-Нова та Чорнобильський радіаційно-екологічний біосферний заповідник»

[7, с. 42-43]. Загалом, слід погодитися з О. В. Толкаченко, яка зазначає, що «в даний момент існують одночасно два поняття «біосферний заповідник» і «біосферний резерват», які не узгоджені між собою, що вносить невизначеність і плутанину в національне законодавство» [7, с. 46]. При внесенні біосферних резерватів в главу «Біосферні заповідники» є незрозумілою різниця між біосферними резерватами і біосферними заповідниками. Також, залишається неясною процедура створення біосферних резерватів, управління ними. Виникає багато питань щодо землекористування на їх території. Не вказана доля вже існуючих біосферних резерватів. Тому доцільність введення такої категорії в законопроект є дуже сумнівною.

Свого часу активно дискутувалось питання щодо необхідності окремого законопроекту по біосферним заповідникам, враховуючи їх надзвичайно важливу роль серед інших категорій ПЗФ. Можливо є потреба в окремому новому законі, в якому би узгоджувалися поняття «біосферний заповідник» та «біосферний резерват» і умови їх створення. Для прикладу можна навести румунський резерват «Дельта Дунаю», по якому взагалі прийнятий окремий закон держави. Це дуже суттєво підвищило статус цієї території, яка одночасно є і складовою частиною білатерального румунсько-українського міжнародного резервату ЮНЕСКО «Дельта Дунаю». Безумовно, необхідно прийняти до уваги, що територія цього румунського резервату є дуже великою і складає 600 тис га або 2,5% від площі Румунії і прийняття закону по одній окремій території мало свою логіку. В Україні всі існуючі біосферні заповідники/резервати вже об'єднують величезну територію в 490 тис га, будуть поповнюватися новими об'єктами, і тому, на наш погляд, заслуговують на окремий закон.

Це актуально, враховуючи ще і те, що на територіях біосферних резерватів реалізуються три основні функції: функція збереження природної та історико-культурної спадщини, функція забезпечення сталого соціально-економічного розвитку та функція розвитку матеріально-технічної бази для демонстрації проєктів, здійснення еколого-освітніх заходів, досліджень і моніторингу місцевих, регіональних, національних і глобальних питань збереження та сталого розвитку.

Так, наприклад, ДБЗ заключає до 40 угод з різноманітними природокористувачами. Тут ведуть промисловий лов риби більше 600 рибалок, проводять зимову заготівлю очерету до 1000 місцевих мешканців, 17 організацій працює в сфері туризму тощо. Загалом, на території заповідника працює біля 4000 місцевих мешканців, через нього проходить глибоководний судовий хід «Дунай - Чорне море», існують порт «Усть-Дунайськ», біля 300 садів та городів місцевих жителів і таке інше. Проте, у Пояснювальній записці до цього законопроекту вказано, що «проєкт акту не стосується питань функціонування місцевого самоврядування, прав та інтересів територіальних громад, місцевого та регіонального розвитку» [8].

В той же час, в чинному Законі України «Про природно-заповідний фонд України» «проєкти створення природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, заказників, пам'яток природи, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, можуть робити лише спеціалізовані проєктні та наукові установи» [3]. Натомість в новому законопроекті пропонується вилучити передбачену зараз обов'язковість участі

саме спеціалізованих проєктних та наукових установ, що, безумовно, погіршить якість цих документів.

Спираючись на реальну практику функціонування об'єктів ПЗФ, слід зазначити, що першочергове значення для забезпечення їх режиму мають повноваження і діяльність служби державної охорони ПЗФ. Проте в ст. ст. 60 та 61 законопроекту, який аналізується, використовуються терміни «служба державної охорони природно-заповідного фонду» і «державна служба охорони природи» [1, ст. 60, 61]. Напевне це вказує, що законодавець мав намір поширити повноваження служби на ці нові природоохоронні території. Але, як відомо, розбіжності в поняттях можуть привести до підміни поняття і до зловживання правом.

Разом з тим, цю службу позбавляють статусу природоохоронного органу. Вилучена частина 1 статті 61, згідно з якою «служба державної охорони природно-заповідного фонду України має статус правоохоронного органу» [1, ст. 61]. Відповідно вилучена і частина 4 статті 60, а саме «законодавством України забезпечується правовий і соціальний захист посадових осіб служби державної охорони та інших служб, що здійснюють охорону територій та об'єктів природно-заповідного фонду» [1, ст. 60]. Стосовно спеціальної діючої статті 61-1 «Соціально-правовий захист посадових осіб служби державної охорони природно-заповідного фонду України» [1, ст. 61], то вона, взагалі, повністю вилучена. Згідно цієї статті «держава гарантує захист честі, гідності, здоров'я, життя, майна посадових осіб служби державної охорони природно-заповідного фонду України і членів їхніх сімей від кримінальних та інших протиправних дій» [1, ст. 61-1].

При розробці цього законопроекту широко анонсувалось покращення охорони природоохоронних територій та об'єктів ПЗФ. На наш погляд, це можна зробити за рахунок збереження статусу служби державної охорони. Проте в реальності пропонується радикальне зниження її статусу та вилучення вищезазначених статей.

Слід зазначити, що загалом для всього законопроекту характерне необґрунтоване, радикальне зменшення наукової складової при функціонуванні природоохоронних територій та об'єктів ПЗФ. Проте без неї неможливо розраховувати на забезпечення якісних моніторингових робіт, збереження біорізноманіття, забезпечення сталого розвитку і раціонального використання природних ресурсів.

Так, в статті 52 відсутня вимога, що проєкти створення цілого ряду об'єктів ПЗФ можуть робити лише спеціалізовані проєктні та наукові установи. Подібна тенденція спостерігається і в інших статтях законопроекту.

В чинному Законі про ПЗФ в першій частині статті 42 «Основні засади забезпечення організації наукових досліджень на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду» [3, ст. 42] зазначається, що «основні напрями наукових досліджень на територіях природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків визначаються з урахуванням програм і планів науководослідних робіт, які затверджуються Національною академією наук України та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища» [3, ст. 42].

В законопроекті стаття 42 доповнюється вже традиційним терміном «природоохоронні території», а НАН України просто вилучається, залишається лише Міндовкілля. Така ж сама ситуація і в частині шостій цієї статті щодо координації наукових досліджень, де НАН України знову позбавлена такого права, а Міндовкілля залишається єдиною організацією. Як це буде робити Міністерство не ясно, бо в ньому, в першу чергу, працюють чиновники, а не науковці.

Ці зміни повністю суперечать нормам статті 8 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», згідно з яким «в Україні проводяться систематичні комплексні наукові дослідження навколишнього природного середовища та природних ресурсів з метою розробки наукових основ їх охорони та раціонального використання, забезпечення екологічної безпеки. Координацію та узагальнення результатів цих досліджень здійснюють Національна академія наук України та центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища» [9, ст. 8].

Ці зміни суперечать і статті 1 Закону України «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» [10], згідно якої: «Національна академія наук України є вищою державною науковою організацією України, яка організовує і здійснює фундаментальні та прикладні наукові дослідження, а, також, координує проведення фундаментальних досліджень в наукових установах і організаціях України» [10, ст. 1]. Тому незрозуміло, як планує Міндовкілля проводити наукові дослідження в заповідниках і національних природних парках, які є науковими установами.

Відповідно до статті 43 законопроекту «Літопис природи територій та об'єктів природно-заповідного фонду» НАН України позбавляється права затверджувати порядок підготовки та програми Літопису природи, хоча саме там працює найбільша кількість фахівців з природничих наук.

Ще більш радикальні зміни пропонуються внести до статті 15 Закону України «Про Червону книгу України». Згідно чинної статті «наукове забезпечення ведення Червоної книги України, підготовку пропозицій про занесення до Червоної книги України та про виключення з неї рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, організацію наукових досліджень, розроблення заходів щодо збереження і охорони таких видів та контроль за їх виконанням, координацію відповідної діяльності органів державної влади та громадських організацій здійснює Національна комісія з питань Червоної книги України, яка створюється Національною академією наук України» [11, ст. 15]. Слід зазначити, що ведення Червоної книги України потребує залучення сотень фахівців, які працюють, в першу чергу, в різноманітних інститутах НАН України, тому питання щодо наукового забезпечення усіх процесів ведення Червоної книги України залишається відкритим.

Висновки і пропозиції. Прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду» націлене на внесення змін в природоохоронне національне законодавство. Проте, пропозиція включити в Закон України «Про природно-заповідний фонд

України» нові природоохоронні території, з яких лише одна Смарагдова мережа вдвічі більша за площею всієї території ПЗФ держави, призведе до появи неузгодженого, фактично нового закону. В ході дослідження було встановлено, що його назва не буде відповідати змісту, багато статей не узгоджуються між собою та з іншими актами національного законодавства.

Підводячи підсумки, треба вказати на необхідність прийняття Закону України «Про Смарагдову мережу», виходячи як з ратифікації нашою державою Бернської конвенції, так і з угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Це створить реальний механізм для збереження окремих видів флори і фауни та їх оселищ, які потребують охорони на загальноєвропейському рівні.

Незрозумілим і шкідливим є заплановане радикальне зменшення наукової складової в діяльності об'єктів ПЗФ, знецінення науки в цих установах, частина яких вже пройшла державну атестацію та має науковий статус. В цілому, у ряді статей законопроекту цілеспрямовано і послідовно нівелюється роль НАН України та інших наукових установ, що суперечить Законам України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про Червону книгу», «Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України, національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу» тощо.

Вищевикладені проблеми і недоліки цього законопроекту не є вичерпними. Їх дослідження та аналіз буде продовжено в наступних наукових роботах.

Список використаної літератури

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду: проект Закону України від 12 січня 2023 року. URL: <https://mepr.gov.ua/news/41075.html>.
2. Про території Смарагдової мережі: проект Закону України № 2911-IX від 04.12.2020 р. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/388564>.
3. Про природно-заповідний фонд України: Закон України № 2456-XII від 16.06.1992 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>.
4. Про затвердження Порядку розроблення, оновлення, внесення змін та затвердження містобудівної документації: Постанова Кабінету Міністрів України № 926 від 01.09.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1298-2022-%D0%BF#Text>.
5. Про затвердження Інструкції про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища № 0298 від 16.02.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-05#Text>.
6. Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі: Закон України № 436 від 29.10.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
7. Толкаченко О. В. Визначення понять «біосферний заповідник» і «біосферний резерват» за законодавством України. Правова держава. Одеса. № 45. 2022. С. 41-48. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/handle/123456789/32870>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності управління природоохоронними територіями та об'єктами природно-заповідного фонду: Пояснювальна записка до проекту Закону України від 12.01.2023 р. URL: <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/PZ-8.docx>.
9. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України № 1264-XII від 25.06.1991 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>.
10. Про особливості правового режиму діяльності Національної академії наук України,

національних галузевих академій наук та статусу їх майнового комплексу: Закон України № 3065-III від 01.02.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1911-15#Text>.

11. Про Червону книгу України: Закон України № 3055-III від 07.02.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text>.

References

1. On Making Changes to Some Legislative Acts of Ukraine on Improving the Efficiency of Management of Nature Conservation Territories and Objects of the Nature Reserve Fund, published by the Ministry of Environment: The draft Law of Ukraine (2023, January 12). URL: <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/ZU-kompleks-3.docx> [in Ukrainian].
2. On the territories of the Emerald Network: Draft Law of Ukraine № 2911-X (2020, December 4). URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/388564> [in Ukrainian].
3. On Nature Reserve Fund of Ukraine: Law of Ukraine № 2456-XI (1992, June 16). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text> [in Ukrainian].
4. On the Approval of the Procedure for the Development, Updating, Amendment and Approval of Urban Planning Documentation: Resolution Cabinet of Ministers of Ukraine № 1298 (2022, November 15). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1298-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
5. On the Approval of the Instruction on the Content and Compilation of Documentation of the State Cadaster of Territories and Objects of the Nature Reserve Fund of Ukraine: Order Ministry of Environmental Protection of Ukraine № 0298 (2005, February 16). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0298-05#Text> [in Ukrainian].
6. On Ukraine's Accession to the Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats, 1979: Law of Ukraine № 436 (1996, October 29). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
7. Tolkachenko O. V. (2022). Definition of the «biosphere nature reserve» and «biosphere reserve» concept according to the legislation of Ukraine. *Constitutional state*, 45, 41-48. URL: <http://dspace.onu.edu.ua:8080/handle/123456789/32870> [in Ukrainian].
8. On Making Changes to Some Legislative Acts of Ukraine on Increasing the Efficiency of Management of Nature Conservation Territories and Objects of the Nature Reserve Fund of Ukraine: Explanatory note to the draft law (2023, January 12). URL: <https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/01/PZ-8.docx> [in Ukrainian].
9. On Environmental Protection: Law of Ukraine № 1264-XII (1991, June 25). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> [in Ukrainian].
10. On Specifics of the Legal Regime for Activities of the National Academy of Sciences of Ukraine, Sectoral Academies of Sciences and the Status of Their Proper complex: Law of Ukraine № 1911-IV (2004, June 29). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1911-15#Text> [in Ukrainian].
11. On the Red Book of Ukraine: Law of Ukraine № 3055-III (2002, February 7). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text> [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.03.2023 р.

O. O. Voloshkevich, PhD Student

Odesa I. I. Mechnikov National University

the Department of Civil Law Disciplines

Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odesa, 65058, Ukraine

e-mail: voloshkevich1997@gmail.com

**ANALYSIS AND OFFERS FOR THE REGULATIONS IMPROVEMENT
OF THE DRAFT LAW «ON AMENDMENTS TO LEGISLATIVE ACTS OF
UKRAINE ON IMPROVING EFFICIENCY OF THE PROTECTED AREAS
AND OBJECTS OF THE NATURE-RESERVE FUND MANAGEMENT»**

Summary

In this article, the author analyses the main provisions of the draft Law «On Amendments to Legislative Acts of Ukraine on Improving Efficiency of Protected Areas and Objects of the Nature-Reserve Fund Management» of 12th January 2023. In broad outline, the specifics of the draft law consist not just of the improvement of the regulations governing the management of protected areas, which according to the national legislation and using its terms are legally recognised as areas of the «State Nature Conservation Fund», but aims to improve regulations for management and use of other valuable nature areas.

The comparative analysis of the particular provisions of the draft law with the currently effective legislation demonstrates that the amendment of the Law of Ukraine «On the Nature Conservation Fund of Ukraine» by introducing the term «protected areas» into the most of its provisions hardly correspond with other provisions of this law as well as with other legal acts of the Ukrainian legislation.

The author analyses the provisions of the draft Law «On Amendments to Legislative Acts of Ukraine on Improving Efficiency of Protected Areas and Objects of the Nature-Reserve Fund Management» in terms of different categories of the protected areas: the Emerald Network sites, wetlands of international importance etc.

As each of the categories has its own specific, the author comes to the conclusion that the process of the Regulations' development may lead to huge bureaucracy leaving a much less space for conservation, research and other environmental protection activities. In addition, there is an essential gap in the draft law because it does not clearly establish who shall be responsible for the development of Regulations.

The study pays considerable attention to legal regulations of the Emerald Network sites, which total area is twice bigger than the protected areas of all the Nature Conservation Fund belonging. The author emphasises that a specific law on the Emerald Network is required. This is caused not only by Ukraine's commitments under the Association Agreement between the EU and Ukraine, but because Ukraine is a party of the Bern Convention stipulating the creation of the Emerald Network in the countries where the convention was adopted and ratified. Therefore, the draft law «On the areas of the Emerald Network» that has already been submitted to the Parliament of Ukraine would rather be adopted than the Law «On the Nature Conservation Fund of Ukraine» is extended to the Emerald Network.

In the course of the study, the provisions of the draft law on the legal regime of biosphere reserves of Ukraine are analyzed, taking into account implementation of their main functions.

Based on the real practice of the nature reserve fund's functioning, the author notes that the powers and activities of the nature reserve fund state protection service are of primary importance for ensuring their regime. However, in reality, it is proposed to radically reduce its status and remove articles related to the authority of this body.

There is a purposeful, unjustified sharp reduction in the role of the National Academy of Sciences of Ukraine in the coordination and generalization of scientific research and, in general, the leveling of the scientific component in the activities of the nature reserve fund objects.

The author draws attention to the fact that the problems and shortcomings of this draft law are not exhaustive. Their research and analysis will be continued in the following scientific works.

Keywords: natural reserve fund, Emerald Network, nature conservation territories, draft law, biosphere reserves.