

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

СТРУКТУРА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ

STRUCTURE OF NATIONAL ENVIRONMENTAL NETWORK

Ващишин М.Я.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового, аграрного та екологічного права
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті проаналізовано структуру національної екологічної мережі: об'єкт, складовий елемент, структурний елемент екомережі. Запропоновано вважати структурними елементами екомережі природні регіони, природні коридори й буферні зони. Обґрунтовано доцільність виключення зі складу екологічної мережі відновлюваних територій, оскільки вони мають недостатню екологічну цінність.

Ключові слова: національна екологічна мережа, об'єкт екомережі, складовий елемент екомережі, структурний елемент екомережі, відновлювані території.

В статье проанализирована структура национальной экологической сети: объект, составная часть, структурный элемент экологической сети. Предложено считать структурными элементами экосети природные регионы, природные коридоры и буферные зоны. Обоснована целесообразность исключения из состава экологической сети восстанавливаемых территорий, поскольку они имеют незначительную экологическую ценность.

Ключевые слова: национальная экологическая сеть, составная часть экосети, объект экосети, структурный элемент экосети, восстанавливаемые территории.

The article deals with the analysis of the structure of the national environmental network, which is as follows: object, component, structure element of environmental network. Structure elements of environmental network are core areas, natural corridors and buffer zones. The necessity of the excluding of the recovery territories from the composition of environmental network for the reason of inefficient environmental value is substantiated.

Key words: national environmental network, object of environmental network, component of environmental network, structure element of environmental network, recovery territories.

Постановка проблеми. Основним принципом формування, збереження й використання екологічної мережі є забезпечення цілісності екосистемних функцій складових елементів екомережі. Цей принцип закріплений у ст. 4 Закону України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. [1]. Для дієвої реалізації цього принципу необхідним є чітке окреслення структури екологічної мережі України та узгодження основних засад її побудови із системоутворюючими факторами Всеєвропейської екомережі, у складі котрої національна екологічна мережа й формується.

Однак законодавець не зовсім послідовно визначає перелік структурних елементів екомережі, не дає вичерпного переліку об'єктів екомережі, не виділяє критеріїв включення до екомережі її складових елементів. Важливе юридичне і практичне значення має також визначення співвідношення між такими окремими складовими екологічної мережі, як об'єкт, складовий елемент, структурний елемент екомережі.

Стан дослідження. Окремі питання структурної побудови національної екологічної мережі досліджувалися представниками еколого-правової науки, однак такий аналіз проводився на базовому рівні навчальних посібників та підручників з екологічного права або на факультативному рівні під час

дослідження дотичних еколого-правових чи земельно-правових проблем. Серед дослідників правових аспектів національної екологічної мережі варто відзначити В.І. Андрейцева, Г.І. Балюк, А.П. Гетьмана, П.А. Гвоздика, А.Й. Годованюка, Б.В. Даниленка, І.І. Каракаша, С.М. Кравченко, П.Ф. Кулинич, М.І. Максименка, Н.Р. Малишеву, В.В. Носіка, А.К. Соколову, Х.І. Чопко, Ю.С. Шемшученка. Так, зокрема, Б.В. Даниленко під час дослідження земельно-правових проблем формування національної екологічної мережі України проаналізував особливості правового режиму земель ключових та сполучних територій національної екологічної мережі [2, с. 415-446], М.І. Максименко у процесі дослідження правового забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні виділив окремим напрямком такої оптимізації створення екологічної мережі [3], а П.Ф. Кулинич під час аналізу правових проблем охорони й використання земель сільськогосподарського призначення обґрунтовував екологічну цінність сіножатей та пасовищ як стабілізуючих угідь екологічної мережі [4, с. 174-180]. Однак комплексного аналізу всієї структури національної екологічної мережі ними не проводилося, що й зумовлює актуальність даного дослідження.

Метою даної статті є формування пропозицій щодо вдосконалення законодавства України щодо структурної побудови та цілісності національної екологічної мережі.

Виклад основного матеріалу. Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, відповідно до рекомендацій якої й формується в Україні національна екологічна мережа, передбачено розбудову Всеєвропейської екомережі як фізичної (на місцевості) мережі ключових територій (core areas), з'єднаних природними коридорами (corridors) та підтримуваних буферними зонами (buffer zones).

Законодавчою основою організації національної екологічної мережі в Україні є Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. [5], а також Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. Однак ці закони по-різному визначають переліки й назви структурних елементів національної екологічної мережі. Так, першим законом передбачено три структурні елементи національної екологічної мережі: природні регіони, природні коридори й буферні зони, натомість наступним законом вже запроваджено інший, дещо видозмінений перелік структурних елементів національної екомережі: ключові, сполучні та буферні території, а також доповнено її структуру ще одним елементом – відновлюваними територіями.

Ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біотичного різноманіття, включають середовища існування рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин і рослин. Переважно мають у своєму складі території та об'єкти природно-заповідного фонду, відсоток яких значно перевищує аналогічний у цілому у країні, а також інші території, що відповідають умовам, визначеним національним природоохоронним законодавством або міжнародними нормативно-правовими актами (конвенціями, угодами, договорами тощо).

Відповідно до ст. 16 Закону України «Про екологічну мережу України» [1] перелік ключових територій екомережі включає території та об'єкти природно-заповідного фонду, водно-болотні угіддя міжнародного значення, інші території, в межах яких збереглися найбільш цінні природні комплекси. До позитивних новел цього закону варто віднести доповнення переліку ключових територій екологічної мережі водно-болотними угіддями міжнародного значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів.

Природний регіон – це природно-територіальне утворення значної площі, що характеризується типовими й унікальними природними комплексами, різноманітним рослинним і тваринним світом, та яке виконує регіональну екостабілізуючу роль. Природний регіон є основним структурним елементом екологічної мережі.

Зважаючи на те, що природні регіони покликани забезпечувати збереження ландшафтного й біологічного різноманіття та охоплюють, насамперед, території, що є середовищем існування рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин і тварин, то до складу природних регіонів необхідно відносити земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України, і які є місцем перебування чи зростання видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України. Крім того, до природних регіонів належать Карпати, Кримські гори, Донецький кряж, Приазовська й Подільська височини, Полісся, прибережно-морські смуги і континентальний шельф.

Сполучні території поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Сполучні території можуть мати самостійне значення для збереження біо- та ландшафтного різноманіття. Перелік сполучних територій екомережі включає території, що забезпечують зв'язки між ключовими територіями та цілісність екомережі [1]. Природні коридори формуються ділянками природних ландшафтів витягнутої конфігурації, різної ширини, протяжності, форми і з'єднують між собою природні регіони. Вони мають забезпечувати відповідні умови збереження видів дикої фауни та флори [5]. Природний коридор – це природна або приведена до природного стану ділянка землі чи водної поверхні, яка забезпечує для природного середовища умови безперервності, системної єдності та функції біокомунікації.

Відповідно до п. 7 Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. основними комунікаційними елементами національної екологічної мережі, зокрема широтними природними коридорами, що забезпечують природні зв'язки зонального характеру, є Поліський (лісовий), Галицько-Слобожанський (лісостеповий), Південноукраїнський (степовий), а також меридіональні природні коридори, просторово обмежені долинами великих річок – Дніпра, Дунаю, Дністра, Західного Бугу, Південного Бугу, Сіверського Дінця, які об'єднують водні та заплавні ландшафти – шляхи міграції численних видів рослин і тварин. Окремий природний коридор, що має міжнародне значення, формує ланцюг прибережно-морських ландшафтів Азовського і Чорного морів, який оточує територію України з півдня [5]. Аналіз цих положень дозволяє зробити висновок про те, що до природних коридорів необхідно відносити ліси, степи, водні та заплавні ландшафти, оскільки природні коридори зосереджені в лісовій, лісостеповій і степовій зоні, а також просторово обмежені долинами великих річок. Б.В. Даниленко вважає, що роль екологічних коридорів мають виконувати пасовища та сіножати [2, с. 425].

Буферні території забезпечують захист ключових і сполучних територій від антропогенного впливу. Перелік буферних зон екомережі включає території навколо ключових територій екомережі, що запобігають негативному впливу господарської діяльності на су-

міжних територіях [1]. Буферні зони створюються для захисту природних регіонів і коридорів від негативної дії зовнішніх чинників, забезпечення дотримання в їх межах більш сприятливих умов для розвитку й самовідновлення та оптимізації форм господарювання з метою збереження існуючих і відтворення втрачених природних цінностей [5]. Буферна зона – це місцевість із природним або частково зміненим станом ландшафту, що оточує найбільш цінні ділянки екологічної мережі та захищає їх від дії зовнішніх негативних факторів природного чи антропогенного походження. Буферні зони не становлять особливої екологічної цінності, вони виконують, насамперед, господарські функції, однак у складі екологічної мережі відіграють захисну роль. До буферних зон необхідно відносити водоохоронні зони, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів і зони санітарної охорони, що утворюють відповідні басейнові системи, а також пожезахисні лісові смуги, які захищають ділянки степової рослинності, луки і пасовища, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання.

Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екомережі та є територіями, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану. Відновлювані території – це порушені землі, деградовані й малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів і стихійних явищ, інші території, важливі з погляду формування просторової цілісності екомережі [1]. Видається, що саме така ознака як важливість з точки зору формування просторової цілісності екомережі повинна стати визначальною під час прийняття рішення про включення конкретної земельної ділянки до складу екомережі, а не її пошкоджений стан.

Законодавцві варто визначитися з остаточним узгодженням переліком структурних елементів національної екологічної мережі. Дозволимо собі висловити деякі міркування на основі порівняльного аналізу обох законів та запропонувати власні шляхи усунення цього законодавчого недоліку.

Якщо перелік структурних елементів національної екомережі згідно з першим законом за кількістю елементів відповідає структурі Всеєвропейської екомережі, то другий закон передбачає також включення відновлюваних територій. На нашу думку, доповнення переліку структурних елементів національної екологічної мережі відновлюваними територіями зовсім не відповідає характеру й меті функціонування екомережі. Як можуть сприяти збереженню ландшафтного та біологічного різноманіття порушені, деградовані, малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів і стихійних явищ, зокрема радіаційно забруднені та радіаційно небезпечні землі? Для відновлення порушеного стану земельних ділянок варто вживати заходів, передбачених законодавством про охорону земель, а не про екологічну мережу. Тому варто виключити з переліку структурних елементів національної екологічної мережі відновлювані території.

На думку П.Ф. Кулинич, частина земель сільськогосподарського призначення, насамперед деградовані та малопродуктивні землі, повинні бути планомірно трансформовані в землі, що особливо охороняються, зокрема в землі лісогосподарського призначення та природно-заповідного фонду [6, с. 49]. У результаті їх заліснення вони стануть елементами сполучних територій чи ключових територій відповідно. Таким чином, самостійного значення як структурного елемента екологічної мережі відновлювані території не мають.

Згідно із Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. назви структурних елементів національної екологічної мережі відразу відображають їх функціональні характеристики й екологічні «виміри», тобто просторові межі: природні регіони (ядра екомережі), природні коридори (сполучні елементи екомережі), буферні зони (оточуюча охоронна смуга, зовнішні межі якої збігаються з кордонами екомережі), а також вказують на винятково природне походження перших двох елементів.

У Законі України «Про екологічну мережу України» всі структурні елементи національної екологічної мережі мають однакову родову назву – території, що певною мірою нівелює їхні відмінності, а також, із точки зору містобудівного законодавства, потребує чіткого визначення їхніх меж.

Б.В. Даниленко зазначає, що визначення меж елементів екомережі можна здійснити двома шляхами: 1) визначення їх меж у природі в порядку землеустрою; 2) визначення меж елементів екомережі за існуючими межами [2, с. 426]. Визначення меж у природі в порядку землеустрою здійснюється щодо територій та об'єктів природно-заповідного фонду, тобто за першим підходом на основі схем формування екомережі й переліків територій та об'єктів екологічної мережі розроблятимуться проекти землеустрою щодо формування екомережі, що потребує доповнення ст. 25 Закону України «Про землеустрій» новим видом землевпорядної документації. Перевагою такого підходу є те, що він дозволить точно визначити межі екомережі, однак його реалізація є вкрай складною, якщо не неможливою. Винесення в природу меж екомережі, що займатиме приблизно 40% території країни, вимагатиме величезних коштів, і такий обсяг робіт може бути виконаний лише протягом дуже значного проміжку часу [2, с. 426].

Ми погоджуємося з думкою Б.В. Даниленка, що такий підхід не може бути реалізовано, оскільки на практиці це не завжди технічно можливо виконати й не завжди доцільно, зважаючи на особливу стратегічну мету формування національної екологічної мережі – збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Найбільшою мірою це стосується якраз природних коридорів (екокоридорів).

Визначений Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. перелік структурних елементів національної екологічної мережі не лише за кількістю, але й за змістом узгоджується з переліком, визначеним

Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (ключові території, природні коридори та буферні зони).

Законом України «Про екологічну мережу України» передбачено, що до складових структурних елементів екомережі включаються такі елементи:

а) території та об'єкти природно-заповідного фонду;

б) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони;

в) землі лісового фонду;

г) полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду;

г) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами;

д) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів;

е) інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність);

є) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України;

ж) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України;

з) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання (пасовища, луки, сіножаті тощо);

и) радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом [1].

П.Ф. Кулинич до числа нових функцій сільськогосподарських угідь відносить функцію забезпечення біорізноманіття. Сільськогосподарські угіддя, які входять до складу екомережі, підлягають особливій охороні, що полягає в наданні певного пріоритету в охороні сінокосів і пасовищ порівняно із правовою охороною інших сільськогосподарських угідь (ріллі, перелогів та багаторічних насаджень). Включені до екомережі менш продуктивні сільськогосподарські угіддя підлягають особливій правовій охороні перш за все як елементи навколишнього природного середовища [4, с. 178], що відіграватимуть стабілізуючу екосистемну функцію і поступово втрачатимуть функцію основного засобу сільськогосподарського виробництва.

Вважаємо, що радіоактивно забруднені землі, які не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом, не повинні бути складовими структурних елементів екомережі, оскільки вони продовжують становити загрозу довікллю, а їхній правовий режим визначається не відповідно до законодавства про екологічну мережу, а відповідно до законодавства про радіаційну безпеку.

Об'єктом екомережі є окрема її складова частина, що має ознаки просторового об'єкта, тобто певну площу, визначені межі, екологічні характеристики

тощо. Якщо площа й межі природної території (фактично – земельної ділянки) визначаються за земельним законодавством, то такої ознаки об'єкта екомережі як екологічні характеристики законодавець не розкриває, більше того, дає лише приблизний перелік таких об'єктів: території та об'єкти природно-заповідного фонду, водного фонду, лісового фонду, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) тощо. Однозначно із цього переліку до екологічної мережі відносяться лише території та об'єкти природно-заповідного фонду, а інші елементи мають включатися до екомережі з урахуванням конкретних екологічних та соціально-економічних характеристик. Не всі земельні ділянки водного фонду (зокрема смуги відведення, берегові смуги водних шляхів), лісгосподарського призначення та сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання доцільно включати до національної екологічної мережі, оскільки вони виконують насамперед господарські, а не екологічні функції.

До складу національної екологічної мережі України входять об'єкти й території загальнодержавного та місцевого значення, а формування об'єктів міжнародного значення відбувається відповідно до міжнародних Конвенцій. Створення спільних транскордонних елементів національної екологічної мережі здійснюватиметься у співробітництві з такими країнами:

Республіка Польща – Західнополіський біосферний заповідник, біосферний заповідник Східні Карпати, Розточанський біосферний заповідник; Республіка Білорусь – Західнополіський біосферний заповідник, Рівненський природний заповідник, національний природний парк Прип'ять-Стохід; Російська Федерація – Сновський природний заповідник, Луганський природний заповідник, Деснянсько-Старогутський національний природний парк, національний природний парк Меотида, національний природний парк Донецький кряж; Румунія – Дунайський біосферний заповідник, Вижницький національний природний парк; Республіка Молдова – Нижньодністровський національний природний парк; Словачка Республіка – біосферний заповідник Східні Карпати [5].

Із початку 2008 р. до середини 2010 р. благодійною організацією «ІнтерЕкоЦентр» (Україна) та центром екологічних консультацій «Altenburg & Wymenga Ecological Consultants» (Нідерланди) спільно з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України виконано проект «Реалізація транскордонного екологічного зв'язку в Українських Карпатах». Створено Турківський та Буковинський транскордонні екокоридори у Львівській та Чернівецькій областях. Вони поєднують Національний природний парк «Сколівські Бескиди», Ужанський національний природний парк і Регіональний ландшафтний парк «Надсяння» в Україні з національними парками «Бещадський», «Чісна-Ветліна» та «Долина Сяну» в Польщі, а також Вижницький національний природний парк із національним парком «Ванаторі-Нямц» у Румунії [7, с. 47].

Таким чином, формування екомережі в Україні відбувається з дотриманням принципу забезпечення поєднання національної екомережі з екомережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екологічної мережі, всебічного розвитку міжнародної співпраці в цій сфері.

В Україні особливій охороні підлягає ширший перелік територій та об'єктів, ніж у державах ЄС. Це, зокрема, стосується курортних та лікувально-оздоровчих, рекреаційних, водозахисних та поєднаних територій, відновлюваних територій, положення про особливу охорону яких передбачені лише національним законодавством.

Висновки. Структура національної екологічної мережі складається із трьох типів елементів: структурні елементи екомережі, складові частини структурних елементів екомережі, об'єкти екомережі. Найменш деталізований із них правовий режим об'єкта екомережі, що зумовлює потребу його регламентації нормами законодавства про природно-запо-

відний фонд, лісове, водне, земельне та інше екологічне законодавство.

Особливістю національної екологічної мережі як єдиної територіальної системи є визначення окремих географічно визначених територіальних елементів на законодавчому рівні в Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.

Задля усунення суперечностей між базовими законами в частині визначення переліків і назв структурних елементів національної екологічної мережі пропонується виключити відновлювані території з їх переліку і взяти за основу запропоновані Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. назви структурних елементів екомережі: природні регіони, природні коридори та буферні зони, що відображає їх функціональні й екологічні характеристики та відповідає Всеєвропейській стратегії збереження ландшафтного й біологічного різноманіття.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45. – Ст. 500.
2. Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін. ; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
3. Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук / М.І. Максименко. – К., 2013. – 18 с.
4. Кулинич П.Ф. Сільськогосподарські угіддя як об'єкт земельних правовідносин / П.Ф. Кулинич // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 4. – С. 174–180.
5. Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.» від 21 вересня 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
6. Кулинич П.Ф. Принцип пріоритету сільськогосподарського використання земель у земельному праві України / П.Ф. Кулинич // Право України. – 2004. – № 8. – С. 45–49.
7. Створення екологічних коридорів в Україні : посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К., 2010.