

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

Територія України та її регіонів зазнає значного техногенного впливу, який багатократно перевищує світовий пересічний рівень щодо інтенсивності господарського навантаження території. В країні склалася економічно малоефективна й екологічно небезпечна система природокористування. Рівень господарського, зокрема сільськогосподарського використання територій на даний час один з найбільш високих у світі. Наслідком такої ситуації є невпинно зростаюче виснаження природних ресурсів та деградація довкілля. Найбільш конструктивним шляхом подолання такої кризової еколого-економічної ситуації повинно стати збалансоване землекористування, зокрема зростання частки природних угідь. Концепція сталого розвитку, яка виступає стратегічним напрямком соціально-економічного зростання країни, потребує раціонального, збалансованого й екологічно безпечного природокористування та формування розвиненої екологічної мережі країни.

Для забезпечення екологічної рівноваги на теренах України, забезпечення здатності екосистем до відновлення, сталого розвитку, створення сприятливих умов для розмноження і збереження об'єктів тваринного і рослинного світу утворюється екологічна мережа. Вона являє єдину територіальну систему, яка включає природні комплекси, що підлягають особливій охороні: території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні і лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні території та об'єкти інших типів, що визначаються законодавством України і є частиною структурних територіальних елементів екологічної мережі — природних регіонів, природних коридорів, буферних зон. Національна екологічна мережа включає частину земель країни, на яких збереглися майже незмінені чи частково змінені природні ландшафти.

У сучасній еколого-правовій літературі України спостерігалися лише фрагментарні дослідження окремих питань правового забезпечення формування, збереження та раціонального використання національної та регіональної екологічної мережі України. Окремі питання ставились і розроблялись у роботах Н. Р. Малишевої, В. В. Никифорова, В. І. Олещенка, О. Г. Топчієва та інших вчених. Крім того, чинні в Україні нормативно-правові акти недостатньою мірою регламентують відносини у цій сфері, що значно ускладнює реалізацію еколого-правових норм на практиці. Саме тому особливої актуальності набуває дослідження стану правового забезпечення формування та функціонування екологічної мережі України.

Чинне законодавство України створює загальні правові основи формування каркасу екологічної безпеки — екологічної мережі країни. Однією з перших форм охорони навколишнього природного середовища була заповідна (консервативна) форма, метою якої є збереження в первинному, природному стані особ-

ливих, унікальних чи типових за своїми характеристиками природних територій та об'єктів і максимальне обмеження господарського впливу на них. Тривалий час в Україні вона здійснювалась в рамках регулювання організації та забезпечення правового режиму природно-заповідного фонду України на основі Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Останні роки цим питанням почала приділятися все більша увага на державному рівні, відбувається розширення площі природно-заповідних територій та виділення інших особливо охоронюваних територій. Нове комплексне поняття «екологічна мережа» було запроваджено у Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затвердженої Законом України від 21 вересня 2000 року [1]. Законом передбачено створення каркаса екологічної безпеки країни як єдиної системи територій, що підлягають особливій охороні, які складені землями природно-заповідного фонду, оздоровчого та рекреаційного призначення, історико-культурного призначення, а також землями лісогосподарського та водного фонду, ділянками під природною рослинністю у складі земель сільськогосподарського призначення, житлової та громадської забудови та іншого призначення. Закон визначає формування національної та регіональних екологічних мереж як одну з найважливіших передумов сталого соціально-економічного розвитку країни. У Конституції України проголошено: багатство природних ландшафтів є надбанням українського народу, його природною спадщиною і має служити нинішньому і майбутнім поколінням. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки розроблена у контексті рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995) та формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту [2, 609].

З метою формування національної екологічної мережі як складової Всеєвропейської екологічної мережі та підтримання життєзабезпечуючих функцій довкілля, створення необхідних умов для реструктуризації та зниження антропогенного впливу на нього до екологічно припустимого рівня, Генеральною схемою планування території України, яка затверджена Законом України від 7 лютого 2002 року, передбачається розширення площі територій національної екологічної мережі шляхом: створення об'єктів природно-заповідного фонду на територіях, що відповідають умовам забезпечення охорони особливо цінних природних комплексів та об'єктів; збільшення площі існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду; збереження природних ландшафтів на ділянках, що мають історико-культурну цінність; включення до програм екологічного оздоровлення басейнів Сіверського Дінця, Південного Бугу, Дністра, Західного Бугу заходів щодо створення та упорядкування водоохоронних зон і прибережних захисних смуг водних об'єктів, запровадження особливого режиму використання земель на ділянках витоку річок; формування транскордонних природоохоронних територій міжнародного значення; створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг, залуження земель; консер-

вації деградованих і забруднених земель з наступним їх частковим залісненням; збереження природних ландшафтів на землях промисловості, транспорту, зв'язку, оборони; екологічно доцільного збільшення площі лісів; формування єдиної територіальної системи, що об'єднує елементи національної екологічної мережі, та встановлення спеціального режиму використання цих територій, зокрема, територій «екологічних ніш (пауз)» (межиріччя Псла і Ворскли, Інгулу і Інгульця, степового Криму, на інтенсивно урбанізованих територіях для збереження просторових розривів між їх ядрами: на напрямках Донецьк — Дніпропетровськ, Харків — Дніпропетровськ тощо) [3].

Окремі важливі положення для формування екологічних мереж містять природноресурсові кодекси, закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 року (ст. 60), «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 року, «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 року, «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 року, «Про курорти» від 5 жовтня 2000 року. Разом з тим в існуючому земельному законодавстві та в законодавстві щодо планування території правові засади створення екологічних мереж позначені досить слабо. Національне законодавство у сфері використання та збереження біологічного різноманіття також практично не включає правових і фінансових механізмів, пов'язаних з формуванням екологічних мереж. Така ситуація зумовила необхідність розроблення та прийняття 24 червня 2004 року спеціального Закону України «Про екологічну мережу України» [4].

Екологічна мережа (екомережа) являє собою єдину територіальну структуру ділянок заповідної та малопорушеної природи, які забезпечують збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, створюють передумови для раціонального природокористування та екологічного оздоровлення території. Складовими елементами екологічних мереж виступають природні регіони, природні коридори та буферні зони. Природні регіони — це «ядра» екологічної мережі, заповідні та інші природоохоронні території, де зберігаються мало змінені господарською діяльністю природні екосистеми. Природними коридорами виступають ділянки лінійної форми, що певною мірою зберігають свій природний стан і які з'єднують ядра екологічної мережі між собою, забезпечують необхідні природно-біологічні комунікації та взаємодії між ними. Буферні зони захищають природні регіони (ядра) та природні коридори від інтенсивних господарських навантажень. На даний час на місцевості виділені лише природні регіони — території та об'єкти природно-заповідного фонду. Природні коридори та буферні зони ще чекають свого обґрунтування та визначення.

Перші концепції та програми формування регіональних екомереж (АР Крим, Одеська область та ін.), в яких частка екомереж у загальній площі регіонів сягає 25–30 %. Є категорії земель, які цілком увійдуть до складу екомереж. Це території та об'єкти природно-заповідного фонду, лісові землі, рекреаційні території. Але таких земель у більшості регіонів країни небагато. Головним резервом для формування екомереж повинні стати землі водного фонду. Глава 18 Водного кодексу України для охорони вод передбачає встановлення правового режиму охоронних зон таких видів: водоохоронні зони, у межах яких

виділяють прибережні захисні смуги та смуги відведення, берегові смуги водних шляхів та зони санітарної охорони. Для них встановлений відповідний нормативно-правовий статус і введені обмеження щодо господарського використання. Разом з тим на даний час землі водного фонду на місцевості (в натурі) не виділені і їх використання практично не регламентоване, що є перешкодою для формування екологічних мереж України та її регіонів [5].

Одну з найважливіших складових екомереж становлять водно-болотні угіддя, які є, безумовно, необхідним компонентом для підтримання ландшафтного й біологічного різноманіття. Вони виконують природо захисні, гідрологічні та соціально-екологічні функції, зокрема у розвантаженні ґрунтових вод, затриманні наносів, токсинів і біологічно активних речовин, очищенні води і стримуванні паводків, ерозії берегів.

Значний резерв земель для створення екомереж являють деградовані та малопродуктивні сільськогосподарські угіддя, які внаслідок інтенсивного та нераціонального використання втратили свій агровиробничий потенціал. Наша країна в цілому виділяється надзвичайно високою і невиправдано високою сільськогосподарською освоєністю, зокрема розораністю. З 1995–1997 років в Україні вводиться Державний земельний кадастр, за наявності якого стає можливим реально вивести з обробітку малопродуктивні та деградовані сільськогосподарські землі, консервувати їх та поступово повернути до стану природних угідь. У більшості регіонів такої трансформації потребують 10–15% сільськогосподарських земель [6, 591].

Включення територій та об'єктів до складу екологічної мережі не призводить до зміни форми власності і категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси, їх власника чи користувача. В разі потреби зміна форми власності на земельні ділянки та інші природні ресурси чи категорії земель та об'єктів, включених до екологічної мережі, здійснюється у порядку, передбаченому законом.

Державне управління у сфері формування, збереження та використання екологічної мережі здійснюють Кабінет Міністрів України, спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, а також інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування відповідно до чинного законодавства. Державне управління здійснюється із залученням громадськості, забезпеченням її широкого доступу до інформації з цих питань. З метою забезпечення науково обґрунтованого формування, збереження та використання екологічної мережі, збереження та відновлення біологічного та ландшафтного різноманіття, прискорення створення банків даних та географічних інформаційних систем (ГІС) проводяться відповідні наукові дослідження згідно з програмами, що затверджуються в установленому порядку. Розроблення проектів таких програм забезпечується центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища за участю Національної академії наук України.

Режим охорони та використання територій та об'єктів екологічної мережі являє собою систему науково обґрунтованих та встановлених відповідно до

законодавства вимог щодо охорони та використання природних ресурсів таких територій та об'єктів, спрямованих на запобігання погіршенню їх стану, а також забезпечення їх збереження в екологічних, наукових та інших цілях. Додержання режиму територій та об'єктів екологічної мережі забезпечується підприємствами, установами, організаціями та іншими власниками і користувачами земельних ділянок, на яких розташовані такі території та об'єкти. При цьому включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екомережі не завдає шкоди правам тих, на чий території вони розташовані. Власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екомережі, беруть на себе зобов'язання щодо збереження природних ресурсів, їх екологічно збалансованого та раціонального використання.

Серед численних видів господарської діяльності, що являють собою реальну загрозу різноманіттю, найбільш поширеними в регіонах є: несанкціонована забудова узбереж моря, лиманів, озер і річок; надмірна розораність території, яка поширюється і на схилів, ґрунтозахисні й водозахисні землі; нерегламентоване випасання худоби на пасовищах в лісосмугах, на силових землях; розробка будівельних матеріалів, корисних копалин; прогресуюча деградація по-лезахисних лісосмуг, пов'язана з їх вирубаням і недостатнім поновленням; надмірне рекреаційне навантаження приморських узбереж та інших рекреаційних ділянок; інтенсивне забруднення сільськогосподарських земель та інших угідь хімікаліями, промисловими та побутовими відходами.

Для збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, природних ресурсів, генетичного фонду живої природи, а також зменшення, запобігання та ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності людей на навколишнє природне середовище необхідним є вдосконалення нормативно-правової бази у сфері збереження, розширення, відтворення та охорони єдиної системи територій з природним станом ландшафту та інших природних комплексів і унікальних територій, створення на їх основі природних об'єктів, які підлягають особливій охороні. Серед заходів, які зможуть суттєво вплинути на додержання режиму територій та об'єктів екологічної мережі рекомендованими можуть бути заходи щодо вдосконалення екологічного контролю та розвитку системного екологічного моніторингу довкілля; заходи, пов'язані з новими принципами господарської та природоохоронної організації території, та вдосконалення територіального планування життєдіяльності суспільства; вдосконалення існуючих та впровадження еколого-економічних норм при введенні нових, екологічно безпечних технологій у сільському й рибному господарстві, промисловості, транспорті; систематичне інформування громадськості щодо розв'язання проблем збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, залучення громадських організацій до розв'язання цих проблем.

Література

1. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 верес. 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2000. — № 47 — Ст. 405.

2. Малишева П. Р. Правові засади формування, збереження та раціонального використання національної та регіональної екологічної мережі України // Екологічне право України: Академічний курс : підручник. — К., 2005.
3. Про Генеральну схему плавання території України : Закон України від 7 лют. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 30. — Ст. 204.
4. Про екологічну мережу : Закон України від 24 черв. 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 45. — Ст. 502.
5. Водний кодекс України : прийнятий 6 черв. 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1995. — № 24. — Ст. 189.
6. Топчієв О. Г. Суспільно-географічні дослідження: методологія, методи, методика : навч. посіб. / О. Г. Топчієв. — О. : Астропринт, 2005. — 632 с.

Анотація

Платонова Є. О. Правове забезпечення формування та функціонування екологічної мережі України. — Стаття.

Стаття присвячена дослідженню особливостей правового забезпечення формування і функціонування екологічної мережі України. Проводиться загальний аналіз і характеристика правових основ формування екологічної мережі України. Розглянуті особливості правового режиму екологічної мережі, її складових елементів. Результати дослідження дозволили сформулювати теоретичні висновки по досліджуваній проблематиці і практичні рекомендації щодо вдосконалення законодавства у сфері формування, збереження і раціонального використання екологічної мережі.

Ключові слова: екологічна мережа, території та об'єкти природно-заповідного фонду, землі рекреаційного призначення, біологічне різноманіття, ландшафт.

Аннотация

Платонова Е. О. Правовое обеспечение формирования и функционирования экологической сети Украины. — Статья.

Статья посвящена исследованию особенностей правового обеспечения формирования и функционирования экологической сети Украины. Проводится общий анализ и характеристика правовых основ формирования экологической сети. Рассмотрены особенности правового режима экологической сети, ее составных элементов. Результаты исследования позволили сформулировать теоретические выводы по исследуемой проблематике и практические рекомендации по усовершенствованию законодательства в сфере формирования, сохранения и рационального использования экологической сети.

Ключевые слова: экологическая сеть, территории и объекты природно-заповедного фонда, земли рекреационного назначения, биологическое разнообразие, ландшафт.

Summary

Platonova E. O. Legal Ensuring of Formation and Functioning of Ukrainian Ecological Network. — Article.

The article is devoted to the research peculiarities of features of the legal providing of forming and functioning of ecological network of Ukraine. A global analysis and description of legal frameworks of forming of ecological network of Ukraine is conducted. The features of the legal mode of ecological network of Ukraine are considered, its component elements. Theoretical conclusions on the investigated problems and practical suggestions on improvement of the Ukrainian legislation in the field of forming, saving and rational use of ecological network of Ukraine are formulated.

Keywords: ecological network, biological diversity, territories and objects of nature reserve fund, recreational lands, landscape.