

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ВІДНОВЛЮВАЛЬНИХ ТЕРИТОРІЙ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ УКРАЇНИ

Т. М. КОНДРАТЮК, аспірантка*

**Національний університет біоресурсів і природокористування
України**

E-mail: lawyert@ukr.net

Анотація. Стаття присвячена дослідженню правового забезпечення формування і функціонування структурних елементів екологічної мережі України, зокрема відновлювальних територій. Досліджено роль відновлювальних територій у складі національної екологічної мережі. Проаналізовано склад, функції цих територій. Визначено заходи з відновлення порушених земель. Узагальнено критерії відбору відновлювальних територій. Розглянуто дефініції «консервація» і «ренатуралізація» земель.

Ключові слова: відновлювальні території, екологічна мережа, консервація земель, ренатуралізація земель.

Актуальність. Головним напрямом діяльності України щодо збереження біологічного різноманіття визначено створення національної екологічної мережі з дотриманням міжнародних вимог і забезпечення її сумісності з аналогічними мережами суміжних країн. В основу створення самої екологічної мережі покладена ідея цілісності природи, взаємопов'язаності та нерозривності її складових систем усіх рівнів. Екологічна мережа формується із структурних елементів, які відрізняються за своїм складом та функціями. Проблемою є різний підхід до визначення у законодавстві України структурних елементів екологічної мережі, їх назви й кількості. Відповідно до ідеї розбудови національної екологічної мережі до її складу передбачено включати поряд з особливо цінними в екологічному, науковому, історико-культурному, естетичному та інших значеннях території також території, господарське використання яких є небезпечним з екологічної точки зору або неефективним чи економічно недоцільним – відновлювальні території.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Частково питання формування і функціонування національної екологічної мережі досліджували В. І. Андрейцев, Г. І. Балюк, П. А. Гвоздик, А. П. Гетьман,

* Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор В. М. Єрмоленко

І. І. Каракаш, С. М. Кравченко, П. Ф. Кулинич, М. І. Максименко, Н. Р. Малишева, В. В. Носік, О. Ш. Чомахашвілі, Ю. С. Шемшеченко.

Проблеми земельно-правового забезпечення створення екологічних коридорів як функціональних елементів екомережі та їх правовий режим досліджував Б. В. Даниленко. Так, цьому питанню присвячено підрозділ монографії «Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення» 2012 року. Склад та функції сполучних територій (екокоридорів) екомережі досліджувала М. Я. Ващишин. Правовий режим ключових територій аналізував А. Й. Годованюк у дисертаційному дослідженні «Правовий режим земель природно-заповідного фонду». М. А. Дейнега досліджувала правовий режим сільськогосподарських земель як складових національної екомережі.

Однак дослідниками екологічного та земельного права мало уваги приділено вивченню відновлювальних територій.

Метою дослідження є аналіз структурно-функціонального призначення відновлювальних територій як структурних елементів екологічної мережі України.

Виклад основного матеріалу. Суспільні відносини у сфері формування, збереження, раціонального і невиснажливого використання національної екологічної мережі регулюються законодавством України про екологічну мережу. Слід виділити два спеціальні закони: Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 р. [1] та Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року [2]. Одним із принципів формування екологічної мережі є зупинення втрат природних та напівприродних територій (зайнятих рослинними угрупованнями природного походження та комплексами, зміненими в процесі людської діяльності), розширення площі території екомережі.

У Законі України «Про екологічну мережу України» (далі – Закон) екологічна мережа визначається як єдина територіальна система, що утворюється з метою поліпшення умов формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Екологічна мережа України складається із об'єктів, структурних елементів та складових.

Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі на 2000–2015 роки (далі – Програма) структурними елементами екомережі визначає: природні регіони, природні коридори, буферні зони.

По-іншому структурні елементи екомережі визначає Закон, а саме:

- ключові території – забезпечують збереження найбільш цінних і типових для даного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття;

- сполучні території (екокоридори) – поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу;

- буферні території – забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів;

- відновлювані території – забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану.

Отже, Законом України «Про екологічну мережу України» перелік структурних елементів екологічної мережі розширено (включено відновлювальні території), змінено їх назву і частково функціональне призначення. При цьому не внесено відповідних змін до раніше затвердженої Програми, що породило правову колізію. Два спеціальні нормативно-правові акти однакової юридичної сили по-різному визначають структуру екологічної мережі. Виходом з даної ситуації є загальновизнані правила вирішення колізій – це вироблені ще давньоримськими юристами принципи «закону (норми), прийнятого пізніше (*lex posterior*)» [3, с. 368].

А чи доречно включати відновлювальні території до структури екологічної мережі?

Першоосновою формування екологічної мережі є Всеєвропейська стратегія збереження біологічного і ландшафтного різноманіття (далі – Стратегія) [4], прийнята Радою Європи у 1995 р., в якій пріоритетним напрямом визначено формування Всеєвропейської екологічної мережі (European Ecological Network).

Згідно з даною стратегією базовими елементами Всеєвропейської екологічної мережі є:

- природні ядра або осередки (ключові райони) для збереження екосистем, середовищ існування видів та ландшафтів європейського значення;

- екологічні коридори або перехідні зони з метою поліпшення взаємодії природних систем;

- відновлювальні райони, де пошкоджені елементи екосистем, середовища існування та ландшафти європейського значення мають відновлюватися, а окремі території повністю відтворюватися;

- буферні зони, які підтримують і захищають мережу від шкідливого зовнішнього впливу.

Як бачимо, Всеєвропейська екологічна мережа також включає відновлювальні території, але називає їх районами. Основна відмінність

структури полягає у тому, що буферні зони Всеєвропейської екологічної мережі підтримують і захищають всю мережу від шкідливого зовнішнього впливу. А буферні території екологічної мережі України забезпечують захист лише ключових та сполучних територій. З цього можна зробити висновок, що відновлювальні території національної екомережі існують самі по собі. Хоча їх головна функція полягає у забезпеченні формування цілісності екомережі. Відновлювальні території як просторові елементи екомережі створюються з метою подальшого її розвитку й удосконалення функціонування. Ці зони є потенційним резервом територій, за рахунок яких можливе розширення екомережі у майбутньому, особливо площ ключових та/або сполучних територій. Це території, на яких необхідно і можливо відновити природний рослинний покрив і здійснити репатріацію видів рослин та тварин. Визначена за певних умов, відновлювальна територія після проведення відповідних заходів щодо ренатуралізації може бути включена до складу ключових та/або сполучних територій або перетворитися на них.

Стаття 5 Закону передбачає, що до складових структурних елементів екологічної мережі, поряд з іншими, включаються землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання (пасовища, луки, сіножаті тощо); радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом. Відповідно до п. 4 ст. 16 Закону перелік відновлюваних територій екомережі включає території, що являють собою порушені землі, деградовані і малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, інші території, важливі з точки зору формування просторової цілісності екомережі.

У Методичних рекомендаціях щодо розроблення регіональних та місцевих схем екологічної мережі, затверджених наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 13 листопада 2009 р. № 604 [5], цей перелік конкретизується, і до складових відновлювальних територій екомережі включаються території: здавна орані, низькопродуктивні; вдруге засолені внаслідок надмірного зрошення; пасовищні збої, ділянки прогону худоби та місця їх постійної концентрації; забур'янені карантинними видами бур'янів, у т.ч. шкідливими для здоров'я людей; кар'єри, відвали породи тощо; орні землі на схилах, які відводяться під ґрунтозахисні смуги, або постійні ділянки, призначені для розведення диких комах-запилувачів; схили насипів та смуги відчуження вздовж автомобільних доріг, залізниць, нафто- і газопроводів, ЛЕП та інших комунікацій; ділянки відкритих ґрунтів на яких відбуваються, або можуть розвинутиися яружні та зсувні процеси; місця постійного відпочинку та інші рекреаційні території; ділянки, що підлягають довгостроковій консервації внаслідок радіаційного, хімічного або іншого забруднення, яке становить загрозу здоров'ю людей та тварин; селітебні території, які підлягають рекультивації – садиби, занедбані ферми тощо. А основним критерієм

вибору відновлювальних територій є збереження в них середовищ існування (біотопів), якщо навіть природне біорізноманіття повністю знищене.

При віднесенні земель до деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених враховуються орієнтовні показники, що характеризують ґрунтові властивості і зумовлюють необхідність консервації земель за природно-сільськогосподарськими зонами (еродованість, реакція ґрунтового розчину, гранулометричний склад, гумусованість, вміст алюмінію, натрію, засолення, карбонатність, фізична деградація, спрацювання торфованих ґрунтів, заболоченість, хімічне чи радіаційне забруднення тощо) [6].

У 2010 р. було прийнято Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» [7], в якому визначено, що стан земельних ресурсів України близький до критичного. Серед земель України найбільшу територію займають землі сільськогосподарського призначення (71 %), 78 % з яких є ріллею. На всій території поширені процеси деградації земель, серед яких найбільш масштабними є ерозія (близько 57,5 % території), забруднення (близько 20 % території), підтоплення (близько 12 % території). Зменшується вміст поживних речовин у ґрунтах, а щорічні втрати гумусу становлять 0,65 тонни на 1 гектар. Екстенсивний розвиток сільського господарства призвів до значного зменшення ландшафтного різноманіття. Понад 40 відсотків площі України в минулому були зайняті степовими ландшафтами. На сьогодні їх залишилося близько трьох відсотків. На цих територіях зосереджено 30 відсотків усіх видів флори і фауни, занесених до Червоної книги України. Саме охорона степів має бути наразі одним із найбільш пріоритетних напрямів охорони біологічного та ландшафтного різноманіття в Україні. Слід зазначити, що деградовані та забруднені землі займають територію України загальною площею 2339,2 тис. гектарів (Додаток 4 до Програми).

Законодавство з формування екологічної мережі відновлювальні території пов'язує з консервацією і ренатуралізацією земель. Розберемося з дефініціями.

Стосовно консервації земель на сьогодні відпрацьовано нормативно-правову базу. Питання консервації земель регулюється Земельним Кодексом України, Законами України «Про охорону земель», «Про державний контроль за використанням та охороною земель», наказом Міністерства аграрної політики і продовольства «Про затвердження Порядку консервації земель» та ін.

У Програмі формування екологічної мережі «консервація земель» вживається у такому значенні – це виведення з господарського обороту (сільськогосподарського або промислового) земель на певний термін для здійснення заходів щодо відновлення родючості та екологічно задовільного стану ґрунтів, а також для встановлення або повернення (відновлення) втраченої екологічної рівноваги у конкретному регіоні.

Протилежна ситуація із ренатуралізацією земель. Дане поняття не закріплено у нормативно-правових актах. Хоча в Програмі формування екологічної мережі серед основних завдань виділяється відтворення (ренатуралізація), де це доцільно і можливо, степових, лучних, водно-болотних та інших природних ландшафтів. Відновлювальна територія після заходів ренатуралізації може бути включена до складу ключових та/або сполучних територій або перетворитися на них.

У проекті Закону України про консервацію земель автори визначають ренатуралізацію земель як трансформацію деградованих, малопродуктивних і техногенно забруднених земель у природні біогеоценози [8].

Ренатуралізація в перекладі з латинської означає: *re* – повторна, відновлююча дія, *naturalis* – природний, натуральний, дослівно «відновлення природи». Отже ренатуралізація – це процес відновлення природного середовища.

Відповідно до Універсального словника української мови термін «відновлювати» означає приводити до попереднього стану те, що занепало, зіпсувалося [9, с. 138].

Очевидно що консервація і ренатуралізація є правовими формами відновлення земель. Проте процес консервації земель є шляхом до їх ренатуралізації.

Але не всі перераховані вище земельні ділянки включаються до відновлювальних територій екомережі. При відборі відновлювальних територій необхідно враховувати:

- 1) ступінь природності території;
- 2) збереженість середовищ існування;
- 3) можливість проведення ренатуралізаційних заходів;
- 4) відповідність ключовій чи сполучній території;
- 5) перевага екологічної функції над господарською.

У зв'язку з тим, що законодавством про екологічну мережу не передбачено зміну правового режиму територій при включенні їх до відновлювальних територій екологічної мережі, землі відповідної категорії при віднесенні їх до цих територій підлягатимуть тому самому правовому режиму, який визначено щодо них у Земельному кодексі України.

Спірним є питання віднесення радіоактивно забруднених територій внаслідок Чорнобильської катастрофи (зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення) до природно-заповідного фонду і створення на них «Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника» [10]. Відповідно до Закону України «Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [11] території, на яких планується створити цей заповідник, належать до радіаційно небезпечних земель. А це землі, які не доцільно використовувати за екологічними умовами. Радіоактивно забруднені землі не підпадають під

дію Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Питання радіаційного захисту земель на сьогодні більшою мірою регулюються спеціальним чорнобильським законодавством. Природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення й використання. Землі ж, які зазнали радіоактивного забруднення, навряд чи можна віднести до національного надбання та зарахувати до категорії природних територій і об'єктів, що підлягають особливій охороні у вказаному сенсі. Створення на таких землях радіаційно-екологічного біосферного заповідника потребує внесення змін до законодавства.

Оскільки на цих територіях, без людського втручання, здійснюється природне самовідновлення і постійно збільшується популяція диких тварин, їх слід включити до відновлювальних територій екологічної мережі.

Висновки і перспективи. Таким чином, відновлювальні території відіграють важливу роль у формуванні екологічної мережі. Безпосередньо до відновлювальних територій екологічної мережі насамперед належать деградовані і малопродуктивні землі сільськогосподарського призначення та радіоактивно забруднені землі, які не використовуються і підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом. Основними правовими формами відновлення земель є їх консервація й ренатуралізація. Критеріями відбору відновлювальних територій є: ступінь природності територій; збереженість середовищ існування; можливість проведення ренатуралізаційних заходів; відповідність ключовій чи сполучній території; перевага екологічної функції над господарською.

Розглянуті у статті питання потребують подальшого, більш детального дослідження і внесення відповідних пропозицій щодо вдосконалення законодавства згідно із сучасними вимогами.

Список літератури

1. Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 43. – Ст. 5.

2. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 53.

3. Мірошніченко А. М. Чи потрібен Закон України «Про нормативно-правові акти»? / А. М. Мірошніченко, Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 362–372 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09mamnpa.pdf>.

4. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного й ландшафтного різноманіття : міжнародний документ від 25 жовтня 1995 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Методичні рекомендації щодо розроблення регіональних та місцевих схем екологічної мережі : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 13 листопада 2009 р. № 604 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.menr.gov.ua>.

6. Про затвердження Порядку консервації земель : наказ Міністерства аграрної політики та продовольства України від 26 квітня 2013 р. № 283 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 42. – Ст. 150.

7. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.

8. Проект Закону України «Про консервацію земель» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...32727.

9. Універсальний словник української мови / З. Й. Куньч. – Тернопіль: Богдан, 2005. – 848 с.

10. Про створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника : Указ Президента від 26 квітня 2016 р. № 174/2016 // Урядовий кур'єр. – 2016. – № 81.

11. Про правовий режим територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27 лютого 1991 р. № 791а-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 16. – Ст. 198.

References

1. About approval of State program of the national ecological network forming for 2000–2015: The law of Ukraine of September 21, 2000 № 1989-III. Official bulletin of Ukraine, 43, Asset 5.

2. About the ecological network of Ukraine: The law of Ukraine of June 24, 2004 №1864 IV. Official bulletin of Ukraine, 29, Asset 53.

3. Miroshnichenko, A. M. (2009). Chy potriben Zakon Ukrainy «Pro normatyvno pravovi akty»? [Is it necessary the Law of Ukraine «About regulatory legal acts»?]. Available at: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-1/09mamnpa.pdf>.

4. The all-European strategy of biological and landscape diversity preservation: International document of October 25, 1995. Available at: <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. Methodical recommendations about development of regional and local schemes of the ecological network: Order of the Ministry of Environment Protection of Ukraine of November 13, 2009 № 604. Available at: <http://www.menr.gov.ua>.

6. About the statement of preservation of lands: Order of the Ministry of Agrarian Policy Food of Ukraine of April 26, 2013 № 283 // Official bulletin of Ukraine, 42, Asset 150.

7. About the basic principles (strategy) the state environmental policy of Ukraine for the period till 2020: The law of Ukraine of December 21, 2010 № 2818-VI // Papers of Supreme Council of Ukraine, 26, Asset 218.

8. The bill of Ukraine «About preservation of lands». Available at: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id...32727.

9. Kunch, S. I. (2005). Universalnyi slovnyk ukrainskoi movy [Dictionary of Ukrainian]. Ternopil: Bogdan, 848.

10. About creation of the Chernobyl radiation and ecological biosphere reserve: The presidential decree of April 26, 2016 № 174/2016. Government courier, 81.

11. About legal regime of the territories undergone to radioactive pollution by the Chernobyl catastrophic crash: The law of Ukraine of February 27, 1991 № 791a-XII. Papers of Supreme Council of USSR, 16, Asset 198.

СТРУКТУРНО-ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ВОССТАНОВИТЕЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СЕТИ УКРАИНЫ

Т. Н. Кондратюк

Аннотация. *Статья посвящена исследованию правового обеспечения формирования и функционирования структурных элементов экологической сети Украины, в частности восстановительных территорий. Исследована роль восстановительных территорий в составе национальной экологической сети. Проанализирован состав, функции этих территорий. Определены меры по восстановлению нарушенных земель. Определены критерии отбора восстановительных территорий. Рассмотрены дефиниции «консервация» и ренатурализация земель.*

Ключевые слова: *восстановительные территории, экологическая сеть, консервация земель, ренатурализация земель.*

STRUCTURALLY-FUNCTIONAL CHARACTERISTIC OF RECOVERY TERRITORIES OF THE ECOLOGICAL NETWORK OF UKRAINE

T. M. Kondratiuk

Summary. *The paper is devoted to research of legal support of formation and functioning of structural elements of the ecological network of Ukraine, and in particular recovery territories. The role of recovery territories as a part of the national ecological network is investigated. The structure, functions of these territories are analysed. The measures for restoration of the broken lands are defined. The selection criteria of recovery territories are summarized. The preservation definitions and renaturalization of lands are considered.*

Keywords: *recovery territories, ecological network, preservation of lands, renaturalization of lands.*