

УДК 351:502

О. І. Матюшенковикладач кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ
ФОРМУВАННЯ ЕКОМЕРЕЖ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено аналізу організаційно-правових проблем формування екомереж в Україні. Визначено сучасний стан природоохоронної справи в Україні. Проаналізовано показники природно-заповідного фонду України. Сформовано пропозиції щодо удосконалення правового статусу структурних елементів екологічної мережі.

Ключові слова: екомережі, організаційно-правовий механізм, природно-заповідний фонд, проблеми формування екомереж.

Постановка проблеми. Збереження ландшафту як інтегруючого цілого, як територіального осередку екологічно збалансованого розвитку, є одним із пріоритетних напрямків міжнародного співробітництва в Європі. Ще в 1997 р в рамках Конгресу місцевих і регіональних влад Європи в Страсбурзі був підготовлений Проект Європейської ландшафтної конвенції, в якому ландшафти розглядаються як фундаментальна основа середовища. Проект акцентує увагу на збереженні, управлінні і розвитку всіх ландшафтів: як виключно цінних, так і типових. «Пан-Європейська Стратегія Збереження біологічного та ландшафтного різноманіття» (1995) [6] розглядає ландшафти як спадщина, фактори збереження біорізноманіття, моделі підтримуваного розвитку, ландшафтну середу. У стратегії визначено 11 основних напрямків діяльності, серед яких створення Європейської екомережі, головними елементами якої виступають наявні та проєктовані охоронювані природні території (ОПТ), з'єднані між собою екокоридорів і захищені буферними зонами.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Довгий час на території України проблема формування екомережі розглядалася переважно вченими-біологами, але на сучасному етапі потрібно консолідація вчених, практично всіх наукових напрямків, т. К. Екологічна проблема зачіпає всіх без винятку. Цікаві в цьому відношенні, як одні з перших, дослідження Ю.Р. Шеляг-Сосонко та С.М. Стойко «Пер-

спективна мережа заповідних об'єктів України» [7], автори якої виділяють різні аспекти взаємодії природи і суспільства: еволюційно-генетичний, екологічний, соціальний, економічний. Проблеми класифікації та подальшого розвитку екосистем розглядаються в працях Я.П. Дідух [2, с. 3-12]. В даний час пріоритетною екологічною стратегією України є формування національної екомережі. Над розвитком даної концепції працюють такі вчені, як Т.Л. Андрієнко, М.Д. Гродзинський, Ю.Р. Гріш-Сосонко, В.Л. Дикань, А.А. Домаранський, Я.Б. Олійник, В.М. Пашенко, А.Г. Топчієв, П.Г. Шищенко та ін.

Аналіз сучасного стану природоохоронної справи в Україні показує, що як і раніше при створенні охоронюваних природних територій продовжують домінувати ботанічні, фауністичні та лісогосподарські підходи. Відсутні теоретичні розробки вибору територій для створення мережі ОПТ з точки зору державного управління та організації в їх рамках комплексних досліджень. Це призвело до певних недоліків у структурній організації ОПТ: слабкому управлінні, диспропорції в їх розміщенні, відсутності повного відображення компонентів ландшафтних комплексів і ландшафтної структури. Сьогодні за цим принципом йде формування мережі ОПТ в країнах Балтії, Польщі, Чехії, окремих регіонах Росії (Камчатка, Урал, Пермська область, Приморський край), будується Європейська екомережі (EECONET) [1]

Метою статті є визначення напрямів організації та управління мережі охоро-

нованих природних територій, в основі якої лежить системний принцип, тобто, надання системної цілісності сукупності ОПТ країни.

Виклад основного матеріалу. Структурні елементи екологічної мережі та поняття екомережі трактуються нами на основі Закону України «Про екологічну мережу України», де, згідно зі ст. 3, екомережі – це єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць проживання 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, що мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища та, відповідно до законами та міжнародними зобов'язаннями України, що підлягають особливій охороні [3]. Об'єкт екомережі – окрема складова частина екомережі, що має ознаки просторового об'єкта (певну площу, межі, характеристики і т.д.). До об'єктів екомережі відносяться території та об'єкти природно-заповідного фонду, водного фонду, лісового фонду, сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання (пасовища, сіножаті) і под.

Структурні елементи екомережі – території екомережі, що відрізняються за своїми функціями. До структурних елементів екомережі відносяться ключові, сполучні, буферні та відновлювані території [3]. 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. Відновлювальні території забезпечують формування просторової цілісності екомережі, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення первинного природного стану. Крім зведеної схеми формування екоме-

режі, існують регіональні і місцеві схеми екомережі. Закон вказує на необхідність розробки регіональних схем формування екомережі АР Крим і областей, а також місцевих схем формування екомережі районів, населених пунктів та інших територій України. Регіональні та місцеві схеми формування екомережі затверджуються відповідними радами (областей, районів та іншими).

Питання правового врегулювання особливо охоронюваних територій і об'єктів було предметом дослідження як у вітчизняній, так і в іноземній юридичній науці. Розвиток національної екологічної мережі є пріоритетним завданням політики України в природоохоронній сфері. Необхідність її формування зафіксовано в Концепції збереження біологічного різноманіття України (1997). Верховною Радою України прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екомережі України на 2000–2015 роки» та Закон України «Про екологічну мережу України». Методичні рекомендації з розробки регіональних та місцевих схем екомережі затверджені наказом Мінприроди від 13.11.2009 № 604 [4, с. 16-27]. Але проблеми правової охорони охоронюваних природних територій, в тому числі і екологічної мережі, в сучасних умовах набувають особливої гостроти в зв'язку з поглибленням протистояння двох напрямків можливого використання ОПТ: збереження і розвиток первинних природних ландшафтів і рекреаційно-господарське використання його природних ресурсів. Крім того, існують суттєві недоліки чинного природоохоронного законодавства.

Протиріччя та неузгодженість цілого ряду питань правового режиму охоронюваних природних територій вимагають дослідження і аналізу з метою його удосконалення та приведення у відповідність з міжнародними екологічними стандартами, які діють в цій галузі. Останнім часом зроблено кілька спроб внесення змін до чинного Закону. Всі зазначені зміни стосуються режиму використання буферних зон і зон антропогенних ландшафтів заповідних територій. Пропонується впровадження на цих територіях полювання, мислив-

ського туризму, часткового використання земельного та лісового фондів в господарських цілях. Така зміна законодавства суперечить природі і цілі створення ОПТ, тягне нехтування цілями збереження і відновлення природних ландшафтів і екосистем [10].

Формування екомережі передбачено і в Лісовому кодексі України (ЛКУ). ЛКУ зобов'язує громадян і юридичних осіб, які мають у приватній власності ліси (Ст. 14 ЛКУ), а також постійних користувачів (Ст. 19 ЛКУ), зокрема: забезпечувати охорону типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і перебувають під загрозою зникнення видів тваринного і рослинного світу, рослинних угруповань, сприяти формуванню екологічної мережі відповідно до природоохоронного законодавства [5].

Тимчасові лісокористувачі на умовах довгострокового користування, згідно Ст. 20 ЛКУ, зобов'язані, зокрема: вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, рідкісних і перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, сприяти формуванню екологічної мережі. При лісовпорядкуванні, згідно Ст. 46 ЛКУ, передбачається виявлення типових та унікальних природних комплексів, місць зростання та поселення рідкісних і перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу і підлягають заповідання, включенню в екологічні мережі [5].

Спеціальна стаття ЛКУ (85) присвячена збереженню біорізноманіття в лісах, яке здійснюється, як декларує ця стаття, їх власниками та постійними лісокористувачами на генетичному, видовому, популяційному та екосистемному рівнях шляхом створення і оголошення в установленому законом порядку на найбільш цінних лісових ділянках територій та об'єктів природно-заповідного фонду, розвитку екологічної мережі [5].

Таким чином, ЛКУ покладає зобов'язання на власників і користувачів лісів сприяти формуванню екологічної мережі,

вказує на необхідність збереження біорізноманіття, але через недоробки правових механізмів і складних, часто незрозумілих механізмів державного регулювання і управління у цій сфері, особливо контролюючих функцій держави, на місцевих рівнях часто допускаються зміни правового режиму природно-заповідного фонду. Відповідно до цього необхідно якісно поліпшити механізми впливу держави в межах ОПТ на підставі всебічного експертного дослідження цієї проблеми. Беручи до уваги погіршується стан флори і фауни, актуальним стає питання вдосконалення чинного природоохоронного законодавства щодо посилення заходів охорони і збереження унікальних природних компонентів і первозданних екологічних комплексів.

Розглядаючи питання створення і формування екологічної мережі України, необхідно відзначити, що в даний час завершується другий етап реалізації Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. (Закон №1989-III). Результати створення екомережі обговорювалися на засіданнях Координаційної ради з питань формування національної екомережі, зокрема в березні 2007 р, грудні 2009 року та грудні 2010 р Об'єднанню вважається, що ключовими територіями є об'єкти природно-заповідного фонду (ПЗФ) загальнодержавного значення: національні природні парки, природні та біосферні заповідники, заказники загальнодержавного значення. Тому на першому етапі реалізації програми основна увага приділялася створенню нових ключових природно-заповідних територій та розробці відповідної законодавчої та нормативної бази.

Станом на 01.01.2017 р., згідно Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду, він має в своєму складі понад 8245 територій та об'єктів загальною площею 4318,0 тис. га і 402,5 тис. га в межах акваторії Чорного моря. Відношення площі природно-заповідного фонду до площі держави становить 6,6%, а з урахуванням морських акваторій – 6,1%. Це, зокрема, 17 природних і 4 біосферних заповідника, 19 національних природних парків, 45 регіональних

ландшафтних парків, 3078 пам'яток природи, 2729 заказників, 616 ботанічних, зоологічних садів, дендропарків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва, 793 заповідних урочища. Протягом останніх років було створено понад 50 об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення і територія п'яти розширена. Разом з тим, запланований обсяг земель ПЗФ повинен був становити 4,2 млн. га (7% площі України). Недосягнення цього планового показника пояснюється, в першу чергу, нестачею коштів і недосконалістю законодавства.

Мінприроди організувало розробку загальнодержавної і регіональних схем екомережі. На сьогоднішній день розроблено і затверджено понад 13 обласних програм формування регіональної екомережі, за допомогою яких передбачається здійснити заходи, профінансовані за рахунок бюджетних коштів; в інших областях окремі розділи включені в обласні програми з охорони навколишнього природного середовища, з них в більш ніж 6-ти областях розроблені проекти програм, в АР Крим, Одеській та інших областях вони затверджені, в інших (зокрема, Житомирській, Київській областях та м. Севастополі) запланована їх розробка. Однак розвиток регіональних екомереж також загальмувався через відсутність фінансування з бюджетів обласного рівня, хоча в Києві і 19 областях певна робота в цьому напрямі проводилася і проводиться.

Починаючи з 2000 р, розвиток екомережі в Україні здійснювалося також за підтримки ряду міжнародних проектів, зокрема, в рамках «Програми спільних дій урядів України і Королівства Нідерландів в сфері охорони навколишнього середовища», яка фінансувалася «ВВІ-MATRA». За результатами впровадження міжнародного проекту «Реалізація транскордонного екологічного зв'язку в Українських Карпатах» розроблені і затверджені рішеннями рад відповідних рівнів схема Турківського екокоридору (для міграції зубра, бурого ведмеда, рисі, дикого кабана та інших диких тварин між природоохоронними територіями Польщі та НПП «Сколівські Бескиди») і схема Буковинського екокоридору (між національним природ-

ним парком «Вижницький» та національним парком «Ванаторі Нямц» (Румунія) для відновлення природних екосистемних зв'язків (екокоридорів) між популяціями зубрів, ведмедів і рисі в Україні та Румунії) [9, с. 39-47]. Це стало першим в Україні втіленням в практику рішень місцевих і обласних органів влади по створенню структурних елементів екомережі.

Так, наприклад, у північній частині Полісся, переважають ліси і лісовкриті площі. Об'єкти ПЗФ загальнодержавного і місцевого значення мають 11 категорій (природні і біосферні заповідники, національні і регіональні природні парки, заказники, ботанічні сади і ін.), які відрізняються завданнями їх створення, режимом, підпорядкованості та іншими характеристиками, детально сформульовані в Законі України «Про ПЗФ України». Більше об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення 279 об'єктів (46%) було підпорядковане Держкомлісгоспу. Їх загальна площа становить 25% від загальної площі ПЗФ загальнодержавного значення. У підпорядкуванні Мінприроди України було 19 об'єктів ПЗФ (3%), але їх площа становила 41% від площі ПЗФ загальнодержавного значення.

За розмірами площ серед територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення переважають об'єкти площею від 10 до 1000 га (таких об'єктів 71,6%). Що стосується територій та об'єктів ПЗФ України в цілому (державного та місцевого значення), то переважна кількість цих об'єктів має площу до 50 га (72%). Очевидно, що такі об'єкти не задовольняють фауну, для якої міграційні та харчові пересування вимагають більшої площі, і в такому випадку виходом з ситуації може бути створення екологічних коридорів для їх пересування.

За класифікацією угідь в Україні, землі ПЗФ загальнодержавного значення розподілені наступним чином: сільськогосподарські землі займають близько 27,4%, ліси та інші лісовкриті площі – 43,3%, забудовані землі – 2,5%, відкриті заболочені землі – 5,6% , води – 16,8%, інші землі – 4,5%. Таким чином, майже половина площі ПЗФ України загальнодержавного значення припадає на ліси і землі, вкриті лісовою рослинністю. При цьому лісогос-

подарським підприємствам підпорядковане лише 20,49% площі об'єктів і територій ПЗФ загальнодержавного значення, що становить 47,3% від усієї площі лісовкриті земель ПЗФ.

Цікаво відзначити, що площа мережі Natura 2000 на 27 країн Європейського Союзу має в своєму складі в середньому 34,47% сільськогосподарських земель і 50,72% лісовкриті земель, але ці показники значно варіюють в залежності від географічних умов країни-члена ЄС (від 5,4% лісів в Ірландії до 88% – на Кіпрі). Таким чином можна зробити висновок, що представленість сільськогосподарських, а також лісовкриті і сільськогосподарських земель в ПЗФ України наближається до середніх показників мережі Natura 2000 [8].

Висновки та рекомендації. Існує комплекс проблем по створенню екомережі в Україні. У законодавстві не визначено зв'язок об'єктів ПЗФ зі структурними елементами екомережі (ключових, буферних, відновлювальних і сполучних територій (екокоридорів)), не встановлені режими господарювання на цих територіях, не визначено, до якої категорії земель відносяться структурні елементи екомережі.

Правовий статус структурних елементів екологічної мережі вимагає уточнення і доопрацювання, адже елементи після вступу офіційного статусу не мають встановлених законодавством обмежень режимів землекористування і природокористування. Згідно з чинним законодавством, режим землекористування і ступінь його обмеження майже повністю залежать від доброї волі землевласників і землекористувачів (їм заборонено тільки змінювати цільове призначення земель). Домогтися підтримки добровільного введення обмежень землекористування землевласниками і землекористувачами важко, оскільки ні уряд, ні Мінприроди не компенсують їм сільськогосподарські та інші збитки, спричинені такими обмеженнями.

До інших чинників, які гальмують розвиток екомережі, відносяться відсутність методичної допомоги, часті зміни Земельного, Водного, Лісового кодексів, інших законодавчих і нормативних актів без належного врахування потреб розвитку екомережі. Ще не визначені, зокрема, такі

практичні аспекти впровадження та менеджменту екокоридорів, як режим землекористування і наслідки встановлення екокоридорів для землевласників і землекористувачів. Така ж невизначеність існує і по відношенню до буферних та відновлювальних територій.

Список використаної літератури:

1. Всеєвропейская экологическая сеть [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://masters.donntu.edu.ua/2011/feht/porchenko/library/translate.htm>.
2. Дідух Я. П. Енергетичні проблеми екосистем і забезпечення сталого розвитку України // Вісник НАН України. – 2007. – № 4. – С. 3–12.
3. Закон Украины «Об экологической сети Украины» (с изменениями от 16.10.2012 г.) // Ведомости Верховной Рады Украины (ВВР). – 2004. – № 45. – Ст. 502 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uazakon.ru/zakon/zakon-ob-ekologicheskoy-seti.html>.
4. Конвенция о биологическом разнообразии. Четвертый национальный доклад Украины. – Киев, 2010. – С. 16–27.
5. Лесной кодекс Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
6. Пан-Европейская стратегия сохранения биологического и ландшафтного разнообразия: цели, задачи, управление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://postman.ru/~b12/strate_r.htm.
7. Перспективная сеть заповедных объектов Украины / Ю. Р. Шеляг-Сосонко, С. М. Стойко, Я. П. Дидух и др.; под общ. ред. Ю. Р. Шеляга-Сосонко; АН УССР, Ин-т ботаники им. Н. Г. Холодного. – К.: Наук. думка, 1987. – 292 с.
8. Сеть европейских природоохранных территорий Natura 2000 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/natura2000nl_en.htm.
9. Створення екологічних коридорів в Україні: Держ. служба заповід. справи М-ва охорони навколиш. природ. середовища України / Ред.: Ф. Деодатус, Л. Проценко. – К.: Журн. «Радуга», 2010. – 160 с.
10. Ткаченко О. М. Деякі питання правового регулювання використання та охорони біосферних заповідників в Україні // Стратегія і тактика правових реформ: виклики сучасності: Міжнародна юридична науково-практична інтернет-кон-

ференція 5 березня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://legalactivity.com.ua/index.php?>

[option=com_content&view=category&id=63%3A4-313&Itemid=78&layout=default&lang=ru.](http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=category&id=63%3A4-313&Itemid=78&layout=default&lang=ru)

Матюшенко Е. И. Организационно-правовые проблемы формирования экосети в Украине

Статья посвящена анализу организационно-правовых проблем формирования экосети в Украине. Определено современное состояние природоохранной деятельности в Украине. Проанализированы показатели природно-заповедного фонда Украины. Сформированы предложения по совершенствованию правового статуса структурных элементов экологической сети.

Ключевые слова: организационно-правовой механизм, природно-заповедный фонд, проблемы формирования экосети, экосети.

Matyushenko O. I. Organizational and legal problems of formation of ecological networks in Ukraine

The article is devoted to the analysis of organizational and legal problems of the formation of ecological networks in Ukraine. The current state of environmental affairs in Ukraine is determined. The indicators of the nature reserve fund of Ukraine are analyzed. The proposals for improving the legal status of environmental elements of the network are formed.

Key words: ecological networks, natural reserve fund, organizational and legal mechanism, problems of formation of ecological networks.