

---

## ПРОБЛЕМИ ЕКОЛОГІЧНОГО ТА КОСМІЧНОГО ПРАВА

УДК 349.6

**Н. Р. МАЛИШЕВА,**  
доктор юридичних наук  
**В. І. ОЛЕЩЕНКО,**  
кандидат географічних наук

### ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ В УКРАЇНІ

*У статті висвітлено сучасний стан правового забезпечення формування та розвитку екологічної мережі в Україні та у світі, представлено наукові рекомендації щодо удосконалення правового регулювання у цій сфері для вирішення актуальних питань.*

**Ключові слова:** екологічна мережа, природно-заповідний фонд, території, що особливо охороняються природне різноманіття, ландшафтне різноманіття, біорізноманіття, територіальний устрій, планування територій.

**Малышева Н. Р., Олещенко В. И. Проблемы правового обеспечения формирования и развития национальной экологической сети в Украине**

*В статье освещено современное состояние правового обеспечения формирования и развития экологической сети в Украине и в мире, представлено научные рекомендации по совершенствованию правового регулирования в этой сфере для решения актуальных вопросов.*

**Ключевые слова:** экологическая сеть, природно-заповедный фонд, особо охраняемые территории, природное разнообразие, ландшафтное разнообразие, биоразнообразие, территориальное устройство, планирование территорий.

**Malysheva N. R., Oleshchenko V. I. Problems of Legal Securing of the Formation and Development of Ekological Network of Ukraine**

*The modern situation in the sphere of legal securing of the formation and development of the Ecological Network in Ukraine and in the world, scientific recommendation for improvement of the legal regulation for the better solution of the actual problems are described in the article.*

**Key words:** Ecological Network, Natural Reserves Fund, Specially Protected Territories, Natural Diversity, Landscape Diversity, Biodiversity, Territorial Order, Territorial Planning.

Все більший вплив господарської діяльності на ландшафти та інші об'єкти навколишнього середовища підвищує актуальність збереження природних комплексів в усьому їх різноманітті в інтересах сталого розвитку, стійкості

природних комплексів до антропогенного та іншого навантаження, сприятливого для людини довкілля, забезпечення умов для розвитку науки тощо.

Вирішення цього завдання забезпечується насамперед за рахунок заповідання найбільш цінних територій, а також виділення інших територій, що особливо охороняються. Практика такої діяльності в Україні має давню історію і сягає часів Ярослава Мудрого, «Руська правда» якого передбачала численні правові норми, що регулювали актуальні на той час питання природокористування, зокрема й щодо режиму окремих територій.

З кінця XIX – початку XX століття така діяльність набуває все більшого поширення, створюються заповідники, заказники, пам'ятки природи, інші особливо охоронювані території, поступово формується необхідна для цього правова база. Вже наприкінці 80-х років минулого століття вітчизняними вченими все більш активно висловлюються думки щодо необхідності територіального подання територій та об'єктів, що особливо охороняються, створення для цього відповідної правової основи<sup>1</sup>. У цей час аналогічні ідеї висловлюються і в інших країнах, що сприяло розгортанню міжнародного співробітництва у даній сфері<sup>2</sup>.

Із здобуттям Україною незалежності ухвалюються Закони «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991), «Про природно-заповідний фонд» (1992), низка інших законів і кодексів щодо охорони та використання окремих природних ресурсів, і врешті – Закон України «Про екологічну мережу» (2004), які сформуvalи досить потужний правовий механізм забезпечення створення та розвитку екологічної мережі як особливого об'єкту правового регулювання.

Сучасна концепція екологічної мережі базується насамперед на усвідомленні необхідності відновлення єдності природних (або мало змінених) ландшафтів для забезпечення збереження біологічного, ландшафтного та іншого природного різноманіття, формування сприятливого для життєдіяльності людини середовища, і таким чином створення умов для сталого розвитку територій<sup>3</sup>.

Незважаючи на визнання такої концепції в цілому як науковими, так і політичними колами, формування цілісної екологічної мережі все ще залишається на порядку денному, виявляючи все більше проблем наукового, зокрема правового, та й організаційного характеру<sup>4</sup>.

В сучасній науковій літературі, міжнародних актах широко вживається низка термінів, які пов'язані з концепцією екологічної мережі, однак не є тотожними, що засвідчив проведений правовий аналіз. Йдеться, зокрема про «мережу середовищ існування» (Habitat Network), яка включає середовища існування чітко визначених видів рослинного і тваринного світу. Поняття «мережа біорізноманіття» (Biodiversity Network) також вживається як у синонімічному розумінні до поняття «екологічна мережа», так і у значенні інформаційної мережі, що пов'язана зі сферою збереження біорізноманіття.

В рамках діяльності Програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера» сформовано Світову мережу біосферних заповідників» (The World Network of Biosphere Reserves), покликану сприяти збереженню природного різноманіття на глобальному рівні та розробленню наукових засад сталого розвитку.

Органічно пов'язане з концепцією екологічної мережі поняття «Смарагдова мережа» (Emerald Network) як система територій особливого природоохоронного інтересу, формування яких здійснюється з метою реалізації положень Бернської конвенції, яка розглядається як дієвий механізм імплементації в Європі цілей та завдань Конвенції ООН про охорону біологічного різноманіття. В межах держав Європейського Союзу така система територій, що особливо охороняються, одержала назву «Натура 2000» (NATURA 2000).

Термін «зелений пояс» (Greenbelt, Greenway) здебільшого використовується для визначення природних або напівприродних ландшафтів, первинним призначенням яких є рекреаційні або захисні функції (наприклад, зелений пояс міста). Слід зазначити, що відмінним від цього загальноприйнятого розуміння терміну «зелений пояс» є поняття «Європейський зелений пояс», яке пов'язане з багатосторонньою загальноєвропейською ініціативою урядових та неурядових організацій, місцевих громад, науковців, підприємців, журналістів, спрямованою на збереження малопорушених господарською діяльністю природних комплексів колишніх прикордонних територій держав, що належали до різних політичних та військових блоків. Ця смуга простягається від Баренцового до Чорного моря і розглядається як один з найважливіших вже реально існуючих коридорів екологічної мережі Європи.

Останнім часом все ширше вживається термін «зелена інфраструктура» (Green Infrastructure), який поки що не має загальновизнаного тлумачення, оскільки був сформований паралельно в різних сферах діяльності і значною мірою може відображати технологічний та економічний аспекти формування екологічної мережі.

Важливу роль у формуванні принципів створення системи екологічної мережі на Європейському континенті відіграла Загальноєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, схвалена у 1995 році на III Конференції міністрів навколишнього середовища (м.Софія, Болгарія)<sup>5</sup>. Такі конференції проводяться в рамках процесу «Довкілля для Європи». Ключовою метою реалізації зазначеної Стратегії є сприяння синергетичній взаємодії між сферою охорони довкілля, різними іншими галузями людської діяльності, плануванням землекористування, сільського та міського розвитку, які мають формуватися на основі та підтримуватися існуючими угодами, програмами та ініціативами у сфері охорони природи. При цьому особлива роль відводиться забезпеченню участі громадськості в процесах збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, формування екологічної мережі. Широке залучення зацікавлених сторін дозволяє забезпечити обізнаність у даній сфері широкого кола учасників процесу і одночасно узгодити їх потреби та бачення з цілями збереження біологічного та ландшафтного різноманіття.

Закладені Загальноєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, а також у відповідних міжнародних конвенціях та інших документах принципи були достатньо повно реалізовані в національному законодавстві України. Так у 2000 році Законом України була затверджена Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки, у якій були сформульовані первинні основи та визначені першочергові заходи з формування національної екологічної мережі.

Більш ґрунтовно та структуровано з правової точки зору засади формування національної екологічної мережі України та її розвитку були визначені у 2004 році Законом України «Про екологічну мережу України». Відповідно до цього Закону екологічна мережа є єдиною територіальною системою, яка утворюється з метою: поліпшення умов для формування та відновлення довкілля; підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин.

За цим Законом формування екомережі має здійснюватися шляхом поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони довкілля і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні. Законом визначено механізми забезпечення такого поєднання у процесі здійснення відповідного проектування, врегульовано питання державного управління у цій сфері, повноваження відповідних органів, порядок координації їх діяльності, визначення режиму окремих територій, здійснення обліку та моніторингу територій та об'єктів екологічної мережі, а також інші важливі питання.

Разом з тим, багаторічна практика реалізації вимог цього Закону, засвідчила, що цей законодавчий акт до цього часу не спричинив очікуваний регулюючий вплив на вирішення цього важливого завдання загальнодержавного та й міжнародного значення.

Проведене дослідження засвідчило, що в інтересах удосконалення правових засад формування та розвитку національної екологічної мережі в Україні особливу увагу необхідно звернути на такі найбільш принципові та актуальні питання.

Виходячи з принципів сталого розвитку, потребує *уточнення наукове розуміння сутності, правового змісту самого поняття екологічної мережі*, його місця в системі теорії екологічного права, територіального устрою України, планування територій, практиці міжнародного, насамперед транскордонного, співробітництва України з іншими державами, виконання зобов'язань нашої держави за міжнародними договорами.

Вважали б за доцільне розглядати екологічну мережу як цілісну територіальну систему, яка формується для забезпечення збереження ландшафтного, біотичного та іншого природного різноманіття на основі збереження найбільш цінних в екологічному відношенні територій у поєднанні з інтересами забезпечення сприяючого для життя і здоров'я людини довкілля, досягнення цілей сталого розвитку шляхом гармонійного узгодження економічних, соціальних, екологічних, гуманітарних та інших інтересів суспільства.

Для надання наукової обґрунтованості, єдності та узгодженості законодавчим та організаційно-правовим, науковим та іншим діям необхідно *посилити стратегічність у плануванні розвитку насамперед ключових територій екомережі в Україні*, розробити та затвердити сучасний стратегічний документ довгострокового характеру, яким могла б стати загальнодержавна програма розвитку системи природних територій та об'єктів, що підлягають особливій

охороні. Адже термін дії раніше діючої програми щодо перспективного розвитку заповідної справи, затвердженої постановою Верховної Ради України від 22 вересня 1994 року № 177/94-ВР давно закінчився, а вже згадана Загальнодержавна програми формування національної екологічної мережі України не охоплює усі пов'язані з цією сферою питання, а термін її дії також закінчується ближчим часом.

Сталість системи природоохоронних територій значною мірою залежить від *вдосконалення економічних, фінансово-правових механізмів регулювання розвитку насамперед ключових територій екологічної мережі*, обсягів і стабільності фінансування. Звертає на себе увагу хронічна недостатність фінансування насамперед найбільш цінних з екологічної точки зору територій, зокрема, природних та біосферних заповідників, національних природних парків, обмеженість їх можливостей не лише на одержання належного фінансування з державного бюджету, а й на додаткове залучення коштів за рахунок надання відповідних послуг, з інших джерел, перелік яких має бути суттєво розширений; зазначеним державним установами слід надати можливість вільно розпоряджатись фінансовими ресурсами, одержаними ними додатково до бюджетних асигнувань.

Необхідно детально скорегувати й порядок відшкодування збитків, за подіяних власникам земельних ділянок або землекористувачам, а також органам місцевого самоврядування у зв'язку з вилученням земельних ділянок для створення та розширення природних територій, що особливо охороняються, при резервуванні земель для створення і розширення таких територій, включенні їх до складу екологічної мережі, а також запровадженні відповідних обмежень господарської діяльності.

*З використанням сучасних геоінформаційних технологій, відповідних технічних та програмних засобів має бути забезпечено ведення державного кадастру, інших систем обліку природних територій, що особливо охороняються, об'єктів державного природно-заповідного фонду, екологічної мережі, забезпечено загальнодоступність відповідних даних, вдосконалено відповідні порядки та методики.*

Проведений аналіз засвідчив, що *практика розроблення схем екологічної мережі окремих регіонів* значною мірою не узгоджується з вимогами чинного Закону. Режим особливої охорони фактично поширюється лише на території екомережі, які вже особливо охороняються за законодавством України про природно-заповідний фонд, водним, земельним, фауністичним, флористичним, лісовим законодавством.

Має бути суттєво удосконалена нормативно-методична основа проектування екологічної мережі. При цьому доцільно передбачити розроблення та затвердження нормативів для проектування структурних елементів екологічної мережі в умовах різних природних зон та регіонів з урахуванням рівня антропогенної змінності територій та інших факторів.

Законодавчо слід чіткіше врегулювати питання щодо режиму сполучних та відновлюваних територій з тим, щоб вони змогли реально виконувати покладені на них функції.

З точки зору загальної теорії права не можна визнати також виправданою ситуацію, за якої статус земель в межах територій та об'єктів, що входять до складу екологічної мережі, фактично визначається екологічним законодавством і лише відсилочно врегульований земельним законодавством. Вважаємо, що з метою забезпечення системного розвитку вітчизняного законодавства, недопущення колізій між нормами різних актів законодавства, уникнення дублювання, виникнення інших проблем питання режиму таких земель мають бути належно врегульовані у Земельному кодексі України. Слід впорядкувати й питання щодо порядку зміни меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду, насамперед загальнодержавного значення, оскільки стаття 150 Земельного кодексу неправомірно поєднує часом неспівставні інтереси розвитку сільськогосподарського виробництва та збереження довкілля, цінних природних комплексів та інших об'єктів. Наукові засади регулювання питань визначення та використання сполучних, відновлюваних, транскордонних елементів екологічної мережі, насамперед природних заповідників, біосферних заповідників, національних парків, відповідних коридорів створюють умови для підвищення ефективності формування екологічної мережі в Україні, планування територій.

Проаналізований досвід правового регулювання щодо екологічної мережі за законодавством *Європейського Союзу, окремих держав, рекомендацій міжнародних організацій, інших міжнародних документів, практики їх застосування* засвідчив значною мірою спорідненість проблем формування екологічної мережі в Україні та інших державах, що створює умови для дальшого розвитку міжнародного співробітництва, розширення використання в Україні зарубіжного досвіду, а також для популяризації у світі вітчизняного досвіду, зокрема щодо спеціального регулювання питань формування екологічної мережі на рівні закону.

Особливо актуальним є *створення правових механізмів інтеграції чинників формування екологічної мережі як важливого елементу системи територіального устрою держави, при прийнятті управлінських рішень* для більш повного узгодження розвитку екологічної мережі з територіальною організацією економічної діяльності, насамперед щодо формування транспортних коридорів, пріоритетних напрямів господарської діяльності на відповідних територіях.

Для ефективного впровадження вимог законодавства щодо екологічної мережі слід удосконалити організаційний механізм та процедури забезпечення розвитку відповідної територіальної структури на основі поетапного планувального процесу на рівні адміністративних районів, областей та в процесі розроблення зведеної схеми для України як складової частини Генеральної схеми планування територій України.

З метою забезпечення стабільності екологічної мережі, послідовності при її формуванні потребують узгодження вимоги щодо розвитку екологічної мережі з принципами та конкретними нормами цивільного, господарського, земельного та іншого природоресурсного законодавства, системою оподаткування, бюджетного регулювання. Зниженню рівня конфліктності інтересів, супе-

речності, залученню додаткових коштів та інших ресурсів для розвитку екологічної мережі сприяло б запровадження у цій сфері відповідних механізмів публічно-приватного партнерства, зміст якого, сфери його застосування в Україні законодавством пропонується суттєво розширити.

Як правило, в основі багатьох суперечностей, які яскраво виявляються і у процесі формування та розвитку екологічної мережі, лежить конкуренція між загальнодержавними, регіональними, місцевими інтересами, інтересами окремих громадян. Ситуацію ще більш посилюють недостатня врегульованість земельних відносин щодо територій, які особливо охороняються, а також відсутність чіткого розмежування земель державної та комунальної власності (незважаючи на наявність відповідного закону).

Формування екологічної мережі має здійснюватися за результатами детального аналізу таких інтересів, особливостей конкретної території, визначення її цінності для цілей збереження ландшафтного, біотичного та іншого різноманіття, оцінки її здатності виконувати визначені законом функції одного зі структурних елементів екологічної мережі, встановлення та затвердження чітко визначеного режиму природокористування. Відповідно і підрахунок площі національної екологічної мережі має виконуватися лише за затвердженнями відповідними проектами, землепорядною документацією з винесенням в натуру рішень, передбачених схемами формування екологічної мережі.

Розроблення відповідного методичного забезпечення має врахувати накопичений досвід у рамках виконання численних науково-дослідних робіт з цієї тематики в різноманітних установах України, міжнародні рекомендації та досвід, вимоги міжнародних угод, стороною яких є Україна. Для цілей розроблення методики необхідно виконати відповідний аналіз і розробити наукові рекомендації щодо критеріїв та порядку включення земель різних категорій до складу елементів екологічної мережі, передбачивши обов'язковість врахування статусу земель та структури екологічної мережі в матеріалах землепорядної документації.

За результатами виконаного дослідження з урахуванням вищезазначених найбільш принципових позицій підготовлено монографію, яка ближчим часом має вийти з друку, а також пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства, спрямовані на забезпечення реалізації в Україні завдань зі створення екологічної мережі як невід'ємної складової її загальноєвропейської системи.

1. Справочник по заповедному делу. – К. «Урожай», 1988. – С. 168.
2. Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Ф. Особо охраняемые природные территории. – М.: Мысль, 1978. – 295 с.
3. General Guidelines for the Development of the Pan-European Ecological Network / Committee for the Activities of the Council of Europe in the field of Biological and Landscape Diversity // Nature and environment, No. 107. – Council of Europe Publishing, 2000.
4. European Ecological Network [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт ініціативи. – Режим доступу: <http://www.eeconet.org/eeconet>.
5. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_711](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_711).