

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.8.19>**Марія Ващишин,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри соціального права

Львівського національного університету імені Івана Франка

ВІДНОВЛЮВАНІ ТЕРИТОРІЇ У СКЛАДІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОМЕРЕЖІ

У статті досліджуються концептуальні засади та сутнісні характеристики відновлюваних територій як структурних елементів у складі національної екологічної мережі. З'ясовано основну функціональну характеристику відновлюваних територій – формування просторової цілісності екомережі. Основне завдання організаційно-правового механізму національної екомережі щодо відновлюваних територій полягає у виконанні першочергових заходів щодо відтворення їх первинного природного стану.

Зроблено висновок, що основні відмінності у критеріях віднесення до відновлювальних територій у складі Загальноєвропейської та національної екомережі полягають в об'єктах та меті, позаяк завданнями формування Загальноєвропейської екомережі є відновлення до природного стану пошкоджених, але цінних екосистем, середовищ існування та ландшафтів європейського значення, а цілі національної екомережі – це відтворення земель, котрі не є екосистемами й не становлять жодної екологічної цінності, а у складі екомережі виконуватимуть просторовоформуючу роль.

Обгрунтовано, що у межах національної екомережі повинні вживатися заходи щодо забезпечення відновлення пошкоджених компонентів ключових систем і захисту екосистем від потенційної небезпеки. Відновлювані території створюються у складі національної екомережі з метою подальшого її розвитку та удосконалення її функціонування. Це потенційний резерв, за рахунок якого можливо збільшити у майбутньому площу ключових та сполучних територій.

За допомогою телеологічного способу тлумачення норм екологічного права щодо цілей формування національної екологічної мережі України доведено доцільність включення до складу екомережі тільки таких ділянок земель, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, порушених земель, деградованих і малопродуктивних земель, котрі безпосередньо межують з іншими структурними елементами екомережі, що дозволяє забезпечити формування просторової цілісності екомережі.

З метою вдосконалення правового режиму відновлюваних територій наголошено на необхідності під час розроблення та затвердженні місцевих схем формування національної екомережі вказувати конкретні заходи з ренатуралізації, що повинні здійснюватися відповідно до регіональних програм з охорони земель, а також перспективи трансформації окремих ділянок відновлюваних територій у структурні елементи іншого типу (ключові чи сполучні території екомережі).

Ключові слова: екологічна мережа, Всеєвропейська екомережа, біологічне різноманіття, відновлення екосистем, ренатуралізація.

Постановка проблеми. В Україні, за офіційними даними, стан земельних ресурсів близький до критичного. Водною та вітровою ерозією уражені близько 57 відсотків території України. За різними критеріями забрудненими є близько 20 відсотків земель України. Щороку фіксується майже 23 тисячі випадків зсувів. Більш як 150 тисяч гектарів земель порушені внаслідок гірничодобувної та інших видів діяльності [1]. Лише за даними щодо охорони земель і ґрунтів в Україні, сучасне використання земельних ресурсів України не відповідає вимогам раціонального природокористування.

Негативні прогресуючі тенденції погіршення стану земельних ресурсів України підтверджують необхідність посилення

природоохоронних заходів у сфері охорони земель, а також включення земель, які зазнали впливу негативних антропогенних процесів та стихійних явищ, до складу відновлюваних територій національної екомережі, що дозволить забезпечити відтворення їхніх природних властивостей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Відновлювані території є важливим структурним елементом у складі національної екомережі, позаяк виконують просторовоформуючу функцію. Однак неоднозначність законодавчих приписів до їх виділення зумовили існування різних доктринальних підходів до розуміння ролі та місця відновлюваних територій у територіальній системі екомережі. Вагомим є внесок Т. М. Кондратюк, яка

проаналізувала особливості правового режиму земель відновлювальних територій та розглянула наукові позиції щодо доцільності виділення відновлювальних територій у структурі екологічної мережі [2]. У своїх дослідженнях проблем правового режиму відновлюваних територій національної екомережі торкалися також О. Б. Кишко-Єрлі, Т. Лісова, О. О. Статівка, Т. П. Шоха та інші вчені, однак поза їхньою увагою залишалися критерії відбору та умови включення відновлюваних територій до складу національної та Всеєвропейської екомережі та перспективи їх трансформації в інші структурні елементи.

Цілями цієї статті є уточнення критеріїв виділення відновлюваних територій у складі національної екомережі та обґрунтування потреби формування перспектив їхньої трансформації у ключові та сполучні території екомережі з визначенням конкретних способів їх ренатуралізації.

Виклад основного матеріалу. Проблема охорони та відновлення земель є однією з головних у комплексі проблем збереження біорізноманіття. Охорона природного різноманіття може бути вирішена шляхом застосування національних організаційно-правових інструментів на основі узгоджених державами міжнародно-правових природоохоронних механізмів, спрямованих на забезпечення реалізації права кожного на безпечне для життя й здоров'я довкілля в інтересах теперішнього та майбутніх поколінь на засадах сталого розвитку.

Одним із перших таких міжнародно-правових документів була Конвенція про біологічне різноманіття 1992 р., яка констатувала тенденцію до суттєвого зменшення біологічного різноманіття внаслідок антропогенної діяльності і наголосила на потребі збереження екосистем і природних місць мешкання, підтримки і відновлення життєздатних популяцій видів у їх природних умовах [3]. Отже, основними напрямками зупинення втрат природних ресурсів і подальшого покращення природно-ресурсного потенціалу у міжнародній екологічній політиці є збереження та відновлення екосистем.

Фізична вичерпність природних ресурсів зумовила нагальну потребу оцідливого їх використання та забезпечення умов для динамічної рівноваги у біосфері, а також її природного самовідновлення. Через об'єктивну обмеженість природно-ресурсного потенціалу біосфери будь-яке господарське рішення повинно нормувати втручання в природні процеси та враховувати навіть віддалені соціально-екологічні наслідки. Для цього розроблення стратегій екологічного

управління повинно базуватися на достовірному прогнозуванні регіональних та державних процесів соціально-економічного розвитку, що актуалізує важливість прогностичного аспекту як умови ефективності управлінських рішень. Важливим і дієвим інструментом гнучкого екологічного управління в сучасних умовах є еколого-правовий інститут оцінки впливу на довкілля. Програми соціально-економічного розвитку, у тому числі й щодо охорони земель, повинні піддаватися стратегічній екологічній оцінці, а заходам штучної ренатуралізації відновлюваних територій національної екомережі повинна передувати процедура ОВД.

На врахуванні природоохоронних аспектів у соціально-економічній політиці як необхідної передумови відновлення і підтримки біологічного та ландшафтного різноманіття наголошено також і у Всеєвропейській стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття 1995 р. (далі – Стратегія). Перспективна мета Стратегії спрямована на збереження та збалансоване використання біологічного і ландшафтного різноманіття шляхом підвищення його здатності до відновлення. У цьому контексті збереження, покращення стану та відновлення ключових екосистем, середовищ існування, видів, елементів ландшафту досягається, зокрема, завдяки створенню Загальноєвропейської екологічної мережі та ефективному управлінню нею [4].

Серед стратегічних принципів, передбачених цим важливим міжнародно-правовим документом, названо принцип відновлення та відтворення природних ресурсів, зміст якого полягає в тому, що біологічне та ландшафтне різноманіття повинне, по можливості, відновлюватися і відтворюватися, якщо з допомогою контрольних досліджень можна довести, що початковий стан є практично відновлюваним, і відповідно до цього необхідно вжити заходів, які спрямовуватимуться на відновлення і реабілітацію видів, що перебувають під загрозою зникнення, та їх повернення до середовищ існування із дотриманням відповідних умов [4].

Функціонування Загальноєвропейської екомережі сприяє досягненню головних цілей Стратегії через забезпечення відновлення пошкоджених компонентів ключових систем і захисту екосистем від потенційної небезпеки [4]. З метою збереження біологічного різноманіття, а головне, цінних природних об'єктів і оселищ, а також відновлення до первинного природного стану ушкоджених природних ділянок продовжує формуватися національна екомережа як невід'ємна складова частина Всеєвропейської екологічної мережі.

Так, основною метою Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки (далі – Програма) було визнано збільшення площі земель країни з природними ландшафтами до рівня, достатнього для збереження їх різноманіття, близького до притаманного їм природного стану, та формування їх територіально єдиної системи, побудованої відповідно до забезпечення можливості природних шляхів міграції та поширення видів рослин і тварин, яка б забезпечувала збереження природних екосистем, видів рослинного і тваринного світу та їх популяцій [5].

Формування національної екологічної мережі передбачає зміни в структурі земельного фонду країни шляхом віднесення (на підставі обґрунтування екологічної безпеки та економічної доцільності) частини земель господарського використання до категорій, що підлягають особливій охороні з відтворенням притаманного їм різноманіття природних ландшафтів [5]. Однак запропонований Програмою перелік земельних ділянок, що забезпечуватимуть виконання просторовоформуючої функції у складі національної екомережі, засвідчує відсутність у них екологічної цінності та властивостей екосистем.

Так, зокрема, Програмою передбачено, що сприятливі передумови для збільшення площі земель з природними ландшафтами, що склалися у процесі реформування економічних відносин у землекористуванні, забезпечуються: вилученням земель сільськогосподарського призначення (насамперед деградованих орних земель) внаслідок економічної збитковості їх використання за призначенням; вилученням із промислового використання (у видобувній, будівельній та інших галузях виробництва) земельних ділянок, які втратили природний стан і становлять підвищену небезпеку для збереження навколишнього середовища; наданням переваги відновленню природних ландшафтів як найбільш доцільному виду використання земель, що вибувають із сільськогосподарського використання; встановленням водоохоронних зон і прибережних захисних смуг навколо водних об'єктів; збільшенням території лісів, лісосмуг навколо сільськогосподарських угідь, промислових та житлових зон [5]. У цьому переліку є земельні ділянки, що втратили природний стан і становлять підвищену небезпеку для збереження навколишнього середовища, що, загалом, не відповідає цілям формування національної екомережі.

Відомо, що стратегічні цілі збереження та відновлення ландшафтного та біологічного різноманіття на європейському кон-

тиненті досягаються шляхом формування різних за функціональним призначенням, але взаємопов'язаних між собою структурних елементів Всеєвропейської екологічної мережі: природних ядер або осередків (ключових районів) для збереження екосистем, середовищ існування, видів та ландшафтів європейського значення; екологічних коридорів або перехідних зон з метою покращання взаємодії природних систем; відновлювальних районів, де пошкоджені елементи екосистем, середовища існування та ландшафти європейського значення мають відновлюватися, а окремі території повністю відтворюватися; буферних зон, які підтримують і захищають мережу від шкідливого зовнішнього впливу. Така структура екомережі забезпечуватиме збереження, а в окремих випадках і покращання або відновлення відповідних екосистем, середовищ існування, видів, їх генетичного різноманіття та ландшафтів європейського значення [4].

Закон України «Про екологічну мережу України» до структурних елементів національної екомережі відносить ключові, сполучні, буферні та відновлювані території, що, здавалося б, загалом відповідає функціональним підходам у побудові Всеєвропейської екомережі. У складі національної екомережі відновлювані території забезпечують формування її просторової цілісності, крім того, для них мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення їхнього первинного природного стану [6].

Порівняльний аналіз мети проведення та змісту відновлюваних заходів у функціонуванні Всеєвропейської та національної екомереж засвідчує, що у складі Всеєвропейської екологічної мережі мають відновлюватися пошкоджені елементи екосистем, середовища існування та ландшафти європейського значення, а окремі території повністю відтворюватися. А у національній екомережі до відновлюваних територій насамперед включаються 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 [6]. Тобто національний законодавець вибрав не екосистемний, а просторовоформуючий критерій відбору відновлюваних територій екомережі.

Позитивним прикладом комплексного екосистемного підходу є Місцева схема формування екологічної мережі Чернігівського району Запорізької області, яка розроблена за концепцією побудови природного каркасу екомережі. Вона передбачає максимальне поєднання природних геосистем та напів-

трансформованих малопродуктивних сільськогосподарських угідь, не угідь, лісів, перспективних для повернення їх до природного стану. Охорона збережених природних геосистем – лісових, лучних, водноболотних – і відновлення трансформованих ділянок сприятиме формуванню природного каркасу екологічної безпеки території області, який внаслідок взаємозв'язку між його складниками створює передумови для досягнення екологічної рівноваги. Оптимізаційні заходи передбачають подальшу інвентаризацію земель та виявлення таких угідь, що підлягають консервації, виведенню з господарського та іншого використання, рекультивативі із подальшим їх включенням у структурно-функціональні елементи регіональної екомережі [7]. Отже, у цьому документі значну увагу приділено не лише охоронним, але й відновлювальним аспектам формування екомережі із застосуванням прогностичної функції.

Місцева схема формування екологічної мережі Чернігівського району Запорізької області відповідає Методичним рекомендаціям щодо розроблення регіональних та місцевих схем екомережі, затвердженим Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 604 від 13.11. 2009 р. [8] Цей документ є досить конкретизованим і слугує детальною інструкцією розробникам регіональних та місцевих схем екомережі. Привертає увагу його положення про «необхідність узгоджувати заходи щодо відтворення природного стану відновлюваних територій із прив'язкою до заходів, передбачених відповідно до регіональних програм» [8]. Очевидно, йдеться про регіональні екологічні програми, чи програми соціально-економічного розвитку, що є обґрунтованим через потребу залучення значних коштів на такі заходи.

Цим документом також передбачено, що відновлення екологічних зв'язків між природними територіями може здійснюватися як природними, так і штучними шляхами – посадкою лісу, залуженням прибережних смуг вздовж річок тощо. Повноцінна екологічна реставрація включає не лише відновлення екологічних зв'язків між природними територіями, що збереглися, а й суттєве збільшення площ під екосистемами, які здатні до саморегуляції [8].

Тому, розробляючи схеми екомережі, варто конкретно визначити необхідні першочергові заходи щодо відтворення природного стану відновлюваної території екомережі (необхідність і можливість відновлення природного стану, заходи з рекультивативі, консервації, відновлення рослинного

покриву, здійснення репатріації видів рослин і тварин тощо) [8]. Також наголошено на потребі визначення перспектив відновлюваної території з огляду на функції, які вона буде виконувати після ренатуралізації, адже вона призначена для відновлення цілісності функційних зв'язків у ключовій або сполучній території екомережі [8].

Т. М. Кондратюк також вважає, що відновлювані території в силу свого розташування і потенційних функцій відіграють значну роль у просторі екомережі, особливо там, де втручання людини необхідне для відновлення природних характеристик. Характерною особливістю правового режиму цих земель названа їхня землеохоронна і відновлювальна спрямованість, що полягає у припиненні їх господарського використання (сільськогосподарського або промислового) на визначений термін чи назавжди і застосуванні до них засобів відновлення (консервація-трансформація) [2, с. 5]. Попри те, що вчена вказала тільки один із можливих способів ренатуралізації відновлюваних територій (консервація), однак вбачається її розуміння позитивної динаміки щодо перспективної ролі відновлюваних територій у складі екомережі шляхом їхньої трансформації.

Позаяк в еколого-правовій літературі трапляються діаметральні точки зору щодо умов та доцільності включення відновлюваних територій до складу національної екомережі, пропонуємо застосувати телеологічний спосіб тлумачення відповідних екомережних приписів, який передбачає з'ясування смислу норми права за допомогою її мети. Б. В. Малишев зазначає, що мету норми права можна визначити двома шляхами: 1) шляхом аналізу змісту та текстуального вираження норми права; 2) шляхом аналізу норм-цілей нормативно-правового акта, в якому вона міститься [9, с. 9]. Інформація про мету норми права, яка отримується завдяки використанню телеологічного тлумачення, допомагає у вирішенні складних ситуацій, що трапляються під час реалізації права: подолання колізій між нормами права, усунення прогалин у законодавстві, тлумачення оцінних норм тощо [10, с. 15].

Отже, телеологічний спосіб тлумачення шляхом зіставлення норм права про склад та функції відновлюваних територій із нормами-цілями законодавства про національну екомережу дозволяє зробити висновок про доцільність включення до складу екомережі лише тих ділянок порушених земель, деградованих і малопродуктивних земель та земель, що зазнали впливу негативних процесів та стихійних явищ, котрі безпосередньо межують з іншими структурними

елементами екомережі, що дозволяє забезпечити формування просторової цілісності екомережі на основі екосистемного підходу.

Висновки

Відновлювані території забезпечують подальший розвиток та удосконалення функціонування національної екомережі, адже після екологічної реставрації є потенційним резервом для трансформації в ключові та сполучні території. Основні відмінності у критеріях віднесення до відновлювальних територій у складі Загальноєвропейської та національної екомереж полягають в об'єктах та меті, позаяк Всеєвропейська мережа дбає про відновлення до природного стану пошкоджених, але цінних екосистем, середовищ існування та ландшафтів європейського значення, а національна екомережа фокусується на відтворенні земель, котрі не є екосистемами й не становлять жодної екологічної цінності, а у складі екомережі виконуватимуть просторовоформуючу роль.

З метою вдосконалення правового режиму відновлюваних територій під час розроблення та затвердження місцевих схем формування національної екомережі необхідно передбачати конкретні заходи з їх ренатуралізації, що повинні здійснюватися відповідно до регіональних програм з охорони земель, а також вказувати перспективи трансформації окремих ділянок відновлюваних територій у структурні елементи іншого типу (ключові чи сполучні території екомережі).

Список використаних джерел:

1. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 р. № 2697 – VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 16. С. 8. Ст. 70.

2. Кондратюк Т.М. Правовий режим земель національної екологічної мережі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Київ, 2019 р., 22 с.

3. Конвенція про охорону біологічного різноманіття : Міжнародний документ від 05 червня 1992 року / Організація Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030#Text (дата звернення: 11.07.2020).

4. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття : Міжнародний документ від 25 жовтня 1995 року / Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_711#Text (дата звернення: 11.07.2020).

5. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки : Закон України від 21.09.2000 № 1989-III (із зм. і доп.). *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 47. Ст. 405.

6. Про екологічну мережу України : Закон України від 24.06.2004 № 1864-IV / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text> (дата звернення: 11.07.2020).

7. Місцева схема формування екологічної мережі Чернігівського району Запорізької області від 22.11.2018 р. URL: <http://chrda.gov.ua/index.php/2554-mistseva-skHEMA-formuvannya-ekologichnoji-merezhi-chernigivskogo-rajonu-zaporizkoji-oblasti> (дата звернення: 11.07.2020).

8. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення регіональних та місцевих схем екомережі : наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 13.11.2009 № 604. URL: http://newtest.menr.gov.ua/media/files/Nakaz_6042009.doc (дата звернення: 11.07.2020).

9. Малишев Б. В. Телеологічний спосіб тлумачення норм права: загальнотеоретичні аспекти. *Адвокат*. 2011. № 10. С. 7-14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/adv_2011_10_1 (дата звернення: 11.07.2020).

10. Москалюк О. В. Механізм подолання змістовних і темпоральних колізій норм права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 20 с.

Mariya Vashchyshyn. Renewable territories of the national ecological network

The principles and essential characteristics of renewable territories as structural elements of the national ecological network are described in the article. The main functional characteristics of the renewable territories are creating the spatial continuity of the ecological network. The core task of the organizational and legal mechanism of the national ecological network for the renewable territories is to implement priority measures to restore their original natural state.

It is concluded that the main differences in the criteria for assignment to renewable territories in the European and national ecological networks are the objects and purpose. The objectives of the formation of the Pan-European Ecological Network are the restoration to the natural state of damaged but valuable ecosystems, habitats, and landscapes of European importance. The national ecological network's goals are aimed at the reproduction of lands that are not ecosystems and are not ecologically valuable. Such territories are to play a spatial-forming role in the ecological network.

The author argued that measures should be taken within the national ecological network to ensure the restoration of key systems' damaged components and protect ecosystems from potential danger. Renewable areas are created as part of the national eco-network to develop and improve its functioning. These territories are the potential reserve, due to which it is possible to increase the area of core and connecting territories in the future.

The ecological network should include only those areas of land affected by negative processes and natural phenomena, disturbed lands, degraded and unproductive lands, which directly adjoin on other structural elements of the eco-network, which allows to form the spatial integrity of the eco-network. This conclusion is made using a teleological method of interpreting the rules of environmental law concerning the objectives of the formation of Ukraine's national ecological network.

In order to improve the legal regime of renewable territories, the need to specify specific measures for renaturalization to be carried out following regional land protection programs, as well as prospects for transformation of some regions of renewable territories into other types of structural areas (core or connecting areas of the ecological network).

Key words: ecological network, Pan-European ecological network, biodiversity, renewable territories, reproduction of ecosystems, renaturalization.