

РОЗДІЛ 6

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6

СКЛАД ТА ФУНКЦІЇ СПОЛУЧНИХ ТЕРИТОРІЙ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ

Вашишин М.Я.,
к.ю.н., доцент

Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті проаналізовано законодавчі засади та практику формування в Україні сполучних територій (екокоридорів) екомережі. З'ясовано склад та функції сполучних територій. Запропоновано організаційно-правові й спеціальні заходи для забезпечення міграції тварин і рослин у місцях перетину природних та транспортних коридорів національної екомережі.

Ключові слова: сполучні території, природні коридори, екокоридори, національна екологічна мережа.

Вашишин М.Я. / СОСТАВ И ФУНКЦИИ СОЕДИНЯЮЩИХ ТЕРРИТОРИЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СЕТИ / Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Украина

В статье проанализированы законодательные основы и практика формирования в Украине соединяющих территорий (экокоридоров). Определены состав и функции соединяющих территорий экосети. Предложены организационно-правовые и специальные меры для обеспечения миграции животных и растений в местах пересечения природных и транспортных коридоров национальной экологической сети.

Ключевые слова: соединяющие территории, природные коридоры, экокоридоры, национальная экосеть.

Vashchishyn M.Y. / COMPOSITION AND FUNCTION OF UNITED TERRITORIES OF THE NATIONAL ENVIRONMENTAL NETWORK / Ivan Franko National University of Lviv, Ukraine

Taking into account the terminological differences of the notions of the national environmental network structural elements enshrined in the basic laws on environmental network and in accordance with international experience and elaborated practices we propose to designate the united territories (border corridors) as ecocorridors in legislative level.

Ecocorridors – are the natural landscapes and lead to a natural state areas of forests, steppes, pastures and hayfields, and water and flood plain landscapes, that connect key territories, ensure the integrity, continuity conditions and systemic unity of environmental network, animal migration and exchange of genetic materials in different levels of spatial organization of environmental network.

The main functional characteristics of the united territories – an accomplishment of connective, exchangeable, migration and communication functions, that have a serving nature in relation to the functions of the main structural elements of the environmental network – the key territories. The united territories may have an independence significance for conservation of biological and landscape diversity, as evidenced by their environmental protection and integrative functions.

The natural corridors of the environmental network should include protective and recreational and curative forests; forests of ecological security, scientific, historical and cultural significance can be the basis of the key territories of environmental network; operational forests can serve as the buffer zones.

Although the ecocorridors accomplish environmental protection functions, cooperating in preservation of biological diversity, it is necessary to take care of protection of the very united territories, spreading on them the regime of special protection zones, and taking special measures to ensure the migration of animals and plants in the intersection of natural and traffic corridors.

Key words: united territories, natural corridors, ecocorridors, national environmental network.

Всеєвропейською стратегією збереження ландшафтного та біологічного різноманіття було започатковано формування Всеєвропейської екологічної мережі як фізичної (на місцевості) мережі ключових територій (koge areas), з'єднаних природними коридорами (korridors) та підтримуваних буферними зонами (buffer zones). Україна присідалася до цієї прогресивної ідеї, створивши відповідну власну законодавчу базу, і розпочала практичну розвбудову національної екологічної мережі за вимогами і у складі Всеєвропейської екологічної мережі.

Структурними елементами національної екологічної мережі є ключові території (природні регіони) як особливо охоронювані території, основу яких складають території та об'єкти природно-заповідного фонду; сполучні території (природні коридори), в межах яких здійснюється міграція біологічного матеріалу; буферні зони, які відіграють охоронну функцію щодо ключових та сполучних територій; відновлювані території, які забезпечують цілісність екомережі і щодо яких мають бути здійснені пер-

шочергові заходи з відновлення їх первинного природного стану.

Б.В. Даниленко зазначає, що правовий режим ключових територій екологічної мережі досить докладно визначено в земельному законодавстві та законодавстві про природно-заповідний фонд, проте значно більше проблем виникає при розгляді правового режиму сполучних територій екологічної мережі – екологічних коридорів [1, с. 420]. Більше того, не тільки земельне, але й екологічне законодавство не передбачає чіткого механізму формування сполучних територій у складі національної екологічної мережі.

Ступінь дослідження проблеми. Проблеми правового режиму сполучних територій екомережі не часто досліджуються в екологічно-правовій науці. Насамперед варто відзначити окремий підрозділ у колективній монографії харківських учених, присвячений аналізу правового режими земель сполучних територій екомережі [1, с. 420–446], в якому узагальнено практику формування та функціону-

вання екоридорів в Україні, а також досвід збереження особливо охоронюваних земель у США. Основні ж дослідження, що стосуються проблеми створення екоридорів (сполучних територій екомережі), проводилися не юристами [2]. Аналіз складу національної екомережі та організаційно-функціональну характеристику сполучних територій екомережі проводили Б.В. Даниленко, М.І. Максименко, П.Ф. Кулинич, Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта, О.Ш. Чомохашвілі, А.К. Соколова, Х.І. Чопко та інші вчені.

Метою статті є визначення складу та функцій сполучних територій як структурних елементів національної екомережі.

Правові засади створення та збереження національної екологічної мережі в Україні визначені «Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 р. [3], а також Законом України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. [4]. Однак ці закони не узгоджуються між собою в частині визначення переліку і назв структурних елементів національної екологічної мережі, що створює темпоральну правову колізію. Так, Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки передбачено, що до структурних територіальних елементів екомережі належать: природні регіони, природні коридори та буферні зони. Натомість за Законом України «Про екологічну мережу України» до структурних елементів екомережі відносяться ключові, сполучні, буферні та відновлювані території.

За правилом *lex posterior derogat priori* (вирішення правових колізій за правилом «більш пізнього закону») наступний закон з того ж питання скасовує дію попередніх [5, с. 181], тому повинен застосовуватися закон «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. При юридичній характеристиці, зокрема, природних коридорів ми маємо використовувати термін «сполучні території». Хоча на практиці часто вживається також і інший термін – екоридори [2], який найбільшою мірою відповідає функціональним характеристикам цього структурного елемента екомережі і заслуговує на законодавче закріплення.

Відповідно до Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, природний коридор – це природна або приведена до природного стану ділянка землі чи водної поверхні, яка на різних рівнях просторової організації екологічної мережі забезпечує для природного середовища умови безперервності, системної єдності та функції біокомунікації [3]. Із цього визначення можна виділити основні функціональні характеристики екоридорів – виконання сполучної, інтегративної та комунікаційної функцій, що мають обслуговуючий характер по відношенню до функцій основних структурних елементів екомережі – природних регіонів.

Природні коридори формуються ділянками природних ландшафтів витягнутої конфігурації, різної ширини, протяжності, форми і з'єднують між собою природні регіони. Екоридори – це природні ландшафти чи водойми, що мають забезпечувати відповідні умови збереження видів дикої фауни та флори у проміжках між особливо охоронюваними природними територіями.

За Законом України «Про екологічну мережу України» [4] сполучні території поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Перелік сполучних територій екомережі включає території, що забезпечують зв'язки між ключовими територіями та цілісність екомережі. Сполучні території можуть мати самостійне значення для збереження біо- та ландшафтного різноманіття, про що свідчать виконувані ними природоохоронна, обмінна та міграційна функції.

З метою забезпечення виконання природоохоронних функцій національної екологічної мережі Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки передбачено, але не конкретизовано здійснення спеціальних заходів для забезпечення міграції тварин і рослин у місцях перетину природних та транспортних коридорів [3]. Варто запропонувати обмеження швидкості руху, встановлювати по-передкувальні знаки із зображенням тварин або зводити кількетрові загорожі вздовж доріг з інтенсивним рухом транспорту, щоби запобігти зіткненням з автомобілями та загибелі тварин на дорогах.

Відповідно до п. 7 Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки [3] до елементів національної екологічної мережі загальнодержавного значення належать, зокрема, основні комунікаційні елементи національної екологічної мережі, а саме широтні природні коридори, що забезпечують природні зв'язки зонального характеру: Поліський (лісовий), Галицько-Слобожанський (лісостеповий), Південноукраїнський (степовий), а також меридіональні природні коридори, просторово обмежені долинами великих річок – Дніпра, Дунаю, Дністра, Західного Бугу, Південного Бугу, Сіверського Дніця, які об'єднують водні та заплавні ландшафти – шляхи міграції численних видів рослин і тварин. окремий природний коридор, що має міжнародне значення, формує ланцюг прибережно-морських ландшафтів Азовського і Чорного морів, який оточує територію України з півдня. За географічним розташуванням природні коридори поділяються на широтні, меридіональні та прибережно-морські. Ці екоридори виконують біокомунікаційну та сполучну функції.

За значимістю у складі екомережі розмежовують природні коридори міжнародного, загальнодержавного та місцевого значення. Особливістю правового забезпечення формування єдиної територіальної структури національної екологічної мережі є те, що перелік найважливіших структурних елементів (природних регіонів та природних коридорів) національної екологічної мережі загальнодержавного та міжнародного значення визначені на законодавчому рівні.

Оскільки природні коридори зосереджені в лісовій, лісостеповій і степовій зоні, а також просторово обмежені долинами великих річок, то до природних коридорів необхідно відносити ліси, степи, водні та заплавні ландшафти. Згідно з Додатком 6 Програми до складу природних коридорів належать: ліси першої та другої груп, чагарники, схилові землі з незначним рослинним покривом, лісосумуги, луки, пасовища, сіножаті, заплавні луки, болота, внутрішні морські води, морські коси, мілини, пляжі, острови, інші водні об'єкти. За попереднім лісовим законодавством до першої групи належали ліси, що виконують переважно природоохоронні функції (водоохоронні та захисні ліси), а також ліси на територіях природно-заповідного фонду. До другої групи належали ліси, які, поряд з екологічним, мають експлуатаційне значення.

З урахуванням чинної редакції Лісового кодексу України 2007 року до природних коридорів екомережі варто відносити захисні та рекреаційно-оздоровчі ліси; ліси природоохоронного, наукового та історико-культурного призначення можуть стати основою ключових територій екомережі; експлуатаційні ліси можуть виконувати функції буферних зон.

Важко переоцінити значення Карпатських гір, які формують своєрідний «екологічний коридор» і сприяють таким чином транскордонній міграції рослин, тварин та птахів, а також збереженню генетичного різноманіття. Лісові екосистеми Карпат мають надзвичайно великі значення завдяки своїм природозахисним, водорегулюючим, господарським та соціальним функціям. Українські Карпати залишаються чи не єдиною в Європі територією, де ще збереглися реліктові ліси, унікальні представники флори і фауни, в тому числі найбільші хижаки Європи:

бурий ведмідь, рись і вовк [6, с.60]. Відповідно до Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України українські Карпати відносяться до Галицько-Слобожанського (лісостепового) природного коридору.

Крім земель лісогосподарського призначення, сполучні території пролягають на землях сільськогосподарського призначення (луках, пасовищах, сіножатях). П.Ф. Кулинич до числа нових функцій сільськогосподарських угідь відносить функцію забезпечення біорізноманіття. Сільськогосподарські угіддя, які входять до складу екомережі, підлягають особливій охороні, що полягає в наданні певного пріоритету в охороні сінокосів і пасовищ у порівнянні з правовою охороною інших сільськогосподарських угідь – ріллі, перелогів та багаторічних насаджень. Включені до екомережі менш продуктивні сільськогосподарські угіддя підлягають особливій правовій охороні, перш за все, як елементи навколошнього природного середовища [7, с. 178], що відіграватимуть стабілізуючу екосистемну функцію і поступово втрачатимуть функцію основного застобу сільськогосподарського виробництва.

Одним із головних типів ландшафтів і екосистемою, що зазнала найбільшого антропогенного перетворення, є український степ. Степ як природна зона становить 40% площин України, проте в природному стані зберігся лише 1% степу, що надзвичайно мало для нормального функціонування степової екосистеми. Степ є притулком для більшості видів, занесених до Червоної книги України (276 видів рослин і 156 – тварин). Степові біотопи є місцем проживання тварин і зростання рослин, які ніде більше не можуть існувати (ендеміків). Втрата степових ландшафтів призводить до деградації рослинного комплексу і ґрунтів, опустелення особливо посушливих регіонів нашої країни [6, с. 61].

Деградація земель та опустелювання є одними з найбільш серйозних викликів для сталого розвитку країни, які спричиняють істотні проблеми екологічного і соціально-економічного характеру. Відповідно до Концепції боротьби з деградацією земель та опустелюванням, затвердженої Розпорядженням Кабінету Міністрів від 22 жовтня 2014 р. №1024-р, основними шляхами розв’язання цієї проблеми є вдосконалення структури земельних угідь та напрямів господарської діяльності з метою формування збалансованого співвідношення між земельними угіддями та забезпечення екологічної безпеки і рівноваги території, зокрема створення умов для забезпечення формування екомережі.

Основні причини проблем, які сьогодні існують у сфері збереження степових екосистем України, були закладені радянськими ідеологічними принципами аграрної політики – максимальним залученням земель до аграрної сфери шляхом їх розорювання і переважно екстенсивним типом сільськогосподарського виробництва. Необхідно вживати заходів щодо регенерації природних властивостей степових екосистем та розширення степових ландшафтів. Фахівці зауважили, що степові біотопи набагато важче відновити, ніж водно-болотні або лісові, тому збереження залишків степу та проекти з його відновлення є особливо важливими [6, с.63]. Саме в контексті формування екомережі України пасовища та сіножаті, які не підпадають під вимоги охорони як ключові території, можуть бути визнані сполучними територіями чи буферними зонами екомережі. Деградовані та малопродуктивні сільськогосподарські угіддя теж повинні вилучатися із сільськогосподарського обробітку, і щодо них мають виконуватися першочергові заходи щодо відновлення їх природного стану.

У межах екокоридору може опинитися дуже велика кількість земельних ділянок сільськогосподарського призначення, що належать різним особам. У процесі консолідації земель, які матиме важливе економічне значення, повинні враховуватися й екологічні інтереси, перш за все

формування екомережі. З цією метою проекти консолідації сільськогосподарських земель мають погоджуватися з територіальними органами Міністерства екології та природних ресурсів [1, с.439]. Ця пропозиція Б.В. Даниленка є обґрунтованою, адже сталий розвиток природного регіону повинен ґрунтуватися на балансі економічних, екологічних та соціальних інтересів. А в разі проходження екокоридорів по приватних землях абсолютне право приватної власності повинно обмежуватися публічними інтересами охорони довкілля.

На думку М.І. Максименка, стимулування землевласників та землекористувачів у здійсненні заходів, передбачених схемами формування екомережі України, має здійснюватися шляхом запровадження позитивного економічного стимулювання таких суб’єктів у вигляді податкових пільг, надання субсидій, пільгових позик [8, с. 13].

Режим охорони та використання сполучних територій екомережі визначається згідно з відповідною схемою екомережі. Однак у процесі проектування екокоридорів виявилось, що цих схем недостатньо. Тому автори проекту створення екологічних коридорів на території Українських Карпат розробили новий вид проектної документації – схему екологічного коридору. Було розроблено алгоритм її створення, погодження та затвердження [2, с. 85].

Цей приклад є свідченням локального деталізованого правового регулювання побудови важливих структурних елементів національної екологічної мережі – екологічних коридорів, адже на законодавчому рівні такого механізму не визначено. Із цим, безперечно, варто погодитись і напрацьований практикою досвід проектування екокоридорів використати при вдосконаленні закону України «Про екологічну мережу України». У законодавстві слід передбачити такі види проектної документації, як схеми елементів екомережі (зокрема, екокоридорів), визначити процедуру їх розроблення, погодження та затвердження [1, с. 428].

На важливості збереження ландшафтного та біологічного різноманіття окремих природних регіонів, сполучених природними коридорами, як територій, що сприяють транскордонній та внутрішній міграції рослин, тварин та птахів, наголошено в регіональних міжнародно-правових документах і проектах. Важливим кроком до збереження біологічного різноманіття і ландшафтів у Дунайському регіоні є розвиток зеленої інфраструктури для відновлення зв’язків між різними біогеографічними регіонами і місцями існування.

Проект «Завершення створення Зеленого коридору «Нижній Дунай» зі збереження та відновлення водно-болотних угідь в Європі спрямований на покращення керування існуючими та створення нових природоохоронних об’єктів, відновлення водно-болотних угідь, підтримку розвитку сталого використання природних ресурсів [6, с. 64]. Проект «Розробка Альпійсько-Карпатського коридору», що реалізується у співпраці між Австрією і Словаччиною, спрямований на реконструкцію і покращення умов використання традиційних коридорів дикої природи задля вільного пересування таких великих ссавців, як благородний олень, рись, вовк і ведмідь. Досвід, набутий у рамках проекту, заслуговує на увагу і буде корисним для подальшого розповсюдження в регіоні, в тому числі і в його українській частині [6, с. 64].

Як зазначає М.І. Максименко, зарубіжний досвід доводить можливість проведення заходів із побудови екологічної мережі за рахунок фінансування міжнародних фондів [8, с. 12]. З початку 2008 р. до середини 2010 р. благодійною організацією «ІнтерЕкоЦентр» (Україна) та центром екологічних консультацій «Altenburg & Wymenga Ecological Consultants» (Нідерланди) спільно з Міністерством охорони навколошнього природного середовища України та підпорядкованими структурами виконано проект «Реалізація транскордонного екологічного зв’язку

в Українських Карпатах». Створено Турківський та Буковинський транскордонні екокоридори у Львівській та Чернівецькій областях. Вони поєднують Національний природний парк «Сколівські Бескиди», Ужанський національний природний парк і Регіональний ландшафтний парк «Надсяння» в Україні з національними парками «Бещадський», «Чісна-Ветліна» та «Долина Сяну» в Польщі, а також Вижницький національний природний парк із національним парком «Ванаторі-Нямц» у Румунії. Ці парки та екокоридори є дуже важливими для збереження популяцій ведмедів, зубрів, рисі та інших видів флори і фауни у Карпатському регіоні [2, с. 47].

Таким чином, формування екомережі в Україні відбувається з дотриманням принципу забезпечення поєднання національної екомережі з екомережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екологічної мережі, все-бічного розвитку міжнародної співпраці в цій сфері.

Висновки. Зважаючи на термінологічні розбіжності назв структурних елементів національної екологічної мережі, закріплених в основних екомережевих законах [3, 4], і з урахуванням закордонного досвіду та напрацьованої практики пропонується сполучні території (природні коридори) законодавчо називати екокоридорами.

Екокоридори – це природні ландшафти або приведені до природного стану ділянки лісів, степів, пасовища та сіножаті, а також водні та заплавні ландшафти, які поєднують між собою ключові території, забезпечують цілісність, умови безперервності та системну єдність екомережі, міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу на

різних рівнях просторової організації екологічної мережі.

Основні функціональні характеристики сполучних територій – виконання сполучної, обмінної, міграційної та комунікаційної функцій, що мають обслуговуючий характер по відношенню до функцій основних структурних елементів екомережі – ключових територій. Сполучні території можуть мати самостійне значення для збереження біо- та ландшафтного різноманіття, про що свідчать виконувані ними природоохоронна та інтегративна функції.

Якщо основним завданням ключових територій є збереження, насамперед, ландшафтного різноманіття (оскільки їх основою є об'єкти та території природно-заповідного фонду), то основним завданням сполучних територій є охорона біологічного різноманіття (флори та фауни регіону).

Найбільшою мірою характеристикам екокоридорів відповідають ліси. До природних коридорів екомережі варто відносити захисні та рекреаційно-оздоровчі ліси; основою ключових територій екомережі можуть стати ліси природоохоронного, наукового та історико-культурного призначення; експлуатаційні ліси можуть виконувати функції буферних зон.

Попри те, що екокоридори виконують природоохоронну функцію, сприяючи збереженню біологічного різноманіття, варто подбати про захист самих сполучних територій, поширяючи на них режим спеціальних охоронних зон, а також вживати спеціальних заходів для забезпечення міграції тварин і рослин у місцях перетину природних та транспортних коридорів.

ЛІТЕРАТУРА

- Правове регулювання екологічних, аграрних та земельних відносин в Україні: сучасний стан і напрями вдосконалення : монографія / [А.П. Гетьман, М.В. Шульга, А.М. Статівка та ін.] ; за ред. А.П. Гетьмана та В.Ю. Уркевича. – Х. : Право, 2012. – 448 с.
- Створення екологічних коридорів в Україні: посібник щодо законодавства, ландшафтно-екологічного моделювання та менеджменту для поєднання природоохоронних об'єктів на підставі досвіду в Карпатах / Ф. Деодатус, Л. Проценко, А. Башта та ін. – К.– 2010.
- Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21 вересня 2000 року // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – Ст. 405.
- Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 45.– Ст. 500.
- Мірошниченко А.М. Колізії в правовому регулюванні земельних відносин в Україні: Монографія. – К.: Алерта ; ЦУЛ, 2009. – 268 с.
- Кулинич П.Ф. Сільськогосподарські угіддя як об'єкт земельних правовідносин / П.Ф. Кулинич / Часопис Київського ун-ту права. – 2008. № 4. – С.174-180.
- План дій Європейської стратегії розвитку Дунайського регіону: аналіз та перспектива впровадження в Україні / За заг. ред. Кравченко О.В. – Львів : «Манускрипт», 2012. – 120 с.
- Максименко М.І. Правове забезпечення оптимізації структури землекористування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид наук / М.І. Максименко. – Київ, 2013. – 18 с.

УДК 347.919:349.41

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН, ЩО ВИНИКАЮТЬ У СФЕРІ ПОЗАСУДОВОГО ВИРІШЕННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ

Мудрецька Г.В.,
к.ю.н., викладач кафедри цивільно-правових дисциплін юридичного факультету
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті проаналізовано особливості земельно-процесуальних правовідносин, що виникають та припиняються у сфері позасудового вирішення земельних спорів. Проведено аналіз проблем вирішення земельних спорів органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері земельних відносин. Запропоновано пропозиції щодо вирішення проблем позасудового вирішення земельних спорів.

Ключові слова: земельні правовідносини, земельний спор, земельне законодавство, земельна реформа.

Мудрецька А.В. / АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ, КОТОРЫЕ ВОЗНИКАЮТ В СФЕРЕ ВНЕСУДЕБНОГО РАЗРЕШЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ / Днепропетровский государственный университет управления внутренних дел, Украина

В статье проведен анализ особенностей земельно-процессуальных правоотношений, которые возникают и прекращаются в сфере внесудебного разрешения земельных споров. Исследована сущность и проблемы разрешения земельных споров органами местного самоуправления и органами исполнительной власти, которые реализовывают государственную политику в сфере земельных отношений. Предложены пути решения проблем внесудебного разрешения земельных споров.

Ключевые слова: земельные правоотношения, земельный спор, земельное законодательство, земельная реформа.