

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3.16>**ВАЩИШИН М.Я.****ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ СТРУКТУРНИХ
ЕЛЕМЕНТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОМЕРЕЖІ**

У статті визначено теоретичні аспекти правового режиму структурних елементів національної екологічної мережі. На основі аналізу нормативних приписів і рекомендацій екомережевого законодавства виявлено домінуючі правові засоби, що характеризують функціональний правовий режим ключових, сполучних, буферних і відновлюваних територій екомережі. Дослідження особливостей правового режиму окремих структурних елементів екомережі потребує визначення єдиного підходу до здійснення такого системно-структурного аналізу.

З'ясовано, що диференціація правового режиму конкретної земельної ділянки у складі екомережі зумовлена завданнями та функціями структурних елементів екомережі, у складі яких ця ділянка знаходиться. Зміст правового режиму об'єктів екомережі формують вимоги та правові засоби, що стосуються функціональних характеристик природної території екомережі та цільового призначення й виду цільового використання земельної ділянки.

Доведено, що правовий режим об'єкта екомережі має комбінований характер і визначається еколого-правовими вимогами особливої охорони територій у межах окремого структурного елемента екомережі, а також земельно-правовими вимогами, які встановлюють природоохоронні обмеження та передбачають дозволені види господарської діяльності у межах відповідної категорії земель.

З урахуванням домінуючого засобу правового регулювання класифіковано типи правового режиму структурних елементів екомережі: правовий режим ключових територій національної екомережі є забороняючим, сполучних і буферних територій – дозвільним, а відновлюваних територій – зобов'язуючим.

Зауважено, що екомережеве законодавство не є достатньо визначеним щодо змісту відповідних заборон, дозволів і позитивних зобов'язань у структурі правового режиму об'єктів і територій національної екомережі. Тому відповідні приписи повинні визначатися локальними нормативно-правовими актами – місцевими та регіональними програмами та схемами формування національної екомережі.

Для вдосконалення законодавства про екомережу запропоновано визначити: заборони, які поширюватимуться на всі об'єкти та території ключових елементів екомережі; перелік природоохоронних обмежень дозволених видів господарської діяльності у межах сполучних і буферних територій екомережі; основні заходи, що повинні здійснюватися щодо відтворення природного стану земельних ділянок у складі відновлюваних територій екомережі.

Ключові слова: *ключові території, сполучні території, буферні території, відновлювані території, біорізноманіття.*

Theoretical aspects of the legal regime of the national ecological network are defined in the article. Based on the analysis of regulations, the core legal means that characterize the functional legal regime of the key, connecting, buffer, and renewable areas of the

ecological network have been identified. The study of the peculiarities of the structural elements of the ecological network's legal regime requires a unified approach to the implementation of system analysis.

The legal regime of a specific land plot that belongs to the ecological network is determined by its structural element's purposes and functions. The content of the legal regime of ecological network objects depends on the functional characteristics of the ecological network's natural territory and the purpose and type of land use.

The legal regime of the eco-network object has a combined character and is determined by the legal requirements for special protection of territories within a separate structural element of the ecological network. Additional protection restrictions are required and provided for allowed economic activities within the relevant category of land.

According to the primary means of legal regulation, there are the following types of legal regimes of the ecological network structural elements. The legal regime of the key territories of the national ecological network is prohibitive, the legal regime of the connecting and buffer territories is permissive, and the legal regime of the restored territories is obligatory.

Legislation concerning the ecological network is not sufficiently clear about the relevant prohibitions, permits, and positive obligations in the structure of the legal regime of objects and territories of the national ecological network. Therefore, the relevant requirements should be determined by local regulations – local and regional programs and schemes for the formation of the national ecological network.

To improve the legislation on the ecological network, it is proposed to define: prohibitions that will apply to all objects and territories of key elements of the ecological network; list of environmental restrictions of economic activity within the connecting and buffer territories of the ecological network; basic measures to restore the natural state of land plots in the regenerated areas of the ecological network.

Key words: *ecological network, key territories, connecting territories, buffer territories, renewable areas, biodiversity.*

Вступ. Екологічна мережа є динамічним комплексом територій та об'єктів із розгалуженою структурою, що забезпечує захист, збереження та відновлення біологічного і ландшафтного різноманіття та складається з особливо цінних природних комплексів, екокоридорів, буферних зон, які забезпечують захист і єдність екомережі, а також відновлюваних територій, покликаних довершити цілісність екомережі та сприяти ренатуралізації деградованих ділянок ландшафтів.

Водночас доводиться констатувати, що законодавство України не є достатньо визначеним щодо змісту вимог правового режиму об'єктів і територій національної екомережі, адже здебільшого містить приписи, які стосуються етапу формування національної екологічної мережі, впорядкування її структури, системного обліку об'єктів і територій, однак значно менше уваги відводить правовим аспектам збереження біологічного та ландшафтного різноманіття на подальших етапах функціонування національної екомережі та невиснажливого використання природних ресурсів у її межах. Повноваження з визначення правового режиму структурних елементів екомережі передані розробникам локальних нормативно-правових актів – місцевих і регіональних програм та схем формування національної екомережі.

Окремим важливим аспектам правового регулювання екомережових відносин присвячені наукові публікації А.П. Гетьмана, Б.В. Даниленка, М.А. Дейнеги, А.Й. Годованюка, І.І. Каракаша, О.Б. Кишко-Єрлі, Т. Кондрацюк, С.М. Кравченко, П.Ф. Кулинич, Т. Лісової, М.І. Максименка, Н.Р. Малишевої, В.В. Носіка, О.О. Статівки, О.Ш. Чомахашвілі, Ю.С. Шемшученка, В.В. Шеховцова, Т.П. Шохи та інших вчених. Однак більшість досліджень стосуються правового режиму земель екомережі, а не її структурних елементів як самостійних об'єктів правового режиму.

Проте розмитість і дуалізм приписів щодо правового режиму земельних ділянок у складі національної екомережі не дозволяє його застосування для забезпечення досягнення природоохоронних і регенеруючих цілей, на які спрямовані функції, що виконують структурні елементи екомережі. Крім того, такий підхід не сприяє уніфікації правових режимів складових і структурних елементів національної екомережі та створює проблеми у правозастосувальній практиці. Видається, що у законодавстві України варто чітко визначати характер, зміст та обсяг обмежень і приписів, що формують правовий режим об'єктів екомережі, диференційовано за

типом кожного її структурного елемента [1, с. 116], оскільки екомережеве законодавство таких спеціальних вимог не містить.

Постановка завдання. Ціллю дослідження є визначення домінуючих правових приписів, що зумовлюють диференціацію функціональної характеристики правового режиму структурних елементів національної екологічної мережі (ключових, сполучних, буферних і відновлюваних територій).

Результати дослідження. При аналізі правового режиму структурних елементів екомережі варто опиратися на теоретичні напрацювання, які лежать в основі самої юридичної категорії «правовий режим». Відомий теоретик права С.С. Алексєєв зауважив, що здавна наукові дослідження, спрямовані на виявлення специфіки юридичного регулювання певної ділянки діяльності, особливо, коли ця діяльність мала строго визначений об'єкт, здійснювалися під кутом зору правового режиму такого об'єкта чи виду діяльності. Аналіз права в динаміці, тобто у функціонуванні правових засобів, дозволяє розкрити нові суттєві грані його інституційності та спонукає до різнопланового висвітлення таких сторін правового регулювання, як механізм регулювання та правовий режим [2, с. 278]. З огляду на динамічний характер національної екологічної мережі як об'єкта правового регулювання варто було б аналізувати не лише її юридичні ознаки, але і правові засоби, які забезпечують таке регулювання та формують особливості правового режиму.

Екомережа складається з різних за функціональною спрямованістю структурних елементів, об'єднаних у єдину природоохоронну територіальну систему з метою збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Через це Т.М. Кондратюк вказує, що правовому режиму земель екомережі притаманні специфічні особливості залежно від місця у її структурі [3, с. 61]. Тому актуальним є дослідження особливостей правового режиму окремих структурних елементів екомережі з визначенням єдиного підходу до здійснення такого системно-структурного аналізу.

Саме поняття правового режиму С.С. Алексєєв визначає як «порядок регулювання, котрий виражається у різноманітних правових засобах, які характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів і заборон (а також позитивних зобов'язань), що створюють особливу спрямованість правового регулювання» [2, с. 278]. Причому в кожному режимі один із таких елементів є домінуючим і зумовлює специфіку правового режиму. Для з'ясування домінантів правового режиму окремих структурних елементів екомережі необхідно визначити вихідні дані про кожного з них, закріплені у спеціальному екомережевому законодавстві.

Спеціальний правовий режим об'єктів і територій національної екомережі залежить від місця розташування конкретної земельної ділянки у складі екомережі, а саме від того, до якого зі структурних елементів (ключових, сполучних, буферних чи відновлюваних територій) і до якої з категорії земель (природно-заповідного фонду, рекреаційного, оздоровчого, історико-культурного, сільськогосподарського, лісогосподарського призначення чи водного фонду) вона належить. Тобто правовий режим конкретної земельної ділянки у складі екомережі формують вимоги та правові засоби, що стосуються функціональних характеристик природної території екомережі та цільового призначення її виду цільового використання земельної ділянки [1, с. 116]. Тож правовий режим об'єкта екомережі має комбінований характер і визначається еколого-правовими вимогами особливої охорони територій у межах окремого структурного елемента екомережі, а також земельно-правовими вимогами, які встановлюють обмеження та передбачають дозволені види господарської діяльності у межах відповідної категорії земель.

Диференціація правового режиму земель національної екологічної мережі за рівнями узагальнення та конкретизації правових приписів (дозволів, заборон і позитивних зобов'язань) залежить від ієрархії об'єктів: найбільш загальні приписи стосуються усіх земель у складі екомережі; функціональний правовий режим мають структурні елементи екомережі (ключові, сполучні, буферні та відновлювані території); особливий правовий режим категорії земель значною мірою зберігається при включенні відповідної земельної ділянки до складу екомережі; спеціальний правовий режим притаманний окремим ділянкам екомережі з урахуванням усіх «нашарувань» правових приписів вищого рівня правового режиму.

При з'ясуванні основ правового режиму земельних ділянок екомережі важливо, що включення територій та об'єктів до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни форми власності та категорії земель на відповідні земельні ділянки та інші природні ресурси, їх власника чи користувача [4]. Залишаються базовими вимоги щодо використання таких ділянок з огляду на їхнє основне цільове призначення. Підтвердженням цьому є те, що власники і користувачі територій та об'єктів, включених до переліків територій та об'єктів екомережі, зобов'язані забезпечувати їх використання за цільовим призначенням [4].

Наступним важливим кроком у дослідженні правового режиму земель екомережі є положення п. 5 ст. 20 Земельного кодексу України, за яким види використання земельної ділянки в межах певної категорії земель (крім земель сільськогосподарського призначення та земель оборони) визначаються її власником або користувачем самостійно в межах вимог, встановлених законом до використання земель цієї категорії, з урахуванням містобудівної документації та документації із землеустрою [5]. Подальший аналіз потребує врахування припису п. 3 ст. 18 Закону України «Про екологічну мережу України», яким передбачено, що режим охорони та використання буферних зон, сполучних і відновлюваних територій екомережі визначається згідно з відповідною схемою екомережі [4].

Оскільки важливим базовим елементом правового режиму об'єкта екомережі є вимоги щодо цільового призначення, що визначаються земельним законодавством залежно від категорії земельної ділянки, то варто з'ясувати, які ж землі входять до складу екомережі. Відповідно до ст. 16 Закону України «Про екологічну мережу України» перелік ключових територій екомережі включає території та об'єкти природно-заповідного фонду, відсоток яких значно перевищує аналогічний загалом по країні, водно-болотні угіддя міжнародного значення, інші території, у межах яких збереглися найбільш цінні природні комплекси [4]. Тому основою правового режиму ключових територій стануть вимоги законодавства про природно-заповідний фонд.

Екокоридор – це природна або приведена до природного стану ділянка землі чи водної поверхні, котра забезпечує для природного середовища умови безперервності, системної єдності та функції біокомунікації. Особливості правового режиму сполучних територій формують приписи Лісового та Водного кодексів України.

Буферні території забезпечують сприятливі умови для оптимізації форм господарювання у межах земельних ділянок сільськогосподарського призначення, оздоровчого та рекреаційного призначення, а також зв'язку, енергетики й оборони. Правовий режим земельних ділянок у межах буферних територій визначається нормами Земельного кодексу України, законодавства про курорти, про туризм, про енергетику, зв'язок та оборону тощо.

Відновлювані території – це порушені землі, деградовані та малопродуктивні землі та землі, що зазнали впливу негативних процесів і стихійних явищ, інші території, важливі для формування просторової цілісності екомережі. Основою правового режиму цих земельних ділянок є законодавство про охорону земель.

Відправною точкою у характеристиці правового режиму структурних елементів національної екомережі є функції, які виконує кожен із них у територіальній системі екомережі. У свою чергу, функції цих структурних елементів (ключових, сполучних, буферних і відновлюваних територій) є диференційованими через різні завдання, котрі вони виконують. О.О. Статівка обґрунтовує, що кожен структурний елемент екомережі займає автономне положення в її системі, має специфічні характеристики та виконує особливу роль у формуванні екологічної мережі [6, с. 209].

Основною метою ключових територій екомережі є забезпечення збереження найбільш цінних і типових для певного регіону компонентів ландшафтного та біотичного різноманіття, середовищ існування рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин і рослин, тому правовий режим ключових територій має *функціонально-заповідний* характер. Сполучні території (екокоридори) поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу, тому правовий режим сполучних територій екомережі має *функціонально-інтеграційний* характер. Буферні території екомережі забезпечують захист ключових і сполучних територій від антропогенного впливу (негативної дії зовнішніх чинників), тому правовий режим буферних територій має *функціонально-превентивний* характер. Відновлювані території забезпечують формування просторової цілісності екомережі та є територіями, для яких мають бути виконані першочергові заходи щодо відтворення їх первинного природного стану, тому правовий режим відновлюваних територій екомережі має *функціонально-відтворювальний* характер [1, с. 113].

Як вже було зауважено, екомережеве законодавство не містить чітких вказівок щодо меж можливої поведінки суб'єктів господарювання та повноважень природоохоронних органів стосовно земельних ділянок у складі національної екомережі. Так, ст. 18 Закону України «Про екологічну мережу України», попри свою назву «Режим охорони та використання територій та об'єктів екомережі», не передбачає ані заборон, ані дозволів, ані позитивних зобов'язань, які формували б цей режим. У ній йдеться про те, що «включення територій та об'єктів природно-заповідного фонду та інших територій, котрі підлягають особливій охороні, до переліку територій та об'єктів екомережі не призводить до зміни режиму їх охорони та використання, визначеного відповідно

до закону». А у разі «необхідності зміни режиму охорони та використання території чи об'єкта екомережі, виходячи з вимог Зведеної схеми формування екомережі України, регіональних чи місцевих схем формування екомережі, відповідно до закону змінюється статус, тип, категорія або режим відповідної території чи об'єкта екомережі» [4]. Тож передумови коригування правового режиму земельних ділянок екомережі визначаються не законом, а регіональними та місцевими схемами формування екомережі, бо зведена схема формування екомережі України не розроблена.

А.М. Мірошніченко доводить недоцільність збереження цільового призначення і поділу земель на категорії через те, що «створити всеохоплюючий (тим більше законодавчо закріплений) поділ земель на категорії, який охопив би будь-які можливі види цільового призначення, дуже важко і навряд чи доцільно. Система законодавчо встановлених обмежень може доповнюватися обмеженнями, встановленими планувальною документацією, зокрема в порядку зонування» [7]. Саме такий «доповнюючий» підхід і обрав законодавець у визначенні правового режиму земель у складі екомережі.

А.М. Мірошніченко переконаний, що «законодавство повинно встановлювати перелік основних обмежень і приписів щодо використання найбільш типових земельних ділянок (категорій земель), вказуючи, що законодавство і зараз значною мірою побудовано не на засадах розкриття того, чим є цільове призначення, а на засадах встановлення обмежень і приписів щодо використання певних земель» [7]. Справді, практично складно визначити цільове призначення окремих земельних ділянок у складі екомережі – чи то основне (згідно з категорією земель), чи функціональне (за належністю до структурного елемента екомережі).

Спробуємо з'ясувати основні обмеження і приписи щодо використання «найбільш типових земельних ділянок» у складі структурних елементів національної екомережі, передбачені Методичними рекомендаціями щодо розроблення регіональних і місцевих схем екомережі. Попри забороняючий тип правового режиму ключових територій екомережі, цей документ не містить таких заборон і рекомендує вказувати не тільки наявні ключові території, але й передбачати прогнозні додаткові території та об'єкти екомережі, включення яких до схем екомережі є необхідним із погляду забезпечення цілісності та неперервності екомережі [8]. Однак це дещо суперечить концепції побудови екомережі, адже ключові території таких функцій у її системі не виконують.

Прогностична функція при розробленні місцевих і регіональних схем екомережі присутня і щодо проектування сполучних територій екомережі. Рекомендовано передбачати заходи з розбудови екокоридорів із метою забезпечення безперервності та цілісності екомережі з огляду на прийнятні шляхи поєднання ключових територій між собою, а також забезпечення узгодженості зі схемами екомережі інших адміністративно-територіальних утворень. Розробникам схем екомереж також доцільно зазначати інформацію щодо перешкод (доріг, ліній електропередач, кар'єрів тощо), які призводять до розриву цілісності екомережі, а також пропонувати можливі заходи з їх подолання [8].

У Методичних рекомендаціях найменш визначеним є правовий режим буферної території екомережі, адже вказується лише на важливість її функції щодо забезпечення захисту ключової чи сполучної території від антропогенного впливу [8]. Водночас більш детально окреслено правовий режим відновлюваних територій екомережі: зазначаються необхідні першочергові заходи щодо відтворення природного стану території (необхідність і можливість відновлення природного стану, заходи з рекультиватії, консервації, відновлення рослинного покриву, здійснення репатріації видів рослин і тварин тощо) порушених, деградованих і малопродуктивних земель і земель, що зазнали впливу негативних процесів і стихійних явищ, та інших територій для забезпечення формування просторової цілісності екомережі. Також прогнозується перспектива включення відновлювальної території до складу ключової чи сполучної території [8].

Враховуючи рекомендації, розробникам місцевих і регіональних схем екомереж доцільно самостійно визначити заходи щодо забезпечення функціонування, розвитку і невиснажливого використання екомережі та сформулювати пропозиції щодо проекту рішень схеми екомережі відповідної адміністративно-територіальної одиниці, які міститимуть: обґрунтування необхідних режимів охорони та використання буферних зон, сполучних і відновлювальних територій екомережі (наявних, включених до схеми екомережі, перспективних) і механізми їх забезпечення [8].

З метою забезпечення цілісності та неперервності екомережі варто також визначити перелік її перспективних територій та об'єктів, включення яких до її схеми є необхідним для розбудови екомережі, а для сталого розвитку екомережі необхідно аналізувати можливості усунення перешкод (конфліктів) у її функціонуванні.

Висновки. Виходячи із законодавчо визначених завдань структурних елементів національної екомережі, можна виокремити домінуючі елементи правового режиму цих територій, що забезпечують досягнення відповідних природоохоронних цілей. Так, для ключових територій екомережі превалюватимуть заборони будь-якої господарської діяльності у їхніх межах, спрямовані на збереження об'єктів природно-заповідного фонду та інших особливо цінних природних об'єктів. Для сполучних територій характерне створення сприятливого правового режиму для міграційних природних процесів, котрий може бути забезпечений шляхом дозволених видів діяльності, як і для буферних територій національної екомережі, які не вибувають із господарського використання, однак обмежуються охоронними договорами із власниками земель і землекористувачами таких ділянок. Специфіка правового режиму відновлюваних територій визначається завдяки позитивним зобов'язанням здійснювати природоохоронні заходи, передбачені регіональними програмами з охорони земель, спрямованими на відтворення природних властивостей деградованих, малопродуктивних, порушених та інших техногенно забруднених земельних ділянок у складі національної екомережі.

Тож правовий режим ключових територій національної екомережі за своїм типом, що визначається домінуючим засобом правового регулювання, є забороняючим, сполучних і буферних територій – дозвільним, а відновлюваних територій – зобов'язуючим.

Визначення єдиного підходу до здійснення системно-структурного аналізу правового режиму структурних елементів у складі національної екомережі дозволить розробити загальні рекомендації по кожному з них, що матимуть важливе правозастосувальне значення. Таким чином, визначені заборони поширюватимуться на всі об'єкти та території ключових елементів екомережі; перелік визначених природоохоронних обмежень стосуватиметься дозволених видів господарської діяльності у межах сполучних і буферних територій екомережі; основні заходи, що повинні здійснюватися щодо відтворення природного стану земель, визначатимуться стосовно відновлюваних територій екомережі.

Список використаних джерел:

1. Ващишин М. Теоретичні аспекти правового режиму земель національної екомережі України. *Право України*. 2015. № 7. С. 110–118.
2. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. Москва : Издательство НОРМА, 2002. 608 с.
3. Кондратюк Т. Поняття земель екологічної мережі України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 1. С. 59–62.
4. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. №1864-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 29. Ст. 1950.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.
6. Статівка О.О. Правове забезпечення природно-заповідного фонду як складового елемента національної екологічної мережі : монографія / наук. ред. А.П. Гетьман. Харків : Право, 2018. 250 с.
7. Мірошниченко. А.М. Проблемні правові питання поділу земель на категорії. URL: <https://eucon.ua/problemni-pravovi-py-tannya-podilu-zemel-na-kategoriyi/>.
8. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 604 від 13 листопада 2009 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення регіональних та місцевих схем екомережі». URL: <http://newtest.menr.gov.ua/media/files/Nakaz6042009.doc>.