

БУФЕРНІ ТЕРИТОРІЇ ЯК СТРУКТУРНІ ЕЛЕМЕНТИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОМЕРЕЖІ

М. Я. ВАЩИШИН, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціального права,
Львівський національний університет імені Івана Франка,
E-mail: mary.vashshyshyn@gmail.com

Анотація. Стаття присвячена аналізу буферних територій як структурних елементів національної екологічної мережі України у складі Всеєвропейської екологічної мережі. Метою цієї статті є з'ясування юридичних ознак буферних територій екологічної мережі та визначення їх функціональних характеристик у структурній побудові екомережі як єдиної природоохоронної територіальної системи.

Визначено місце буферних територій та їх співвідношення з іншими структурними елементами національної екологічної мережі. Буферні території виконують захисну функцію щодо ключових та сполучних територій екомережі та відіграють системоформуючу роль у структурній побудові екомережі.

Обґрунтовано, що буферні зони є особливим захисним інструментом, що дозволяє ефективніше досягати цілей охорони цінних видів флори й фауни, унікальних природних ландшафтів та захищати екокоридори.

Задля збереження екосистемних характеристик буферних зон екомережі й виконання ними відведених функцій запропоновано визначити у земельному законодавстві допустиме обмеження господарської діяльності для власників земельних ділянок та землекористувачів, угіддя яких потрапили до складу екомережі. Такі природоохоронні обмеження приватних інтересів зумовлені суспільними інтересами формування та невиснажливого використання усіх об'єктів та територій національної екомережі.

Ключові слова: екологічна мережа, буферні території, природоохоронна система, екологічне законодавство

Актуальність.

Екологічна мережа як комплексна територіальна система складається

із різних за функціональним призначенням ділянок з природним або частково зміненим станом ландшафту, об'єднаних спільними цілями – збе-

реження ландшафтного та біологічного різноманіття, а також сприяння розвитку ресурсної бази для заняття туризмом, відпочинку та оздоровлення населення. Складовими елементами національної екологічної мережі є ключові, сполучні, буферні та відновлювальні території. Однак, не всі вони одержали належну законодавчу регламентацію та відповідне просторове визначення на місцевості. Найменш визначеним є правовий режим буферних територій національної екологічної мережі, що спонукає до глибшого теоретико-правового аналізу та напрацювання рекомендацій для його формування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Теоретико-правові аспекти організації та збереження національної екологічної мережі України були предметом наукових досліджень окремих представників еколого-правової та земельно-правової науки, зокрема таких, як А.П. Гетьман, А.Й. Годованюк, Б.В. Даниленко, М.А. Дейнега, І.І. Каракаш, О.Б. Кишко-Єрлі, С.М. Кравченко, П.Ф. Кулинич, М.І. Максименко, Н.Р. Малишева, В.В. Носік, В.І. Олещенко, А.К. Соколова, О.М. Стагівка, О.Ш. Чомахашвілі, В.В. Шеховцов. Однак організаційно-правові особливості буферних територій у складі екомережі залишилися недостатньо проаналізованими.

Метою цієї статті є з'ясування юридичних ознак буферних територій екологічної мережі та визначення їх функціональних характеристик у структурній побудові екомережі як єдиної природоохоронної територіальної системи.

Результати.

Національна екомережа України формується з врахуванням вимог, передбачених Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.). Адже саме цим міжнародно-правовим документом було започатковано розбудову Всеєвропейської екомережі як фізичної (на місцевості) мережі ключових територій (*coreareas*), з'єднаних природними коридорами (*corridors*) та підтримуваних буферними зонами (*bufferzones*) у формі єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту.

Відтак, неодмінним структурним елементом як Всеєвропейської екомережі, так і національної екомережі є буферні території (зони), котрі виконують важливу функцію підтримки та захисту ключових і сполучних територій задля досягнення основної спільної мети – збереження ландшафтного та біологічного різноманіття. Тому необхідно окреслити роль та визначити місце буферних територій у складі екомережі.

У Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки закріплено поняття буферної зони як місцевості з природним або частково зміненим станом ландшафту, що оточує найбільш цінні ділянки екологічної мережі та захищає їх від дії зовнішніх негативних факторів природного походження або спричинених діяльністю людини. Це дозволяє зробити висновки про:

– природній чи частково змінений стан ландшафту, що є в основі виділення ділянки в якості буферної зони. Натомість техногенні чи урбанізовані території не можуть мати статусу буферної зони екомережі;

- обслуговуючий характер буферних зон по відношенні до найцінніших ділянок екомережі. Тим самим заперечується можливість віднесення до буферних зон тих ділянок, що самі мають особливу природну цінність;
- визначення буферних зон на місцевості здійснюється по зовнішніх контурах ключових територій чи екокоридорів;
- виконання буферними зонами захисної функції щодо ключових та сполучних територій;
- метою буферних територій є запобігання негативній дії зовнішніх факторів природного походження або спричинених діяльністю людини на цінні природоохоронні території та шляхи природної міграції;
- відсутність безпосереднього зв'язку буферних зон із відновлюваними територіями екомережі.

У територіальній системі екомережі кожен структурний елемент є взаємопов'язаним та взаємозалежним з іншими структурними елементами. Так, для ефективного збереження об'єктів та територій природно-заповідного фонду, цінних водно-болотних угідь чи ділянок, де зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України, чи територій, де є поширеними представники флори й фауни з Червоної книги України, потрібно забезпечити захисний зовнішній бар'єр, котрий мінімізує чи унеможливить негативний вплив господарської чи іншої діяльності на екосистеми цих ключових територій екомережі. Саме створення буферних зон (як особливого екомережевого захисного інструменту) дозволяє на вищому рівні, аніж це передбачено законодавством про природно-заповідний фонд, досягати

цілей збереження цінних видів флори й фауни та унікальних природних ландшафтів.

З метою збереження біологічного різноманіття окремих природних регіонів потрібно враховувати існування різноманітних етапів та циклів їхньої природної життєдіяльності, що часом виходять за межі цих ключових територій екомережі. Для цього законодавство передбачає створення наступного важливого структурного елемента екомережі – сполучних територій, котрі відіграють роль природних коридорів, що сприяють внутрішній міграції рослин, тварин та птахів. Хоча ділянки сполучних територій екомережі самі не є унікальними з точки зору їх особливої екологічної цінності, однак вони є надзвичайно важливими для збереження і відтворення цінних та зникаючих видів флори й фауни. Саме тому для захисту природних коридорів від їх перетину із транспортними коридорами та об'єктами соціально-економічної інфраструктури також необхідно встановлювати природні бар'єри, функцію котрих виконують буферні території екомережі.

Аналіз системних зв'язків між структурними елементами екомережі показує, що екокоридори та буферні території виконують системоформуючу роль, здійснюючи сполучну та захисну функції для ключових територій екомережі і забезпечуючи їх екосистемну єдність; ключові території екомережі мають особливу природну цінність, заради збереження і відновлення котрої вибудовується функціональна система екомережі; просторову цілісність екомережі повинні забезпечити її відновлювані території.

Структурні елементи національної екологічної мережі, перебуваючи

у тісному взаємозв'язку між собою, консолідуєчись у єдину територіальну систему, спрямовані на досягнення основної мети – поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища.

У довідковій літературі поширеним є розуміння буферної зони як району, який має на меті збереження з певної причини двох або більше інших районів, розташованих на деякій відстані один від одного. Законодавство України про екомережу передбачає створення буферних зон, спрямованих на збереження двох інших структурних елементів екомережі – ключових та сполучних територій, однак не шляхом розташування буферних зон між ними, а шляхом їх оточення ззовні. Буферний захист тут покликаний запобігти зовнішньому негативному впливу на ці території, а не відмежувати їх між собою. Специфіка структурної побудови екомережі якраз і полягає в тому, що ключові території найчастіше поєднуються між собою природними коридорами.

Законом України «Про екологічну мережу України» закріплено, що буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів (ст. 4). Однак у ч. 2 ст. 16 цього ж Закону вказано, що перелік буферних зон екомережі включає території навколо ключових

територій екомережі, які запобігають негативному впливу господарської діяльності на суміжних територіях («Про екологічну мережу України», 2004). Для уніфікації правового режиму буферних територій варто доповнити цю статтю словами «та вздовж сполучних територій» після слів «ключових територій».

Таке доповнення корелюється із Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр., відповідно до якої буферні зони створюються для захисту природних регіонів і природних коридорів від негативної дії зовнішніх чинників, забезпечення дотримання в їх межах більш сприятливих умов для розвитку і самовідновлення та оптимізації форм господарювання з метою збереження існуючих і відтворення втрачених природних цінностей («Про Загальнодержавну програму...», 2000).

Як бачимо, досі залишаються між собою неузгодженими ці закони стосовно назв структурних елементів національної екомережі. Згідно із Загальнодержавною програмою формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. назви її структурних елементів відразу відображають їхні функціональні характеристики й екологічні «виміри», тобто просторові межі: природні регіони (ядра екомережі), природні коридори (сполучні елементи екомережі), буферні зони (оточуюча охоронна смуга, зовнішні межі якої збігаються із кордонами екомережі). А за Законом України «Про екологічну мережу України» усі структурні елементи мають назву територій: буферні, ключові, сполучні та відновлювані території. Хоча, з географічної точки зору, вони можуть бути і акваторіями.

Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття 1995 р. передбачено, що Загальноєвропейська екологічна мережа складається з наступних елементів: природні ядра або осередки (ключові райони) для збереження екосистем, середовищ існування, видів та ландшафтів європейського значення; екологічні коридори або перехідні зони з метою покращання взаємодії природних систем; відновлювальні райони, де пошкоджені елементи екосистем, середовища існування та ландшафти європейського значення мають відновлюватися, а окремі території повністю відтворюватися; буферні зони, які підтримують і захищають мережу від шкідливого зовнішнього впливу. Природні ядра включатимуть головні території та елементи, які представляють біологічне та ландшафтне різноманіття європейського значення. Часто вони включатимуть і важливі напівприродні системи, цілісність яких залежить від продовження певної людської діяльності, зокрема сільськогосподарські ландшафти екстенсивного використання («Всеєвропейська стратегія збереження...», 1995).

Аналізуючи норми Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття та Закону України «Про екологічну мережу України», які визначають базові (структурні) елементи екомережі, Т. Кондратюк звертає увагу на певні відмінності у їх функціональному призначенні. Так, буферні зони Всеєвропейської екологічної мережі захищають в цілому всю мережу від шкідливого зовнішнього впливу, а буферні території національної екомережі України забезпечують захист окремих її елементів: ключових і

сполучних територій. Вона вважає за доцільне внести відповідні зміни до абз. 5 ст. 3 Закону України «Про екологічну мережу України» і визначити буферні території як «території, які підтримують і забезпечують захист усієї мережі від зовнішніх впливів» (Кондратюк, 2016: 54). Варто підтримати вчену, адже найбільш ефективним буде збереження ландшафтного та біологічного різноманіття екомережі, якщо буде захищена вся територіальна система, а не її окремі елементи.

Буферні зони не становлять власної особливої екологічної цінності, оскільки виконують, насамперед, господарські функції. Однак у складі екологічної мережі вони відіграють захисну роль. До буферних зон необхідно відносити водоохоронні зони, прибережні захисні смуги, смуги відведення, берегові смуги водних шляхів і зони санітарної охорони, що утворюють відповідні басейнові системи, а також полезахисні лісові смуги, які захищають ділянки степової рослинності, луки і пасовища, інші сільськогосподарські угіддя екстенсивного використання. Правовий режим таких ділянок у складі екомережі визначається водним, земельним та лісовим законодавством, що дозволяє забезпечити їх особливу правову охорону.

П.Ф. Кулинич, аналізуючи правовий режим полезахисних лісосмуг, вказує на його істотні зміни, котрі відбулися в Україні у зв'язку з вдосконаленням законодавства про охорону довкілля, що спричинило конкуренцію правових норм різних галузей права – земельного, лісового та екологічного. На думку вченого, базовою галуззю права в питанні регулювання суспільних відносин щодо полезахисних лісосмуг має бути визнане земель-

не право, а до відання екологічного права має бути віднесене визначення правового режиму полезахисних лісосмуг як екологічного об'єкта, який підлягає посиленій правовій охороні як складовий елемент екологічної мережі України (Кулинич, 2011: 507). Погоджуємося із такою думкою, адже далеко не всі полезахисні лісосмуги з прийняттям Закону України «Про екологічну мережу України» автоматично стали її складовими елементами. Для включення до складу національної екомережі будь-якого об'єкта чи території вживається комплекс заходів організаційно-правового характеру і перевіряється екологічна доцільність та значення з точки зору забезпечення системної єдності екомережі. І лише після завершення відповідних процедур на цю ділянку поширюватиметься правовий режим об'єкта екомережі.

Науковці природничого напрямку дослідження зазначають, що часто заповідні території (ядра) екомережі в Україні, на жаль, межують безпосередньо з територіями інтенсивного господарювання, а буферні зони залишаються мрією (Малюга & Юхновський). Ця проблема може бути вирішена в процесі проектування національної екомережі шляхом формування переліків територій та об'єктів екологічної мережі та розроблення регіональних та місцевих схем екомережі.

На виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. і з метою надання методичної допомоги для забезпечення єдиного підходу до розроблення регіональних та місцевих схем екомережі наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 13 листопада 2009 р. № 604 затверджено Методичні рекомендації щодо

розроблення регіональних та місцевих схем екологічної мережі. Відповідно до п. 4.2. цих рекомендацій структурні елементи екомережі визначаються за об'єктивно обумовленими природними чинниками, просторовими параметрами екосистем та інших типів територіальних утворень, відповідно до принципів територіального структурування Всеєвропейської екомережі та Закону України «Про екологічну мережу України». Тобто, первинними є природні критерії формування екомережі і підбору її окремих структурних елементів, котрі визначатимуть їх місце та функції у складі екомережі.

Порядок включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1196 передбачає, що природоохоронні органи забезпечують відповідно до затверджених планів роботи підготовку обґрунтування включення територій чи об'єкта екомережі до переліку, яке повинно містити, зокрема:

інформацію про назву території чи об'єкта екомережі (із зазначенням структурного елемента – ключова, сполучна, буферна або відновлювана територія, значення (загальнодержавне чи місцеве), місце розташування (область, район, населений пункт, у разі потреби – назва вулиці), загальну площу (гектарів), кадастровий номер земельної ділянки, просторові координати (описи меж), фізико-географічні, гідрологічні особливості;

інформацію про природоохоронну цінність з точки зору збереження біологічного та ландшафтного різноманіття і забезпечення просторової цілісності екомережі: опис природних екосистем та середовищ існування, характеристика флори та фауни (най-

більш поширені, ендемічні, рідкісні та зникаючі види, у тому числі ті, що занесені до Червоної книги України та міжнародних переліків, їх ареали; поширені та занесені до Зеленої книги України (рослинні угруповання), природні шляхи міграції, значення для забезпечення цілісності та нерозривності екомережі, інформація про об'єкти культурної спадщини, стан рекреації та туризму на даній території; загрози, ризики несприятливого впливу, бібліографічні посилання на джерела, а також перелік власників та користувачів земельних ділянок у межах території чи об'єкта екомережі.

На відміну від ключових та сполучних територій екомережі (котрі переважно перебувають у публічній власності), у межах буферних територій часто знаходяться земельні ділянки, що належать на праві приватної власності різним суб'єктам господарювання. Тому важливо при внесенні таких земельних ділянок до державного земельного кадастру зазначити тип обмеження – належність до буферних територій національної екомережі. Крім того, необхідно законодавчо визначити допустимі межі й способи використання таких земельних ділянок, щоби господарська діяльність, здійснювана у їх межах, не загрожувала збереженню біологічного та ландшафтного різноманіття. При цьому, законодавство передбачає необхідність одержання попередньої письмової згоди власників і користувачів земельних ділянок на включення території чи об'єкта до переліку територій та об'єктів екомережі.

Включені до переліків території та об'єкти екомережі вносяться в Державний земельний кадастр разом з природоохоронними обмеженнями у використанні земель відповідно до ви-

мог Закону України «Про Державний земельний кадастр» та містобудівний кадастр, відображаються в кадастрових планах, документації із землеустрою, наведеній у ст. 25 Закону України «Про землеустрій», містобудівній документації (Генеральній схемі планування території України, генеральних планах населених пунктів, детальних планах та планах зонування територій, схемах планування територій на регіональному рівні), матеріалах державного обліку лісів та лісовпорядкування під час розроблення цієї документації або внесення змін до неї.

Висновки і перспективи.

Буферні зони (території) національної екомережі мають природний чи частково змінений стан ландшафту і включаються до відповідних переліків територій екомережі та відображаються у схемах побудови екомережі з врахуванням їх природного розташування на місцевості безпосередньо на межі з найціннішими об'єктами екомережі. Буферні зони встановлюються по зовнішніх контурах ключових та сполучних територій екомережі та є особливим захисним інструментом, що дозволяє досягати цілей збереження цінних видів флори й фауни, унікальних природних ландшафтів та охороняти шляхи міграції біологічного матеріалу. Буферні території виконують захисну функцію щодо ключових та сполучних територій екомережі та відіграють системоформуючу роль у її структурній побудові.

Задля збереження екосистемних характеристик буферних зон екомережі й виконання ними відведених функцій, необхідно визначити допустиме обмеження господарської

діяльності для власників земельних ділянок та землекористувачів, угіддя яких потрапили до складу екомережі. Такі вимушені природоохоронні обмеження приватних інтересів повинні бути встановлені у земельному законодавстві. Вони зумовлені суспільними інтересами формування та невиснажливого використання усіх об'єктів та територій національної екомережі.

Організаційно-правовий механізм визначення буферної зони у складі екомережі передбачає необхідність одержання попередньої письмової згоди власників і користувачів земельних ділянок на включення території чи об'єкта до переліку територій та об'єктів екомережі. Інформація про буферні зони екомережі вноситься до Державного земельного кадастру разом з природоохоронними обмеженнями у використанні земель та до містобудівного кадастру; розташування буферних зон екомережі відображається в кадастрових планах, документації із землеустрою, містобудівній документації.

Список використаних джерел

1. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_711.
2. Кондратюк Т. Окремі проблеми формування національної екологічної мережі. Підприємництво, господарство і право. 2016. № 5. С. 53–57.
3. Кулинич П.Ф. Правові проблеми охорони і використання земель сільськогосподарського призначення в Україні: монографія. Київ: Логос, 2011. 688 с.
4. Малюга В.М., Юхновський В.Ю. Принципи формування екологічної мережі України. URL: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article/viewFile/9633/8616>.
5. Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. Ст. 500.
6. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 р. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 47. Ст. 405.

References

1. Vseievropeiska stratehiia zberezhenia biolohichnoho ta landshaftnoho riznomanittia [Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy]. Available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_711.
2. Kondratiuk, T. (2016). Okremi problemy formuvannia natsionalnoi ekolohichnoi merezhi [Separate issues of the formation of the national ecological network]. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo*, 5, 53–57.
3. Kulynych, P.F. (2011) *Pravovi problemy okhorony i vykorystannia zemel silskohospodarskoho pryznachennia v Ukraini* [Legal issues of protection and use of agricultural lands in Ukraine]. Kyiv, 688.
4. Maliuha, V.M. & Yukhnovskyy, V.Yu. *Pryntsyphu formuvannia ekolohichnoi merezhi Ukrainy* [The principles of the formation of the national ecological network of Ukraine]. Available at: <http://journals.nubip.edu.ua/index.php/Lis/article/viewFile/9633/8616>
5. Pro ekolohichnu merezhu Ukrainy [On ecological network of Ukraine] (2004): *Zakon Ukrainy 24.06.2004 № 1864-IV. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 45, 500.
6. Pro Zahalnodержавnu prohramu formuvannia natsionalnoi ekolohichnoi merezhi Ukrainy na 2000–2015 [On the National Program for Creating the National Environmental Network of Ukraine for the Years 2000–2015] (2000): *Zakon Ukrainy 21.09.2000 № 1989-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, 47, 405.

M.Ya. Vashchyshyn (2019). Buffer zones as the structural elements of the national ecological network. *Law. Human. Environment*, 10(3): 57-65.

<https://doi.org/10.31548/law2019.03.008>

Summary. This Article is devoted to analysis of buffer zones as the structural elements of the national ecological network of Ukraine. This article is intended to establish judicial characteristics of buffer zones of the ecological network and define their functional characteristics in the structural construction of the ecological network as the single protected territorial system.

The place of buffer zones and their relationship with the other structural elements of the national ecological network have been determined. Buffer zones perform a protective function regarding the key and connecting territories of the ecological network and play a system building role in the structural construction of the ecological network. It has been justified that buffer zones are a protective tool that allows achieving the goals of preserving valuable species of flora and fauna, unique natural landscapes and protecting eco corridors.

Keywords: ecological network, buffer zones, environmental protection system, environmental legislation
