

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

КОНДРАТЮК Т. М.,
аспірант кафедри аграрного,
земельного та екологічного права
імені академіка В. З. Янчука
(Національний університет біоресурсів
і природокористування України)

УДК 349.6

ГЕНЕЗИС ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОХОРОНИ ПРИРОДИ

У статті досліджено історично-правовий розвиток правового регулювання територіальної охорони природи. Проаналізовано перехід від охорони окремих територій та об'єктів до сукупності природоохоронних територій, виділено основні моменти.

Ключові слова: територіальна охорона природи, природно-заповідний фонд, екологічна мережа, заповідна охорона.

В статье исследовано историко-правовое развитие правового регулирования территориальной охраны природы. Проанализировано переход от охраны отдельных территорий и объектов к совокупности природоохранных территорий, выделены основные этапы.

Ключевые слова: территориальная охрана природы, природно-заповедный фонд, экологическая сеть, заповедная охрана.

The article deals with the historical and legal development of territorial environmental protection legal regulation. The transition from the protection of separate territories and objects to the combination of environmental protection territories has been analyzed. The main points of this process have been highlighted.

Key words: territorial environmental protection, nature presentation bund, ecological network, reserve protection.

Вступ. Територіальна охорона природи є особливим інструментом збереження й охорони біологічного та ландшафтної різноманіття, одним із головних напрямлень міжнародної та національної природоохоронної політики і складовою сталого розвитку суспільства. Питання охорони та збереження окремих територій та об'єктів завжди були у полі зору фахівців багатьох галузей науки: біологічних, екологічних, географічних, соціально-економічних та юридичних. Серед правників першими дослідниками були Л.Я. Огорокова, яка аналізувала правовий режим державних заповідників, С.А. Дьоміна – правові форми заповідної охорони природи, Ю.А. Жураєв – охорону державних пам'ятників природи, О.В. Антонов – правовий режим пам'ятників природи, С.В. Скрябін – правовий режим державних заказників, Н.Д. Красіліч – охорону природно-заповідного фонду. Продовжувачами у цьому напрямку були М.О. Товкун, яка розглядала охорону і збереження заповідних територій та розвиток заповідної справи, О.М. Ковтун досліджувала охорону природно-заповідного фонду, А.Й. Годованюк – правовий режим земель природно-заповідного фонду. Проте відсутнє дослідження, у якому здійснено аналіз переходу від охорони фрагментарних територій до їх сукупності і встановлено їх зв'язок.

Постановка завдання. Метою статті є історично-правовий огляд законодавства, що регулює територіальний підхід до охорони природи та його особливості.

Результати дослідження. Історичні зародки територіальної охорони природи сягають у глибину віків, ще задовго до проголошення незалежності України. Зародження охорони природи з IX до початку XX ст. детально проаналізувала у дисертації О.М. Ковтун [1, с. 20–29]. Базою її дослідження були і «Руська правда» Ярослава Мудрого (перший законодавчий акт за часів Ярослава Мудрого на території земель українських), і Литовські статuti трьох редакцій (1529 р., 1566 р. та 1588 р.), і акти Запорізької Січі, і укази Петра I, і універсали Б. Хмельницького, і царські укази та інші акти. Погоджуюся з її думкою, що у цей період історичного розвитку спеціального природно-заповідного і приро-



доохоронного законодавства не існувало. Норми природоохоронного спрямування за своєю природою були цивільно-правовими, оскільки природні об'єкти охоронялися не як такі, що цінні самі собою, а як об'єкти власності, як майнові об'єкти [1, с. 29]. Під охорону у ті часи переважно бралися окремі території та об'єкти для збереження певних видів флори та фауни у господарських або воєнних цілях.

Наприклад, у період царювання Петра I під особливу державну охорону були взяті так звані водоохоронні і корабельні ліси, а також окремі види дерев, придатних для суднобудування. Щоправда, заборонні заходи щодо вирубування лісу стосувались лише місцевого населення, держава ж вела заготівлю деревини без будь-яких обмежень. А Катерина II видала кілька указів, якими встановлювався обов'язок у приписах до фабрик і заводів виділяти п'яту частину у казенні ліси як «заказні гаї» для суднобудування [2]. Наприкінці XIX ст. на території Російської імперії створювалися так звані народні заказники. Так, на Камчатці з метою збереження у промисловій кількості соболя було створено соболіні заказники, на території яких заборонялося полювання на соболів. А на Уралі таким чином бралися під охорону деякі навколоселищні лісові масиви, особливо кедрові [3].

На рубежі XIX – XX ст. стає активнішим рух за охорону природи. Підґрунтям розвитку територіальної охорони стають заповідники, тоді як в Америці першими об'єктами територіальної охорони були національні парки, у Германії – пам'ятки природи. Перші заповідники почали створюватися наприкінці XIX ст. Серед них і один із перших приватних заповідників, створений на півдні України у 1898 р. бароном Ф.Е. Фальц-Фейном «Чаплі» (теперішня назва «Асканія-Нова»).

Важливий внесок у розвиток заповідності зробив професор-зоолог Г.О. Кожевников. Йому першому належить ідея концепції абсолютної заповідності, що полягає у створенні спеціальних територіальних утворень (природних заповідників) і введення в них суворого природоохоронного режиму. Планувалося створення заповідників на великій території за принципом повного невтручання людини у природні процеси та надання останнім можливості для саморозвитку. Він стверджував, що «всілякі міри, які порушують природні умови боротьби за існування, недопустимі. Не потрібно нічого усувати, нічого додавати, нічого покращувати. Треба полишити природу на саму себе. <...>» [4, с. 51].

І вже на початку XX ст. починають створюватися державні заповідники. Так, на території України у 1921 р. засновано у районі Києва державний заповідник дніпровських ланів «Конча-Заспа», у 1923 р. – Державний лісостеповий заповідник імені Т.Г. Шевченка в районі м. Канева на високому правому березі Дніпра [5, с. 35]. А у 1925 р. було прийнято постанову РНК УСРР «Про оголошення території могили Т.Г. Шевченка державним заповідником» [21].

Вперше принцип недоторканності заповідних територій отримав конкретне юридичне закріплення у декреті «Про охорону пам'яток природи, садів і парків» від 16 вересня 1921 р. [7]. Цей декрет заклав основу поділу охоронюваних територій на п'ять категорій: заповідники, національні парки, пам'ятки природи, сади і парки історико-культурного призначення. Указаний акт визнавав їх недоторканність і встановлював організаційні форми охорони цінних у науковому і культурному значеннях територій й окремі природні об'єкти.

Більш чітке поняття заповідності було визначено у Декреті ВЦВК Ради Народних Комісарів РСФСР «Про охорону ділянок природи та її окремих творів, які мають переважно наукове або культурно-історичне значення» від 5 жовтня 1925 р. [8]. Ділянки природи (землі та водного простору) і окремі твори її, тварини, рослини, гірські породи, а також акліматизаційні ділянки, парки, сади і штучно створені запаси зеленої площі, що представляють собою наукову або культурно-історичну цінність, підлягають охороні або з обмеженням області їх використання, із залишенням у недоторканому вигляді. Із цією метою їм може бути присвоєно заповідність (р. 1 п. 1) [8].

Характерною особливістю декретів про заповідники було саме поняття заповідника. Декрети проголошували принцип недоторканності ділянок землі, які оголошувалися державними заповідниками [6, с. 107].

На шляху розвитку заповідності приймалися типові положення про окремі заповідники та нормативно-правові акти, які регулювали їх діяльність. Першим вітчизняним правовим актом була постанова Ради Міністрів УРСР «Про заходи щодо впорядкування охорони державних заповідників і пам'яток природи на території УРСР» від 26 липня 1946 р., якою затверджено Положення про державні заповідники і пам'ятки природи на території УРСР [9]. У 1962 р. внесено зміни і затверджено нове Положення про державні заповідники УРСР [10]. Цими актами встановлено режим державного заповідання, передбачалося виділення навколо державних заповідників охоронних зон та закріплено поняття «заповідний фонд».

У 1981 р. постановою Держплану СРСР і ДКНТ були затверджені Типові положення про державні заповідники, пам'ятники природи, ботанічні сади і дендрологічні парки, зоологічні парки, заказники, природні національні парки [11]. Головним завданням заповідників визначалася охорона територій, на яких заборонялися: всі форми відпочинку населення; інша діяльність, яка негативно впливає на природні комплекси; проїзд і прохід сторонніх осіб по землях заповідників, за винятком



доріг загального користування. Поки на союзному рівні питання віднесення цих територій до об'єктів природно-заповідного фонду обговорювалося, окремі республіки на законодавчому рівні їх узаконували. На цьому шляху серед перших республік була й Україна.

22 липня 1983 року Рада Міністрів УРСР прийняла постанову «Про класифікацію і мережу територій та об'єктів природно-заповідного фонду Української РСР» [12]. Було виділено 8 організаційних форм заповідної охорони природи. Через рік, у 1984 р., Державний комітет УРСР з охорони природи затвердив Положення про порядок порушення і розгляду клопотань про утворення (оголошення) і реєстрації територій і об'єктів природно-заповідного фонду Української УРСР [13, с. 108].

Самостійного розвитку законодавство України, зокрема природоохоронне, набуло після проголошення незалежності. Важливу роль у правовому регулюванні територіальної охорони природи в Україні має комплексний природоохоронний Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. [14]. У Законі було вперше закладено концепцію створення єдиної територіальної системи. Так, у ст. 60 зазначено, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ. Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, пользахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України [14]. Одним із принципів охорони навколишнього природного середовища визначено принцип збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» став підґрунтям для формування нового підходу до охорони природи і створення нормативно-правової бази. Продовженням правового регулювання охорони і збереження окремо виділених територій став прийнятий Закон України «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992 р. [15]. У преамбулі Закону зазначено, що природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонових моніторингу навколишнього природного середовища.

Природно-заповідний фонд поділяється на: природні території та об'єкти – природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища; штучно створені об'єкти – ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, пам'ятки природи, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Однак усі вони не зв'язані між собою. Така фрагментація заповідних територій призводить до їх деградації – ізольовані охоронні території із часом втрачають біологічне і ландшафтне різноманіття і не можуть забезпечити їх збереження у перспективі [16, с. 2]. Самостійно природно-заповідний фонд не може виконати функції щодо збереження та відновлення рідкісних і типових видів фауни, оскільки, наприклад, не забезпечує збереження та охорону рідкісних і зникаючих видів фауни під час їх міграції. І постало завдання розширення територій із природним станом ландшафту, посилення природоохоронної діяльності на заповідних і рекреаційних територіях та розширення мережі природоохоронних територій.

На європейському рівні у 1995 р. приймається Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття [17] (далі – Стратегія). Пріоритетним напрямом її визначено створення Всеєвропейської екологічної мережі як цілісності природи і зв'язку її складових. Стратегія стимулює до формування національних екологічних мереж, поєднання їх з аналогічними мережами суміжних країн і об'єднання у Всеєвропейську екологічну мережу, завдяки чому зможуть вільно мігрувати різні види рослин та тварин. Завдання Стратегії полягає у збереженні, зміцненні та відновленні ключових екосистем, середовищ існування, видів та елементів ландшафтів шляхом створення Загальноєвропейської екологічної мережі та ефективного управління нею.

Україна також задекларувала початок формування екологічної мережі. Новий етап у національному підході до територіальної охорони природи розпочинається із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України «Про вдосконалення державного управління заповідною справою в Україні» від 12 липня 1997 р. [18]. У постанові доручено міністерствам розробити і затвердити до січня 1999 р. довгострокову Програму формування національної екологічної мережі. Відповідну Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. затверджено Законом України від 21 вересня 2000 р. [19].

Продовженням у напрямку формування мережі природоохоронних територій є прийнятий Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. [20]. Згідно із цим Законом екологічною мережею визначається єдина територіальна система, що утворюється з метою поліпшення



умов 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 і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні.

Структурно екомережа складається із ключових, сполучних, буферних та відновлювальних територій, які є функціонально різними, але водночас об'єднуються заради збереження й охорони ландшафтного і біологічного різноманіття. Так, ключові території забезпечують збереження найбільш цінних і типових для певного регіону компонентів ландшафтного та біорізноманіття. Сполучні території, або їх ще називають екокоридори, поєднують між собою ключові території, забезпечують міграцію тварин та обмін генетичного матеріалу. Буферні території забезпечують захист ключових та сполучних територій від зовнішніх впливів. Відновлювальні території забезпечують формування просторової цілісності екомережі (ст. 3).

Висновки. На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що територіальна охорона природи бере свій початок ще задовго до розвитку незалежної держави Україна. Спочатку під охорону бралися окремі незначні території та об'єкти для збереження певних видів флори та фауни у господарських або воєнних цілях, потім розвивалася концепція заповідання, основою якої було створення заповідників залежно від наукового та культурно-історичного їх значення. Поступово відбувалося розширення мережі природоохоронних територій і створення природно-заповідного фонду, який на сьогодні включає 7 категорій природних територій і об'єктів та 5 штучно створених об'єктів, і станом на квітень 2015 р. охоплює 6,5% території всієї країни. І остаточним етапом є об'єднання природоохоронних територій та створення екологічної мережі задля збереження біологічного та ландшафтного біорізноманіття. Саме напрямок територіальної охорони природи повинен бути одним із ключовим на сьогодні у природоохоронній галузі. Тема обраного дослідження є досить об'ємною і може бути продовжена в інших публікаціях.

Список використаних джерел:

1. Ковтун О.М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природо-ресурсне право» / О.М. Ковтун ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. – К., 2008. – 233 с.
2. Чафранов Н.А. Охрана природы в эпоху Петра Первого / Н.А. Чафранов // Охрана природы и заповедное дело в СССР. – 1960. – № 6. – С. 6–10.
3. Насимович А.А. Дореволюционный период в развитии заповедного дела / А.А. Насимович // Опыт работ и задачи заповедников СССР. – М., 1979. – С. 8.
4. Кожевников Г.А. О необходимости устройства заповедных участков для охраны русской природы / Г.А. Кожевников // Этико-эстетический подход к охране дикой природы и заповедном деле / сост. В. Борейко. – К. : КЭЖЦ, 1997. – С. 31–91.
5. Мунтян В.Л. Правова охорона природи в УРСР : [навчальний посібник] / В.Л. Мунтян. – 2-е вид. допов. – К. : Вища школа, 1982. – 232 с.
6. Колбасов О.С. Экология: политика-право. Правовая охрана природы в СССР : [монография] / О.С. Колбасов. – М. : Наука, 1976. – 230 с.
7. Про охорону пам'яток природи, садів і парків : Декрет від 16 вересня 1921 р. // СУ РСФСР. – 1921. – № 65. – Ст. 492.
8. Про охорону ділянок природи та її окремих творів, які мають переважно наукове або культурно-історичне значення : Декрет ВЦВК Ради Народних Комісарів РСФСР від 5 жовтня 1925 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://libussr.ru/doc_ussr/ussr_2689.htm.
9. Положення про державні заповідники і пам'ятки природи на території УРСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 26 липня 1946 р. № 1273 // ЗП УРСР. – 1946. – № 13–14. – Ст. 110.
10. Положення про державні заповідники Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 5 жовтня 1962 року № 1152 // ЗП УРСР – 1962. – № 10 – Ст. 141.
11. Федоров В.Н. Уголовная ответственность за самовольный захват земли : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук / В.Н. Федоров. – К., 1986. – С. 13–14.
12. Про класифікацію і мережу територій та об'єктів природно-заповідного фонду Української РСР : Постанова Ради Міністрів УРСР від 22 липня 1983 р. // ЗП УРСР. – 1983. – № 8. – Ст. 49.
13. Шемшученко Ю.С. Правовые проблемы экологии / Ю.С. Шемшученко. – К. : Научная мысль, 1989. – 232 с.
14. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.



15. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
16. Мудрак О.В. Науково-методичні засади формування й розвитку екологічної мережі Європи і Поділля в контексті збалансованого розвитку / О.В. Мудрак, О.М. Нагорнюк // Наукові доповіді Національного аграрного університету. – 2008. – № 4 (12).
17. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного й ландшафтного різноманіття : Міжнародний документ від 25 жовтня 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
18. Про вдосконалення державного управління заповідною справою в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1997 р. № 1259 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1259-97-%D0%BF/find?text=%EC%E5>.
19. Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000–2015 рр. : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 43. – Ст. 5.
20. Про екологічну мережу України : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // Офіційний вісник України. – 2004. – № 29. – Ст. 53.
21. Про оголошення території могили Т.Г. Шевченка державним заповідником : Постанова РНК УСРР від 20 серпня 1925 р. // ЗУ УСРР. – 1925. – № 64–65. – Ст. 370.

