

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОВІДНОЇ СПРАВИ В УКРАЇНІ**

Питання становлення й розвитку теорії та практики заповідної справи, її історичні аспекти, правовий режим, практика правозастосовчої діяльності в цій сфері завжди знаходилися в полі зору фахівців багатьох галузей науки. Про це свідчить історіографія заповідників, які створені в Україні та країнах колишнього СРСР [15, с. 320-336].

Охорона окремих ділянок природи з метою збереження й вивчення шляхів природних процесів як саме наукове заповідання було започатковано і сформовано наприкінці XIX ст. У цей же час уперше була розроблена і сформульована концепція заповідної справи. Її зміст складався з наступних елементів: заповідання недоторканності території й недопущення на ній господарської чи іншої діяльності, яка може порушувати природні процеси, що відбуваються на ній; збереження заповідної території як еталону; спостереження за природними процесами та явищами; співвідношення розвитку природних процесів і еталонних та господарських територій [3, с. 310].

На думку Г. Кожевникова, для збереження першозданної природи ділянки слід створювати великими за розміром, щоб уникнути впливу культурності сусідніх місцевостей. Вони повинні бути заповідними в повному обсязі. Усі види діяльності, що порушують природні умови боротьби за існування на цій території, неприпустимі. Необхідно полишити природу самій собі і лише спостерігати за результатами [6, с. 25, 26]. Основним завданням охорони природи є збереження окремих її ділянок в недоторканності з метою наукового вивчення [5, с. 1].

Приблизно в цей же період В.В. Докучаєв обгрунтував необхідність заповідання і степу [4], що, на думку багатьох фахівців, послужило науковим фундаментом вітчизняної заповідної справи. У своїх наукових дослідженнях ним обгрунтовувалася теза, що ділянки недоторканного ковильного степу мають бути зразком для всіх інших, еталоном при комплексних довгострокових дослідженнях, принципом наукового заповідання [15, с. 18].

Наприкінці XIX ст. цим ученим та його помічниками було опубліковано проект організації заповідних станцій, які стали прообразом природних заповідників. У 1885 р. на землях приватної власності було створено найвідоміший заповідник «Асканія Нова» [13, с. 28]. У цей же період на території сучасного СНД було організовано ще декілька таких заповідників.

Імператорська Академія наук Росії на початку XX ст. виступила з ініціативою створення розгалуженої системи заповідних територій. У 1909 р. було затверджено Міжвідомчу комісію для розробки заходів по охороні кавказького зубра. Нею було підготовлено положення про заповідник з метою збереження в первозданній недоторканності місцевої кавказької природи з її представниками рослинного і тваринного світу. Ним передбачалося, що землі цього заповідника визнаються неподіль-

ним майном, становлять виключну власність держави й не можуть використовуватися для вирощування сільськогосподарських культур і розробки корисних копалин [Див.: 15, с. 24]. Зазначений документ був першим законодавчим актом про конкретний державний заповідник. На жаль, його так і не було створено як з об'єктивних, так і суб'єктивних причин: це наявність приватної власності на землю та інші природні ресурси, початок першої світової війни тощо.

Приватна власність, з одного боку, служила появі перших заповідників, а з другого – саме вона й гальмувала цей процес. Можливо, на сучасному етапі розвитку заповідної справи слід ініціювати питання про створення разом з державними і природних заповідників на підставі приватної чи інших форм власності.

У 1918 р. уряд молодого держави доручив делегатові Астраханського губвиконкому підготувати декрет про охорону природи. У ньому говорилося, що на заповідних ділянках природи забороняється будь-яке втручання в біологічні процеси з боку людини [10, с. 36]. Проект декрету РНК «О государственном заповедании с научной целью участков суши, вод и недр земли» було розроблено, але не прийнято.

У декреті РНК «Об охране памятников природы, садов и парков» від 16 вересня 1921 р. [8; 1944. – № 65. – Ст. 492], зазначалося, що ділянки природи й окремі її витвори, які становлять наукову й культурно-історичну цінність і потребують охорони, можуть бути оголошені недоторканими пам'ятками. Більш значимі за площею ділянки, які теж відрізняються своїми пам'ятками, оголошуються заповідниками й національними парками. На їх землях заборонялося полювання, вилов риби, розробка корисних копалин. Водночас у цьому документі зауважувалося, що деякі види діяльності (полювання, вилов риби тощо) на території заповідника можуть здійснюватися, але лише з дозволу Народного комісаріату освіти.

Декрет ВЦВК і РНК «Об охране участков природы и ее отдельных произведений, имеющих преимущественно научное или культурно-историческое значение» приймається [8; 1925. – № 70. – Ст. 559]. Цей нормативний акт містив низку положень, які не відповідали концептуальним засадам заповідної справи. Зокрема, передбачалося, що залежно від режиму охорони (тобто заборони повного чи обмеженого використання) заповідні території поділяються на «повні» і «часткові». На «повних» заборонялося будь-яке господарське використання й порушення природного стану заповідників, але передбачалося, що в них може провадитися діяльність по нейтралізації стихійного лиха або надзвичайних антропогенних чи екологічних ситуацій, які загрожують можливій руйнації цих територій. Важливо й те, що цим декретом було передбачено можливість створення навколо заповідних територій охоронних зон, а також дозволялося безпосередньо в заповідниках будівництво природоохоронних музеїв, біологічних станцій, бібліотек, проведення оглядових екскурсій, експлуатація цих будівель і сільськогосподарських угідь відповідно до завдань, які вони виконували. Як бачимо, цей правовий акт містив взаємонеузгоджені приписи, а саме: заборона господарської діяльності в межах заповідної території, охорона природних утворень в першозданному вигляді і в той же час можливість проведення екскурсій, експлуатація угідь, біологічних станцій тощо.

Уперше на теренах колишнього СРСР у 1929 р. приймається Типове положення про заповідники [13, с. 23]. На їх території заборонялася будь-яка господарська діяльність, а тому природний стан «повного» заповідника не міг зазнавати втручання людської діяльності в біологічні процеси. Дозволялася виключно наукова або при-

родоохоронна діяльність, яка не суперечила його цільовому призначенню. Разом із тим цей правовий документ передбачав можливість організації й проведення екскурсій по території заповідника, що суперечило науково-дослідницькій і природоохоронній діяльності, а також цілям створення заповідників.

У 1934 р. затверджується нове Типове положення про заповідники [8; 1934. – № 15. – Ст. 98], яким дещо змінюється правовий режим цих територій. По-перше, вони повністю або частково вилучалися з господарського використання. По-друге, на них покладался обов'язок, пов'язаний з проведенням акліматизації й реакліматизації найбільш цінних для науки й господарства об'єктів фауни і флори. Дещо пізніше до завдань заповідників було також віднесено організацію й проведення туризму [7, с. 26].

У добу Великої Вітчизняної війни протиріччя в царині відносин природокористування й охорони навколишнього природного середовища значно загострилися. Вони виявилися у 2-х тенденціях, що знайшло своє відбиття в законодавстві того періоду: (а) в посиленні експлуатації природних ресурсів і (б) в подальшій централізації управління й контролю в цій сфері [2, с. 53]. Положення про державні заповідники та пам'ятки природи на території УРСР, затверджене в 1946 р. було першим вітчизняним правовим актом щодо розглядуваної нами галузі [11]. Аналогічні положення були прийняті також і в інших союзних республіках. Порівняно з попереднім воно помітно змінило правовий статус заповідників. Уперше в законодавстві про заповідну справу передбачалося, що заповідники – це науково-дослідні установи, територія яких становить особливий державний заповідний фонд, виключений із загальної господарської експлуатації.

27 квітня 1981 р. постановою № 77/106 Держплану СРСР і Держкомнауки СРСР було затверджено Типове положення про державні заповідники [9]. Метою створення останніх відповідно до цього документа було збереження в природному стані природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, які вилучаються з господарської експлуатації. Головні завдання заповідників: (а) охорона території, (б) проведення наукових досліджень, (в) пропаганда основ заповідної справи, (г) сприяння в підготовці наукових кадрів. На їх території заборонялися: (а) всі форми відпочинку населення, (б) інша діяльність, яка негативно впливає на природні комплекси; (в) проїзд і прохід сторонніх осіб по землях заповідників, за винятком доріг загального користування. Таким чином, у зазначеному положенні були сформульовані головні принципи заповідання, розроблені на період його прийняття вітчизняними основоположниками заповідної справи.

Сучасне законодавство України про природні території, що підлягають особливій охороні, становить собою широку систему законодавчих і нормативних актів, які регулюють суспільні відносини в цій царині. Так, нормативно-правове підґрунтя, що забезпечує організацію й функціонування державних природних і біосферних заповідників, національних природних парків, інших територій та об'єктів природно-заповідного фонду, складають Закони («Про охорону навколишнього природного середовища» [1; 1991. – № 41. – Ст. 546], «Про природно-заповідний фонд України» [1; 1992. – № 34. – Ст. 502], «Про екологічну мережу України» [1; 2004. – № 45. – Ст. 502], «Про Червону книгу України» [1; 2002. – № 30. – Ст. 201], «Про охорону атмосферного повітря» [1; 1992. – № 50. – Ст. 678]), кодекси (Земельний кодекс України [1; 2002. – № 3-4. – Ст. 27], Лісовий кодекс України [1; 1994. – № 17. – Ст.

99], Водний кодекс України [1; 1995. – № 24. – Ст. 189]) та інші нормативно-правові акти.

Важливого значення набуває Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні, яка затверджена постановою Верховної Ради України від 22 вересня 1994 р., № 177/94-ВР [1; 1994. – № 48. – Ст. 430]. У ній говориться, що найефективніший засіб охорони видів тваринного й рослинного світу, унікальних і типових природних комплексів – це розширення й підвищення репрезентативності мережі природно-заповідного фонду України, який є складовою частиною світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

Законом України від 21 вересня 2000 р., № 1989-III затверджено Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки [1; 2000. – № 47. – Ст. 405]. Цей документ було підготовлено в контексті вимог подальшого опрацювання, вдосконалення й розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного й ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту.

Згідно із Законом «Про екологічну мережу України» до національної екологічної мережі як складників структурних елементів належать території й об'єкти природно-заповідного фонду: природні й біосферні заповідники, національні природні, регіональні ландшафтні, зоологічні, дендрологічні парки, заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Особливий статус мають біосферні заповідники, які є природоохоронними, науково-дослідними установами міжнародного значення, що створюються з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонового екологічного моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних чинників. Вони створюються на базі природних заповідників, національних природних парків з включенням до їх складу територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій та інших земель і належать до всесвітньої глобальної мережі біосферних заповідників. Наукові дослідження, спостереження за станом довкілля та інша їх діяльність здійснюються з урахуванням міжнародних програм.

З метою послідовного переходу нашої країни до сталої розбудови, з огляду на програмні документи, прийняті на Конференції ООН по навколишньому природному середовищу й розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), розроблено проект стратегії сталої розбудови, довгострокові програми охорони довкілля України, регіональні й місцеві плани дій. Усі ці правові документи ґрунтуються на таких основних загальних принципах:

- природні ресурси, які належать народові і становлять матеріальну основу його існування незалежно від форм власності, є обмеженими і мають використовуватися з урахуванням потреб нинішнього й майбутніх поколінь;
- їх використання повинно базуватися на інтенсивному й наукоємному підходах;
- будь-яка антропогенна діяльність має узгоджуватися із законами природи й обмеженнями, що з цих законів випливають;
- екологічно орієнтоване виробництво повинно бути економічно ефективним;
- одержаний від господарської діяльності результат не може бути меншим від

шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р., № 880-р схвалено Концепцію національної екологічної політики України на період до 2020 року [12]. Її завданнями є припинення втрат ландшафтного різноманіття, формування екомережі, розвиток заповідної справи, що передбачає: (а) збереження біорізноманіття, подальший розвиток системи його невиснажливого використання й відтворення; (б) охорона в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду рідкісних і перебуваючих під загрозою зникнення видів фауни і флори, біотичних угруповань і типів природних середовищ; (в) створення й підтримку цілісної й репрезентативної в межах зон України системи територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Необхідність переорієнтації зусиль з формування природоохоронної політики на її практичне втілення в життя, вдосконалення й наближення законодавства України про збереження довкілля до європейського, зміцнення інституціонального потенціалу природоохоронної діяльності й створення для цього ефективних інструментів передбачають: а) розвиток національної системи управління навколишнім природним середовищем; б) зміцнення інституціональної спроможності системи управління довкіллям; в) удосконалення економічного й фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики, визначення джерел її фінансування; г) розвиток законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Саме цей напрямок подальшого розвитку законодавства України про заповідну справу повинен стати головним у законотворчій діяльності нашої держави.

**Список літератури:** 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Голіченков А.К., Новицькая Т.Е., Чиркин С.В. Охрана природы и природопользование по законодательству 40-60-х годов // Вестник МГУ. – Серия 11: Право. – 1991. – № 6. – С. 29-36. 3. Докучаев В.В. Сочинения. – Т.8. – М.-Л.: Юрид. лит., 1961. – 403 с. 4. Докучаев В.В. Труды экспедиции, снаряженной Лесным Департаментом под руководством проф. Докучаева. – СПб: Тип. И. Трофимова, 1895. – 189 с. 5. Кожевников Г.А. Значение Косинского заповедника // Тр. Косин. биолог. станции. – 1925. – № 2. – С. 46-52. 6. Кожевников Г.А. О необходимости устройства заповедных участков для охраны русской природы // Тр. Всерос. Юбил. Аклиматизац. съезда 1908 г. в Москве. – М., 1909. – Вып. 1. – С. 14-21. 7. Краснитский А.М. Проблемы заповедного дела. – М.: Лесн. промышленность, 1983. – 191 с. 8. СУ РСФСР. 9. Об утверждении Типового положения о государственных заповедниках: Пост. Госплана СССР и Госкомнауки СССР № 77/106 от 27.04.1981г. // Бюл. норм. актов министерств и ведомств СССР. – 1982. – № 12. – Ст. 7. 10. Подъяпольский Н.Н. Владимир Ильич и охрана природы // Охрана природы. – 1929. – № 2. – С. 18-24. 11. Положения про державні заповідники та пам'ятки природи на території УРСР: Пост. Ради Міністрів УРСР № 1273 від 26.07.1946г. // Збір. пост. Уряду УРСР. – 1946. – № 13-14. – Ст. 110. 12. Про схвалення Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року: Розпоряд. Кабміну України № 880-р від 17.10.2007р. // Офіц. вісн. – 2007. – № 79. – Ст. 2961. 13. Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. – М.: Изд. МГУ, 1978. – 89 с. 14. Типовое положение о заповедниках Наркомпроса от 18.07.1929 г. // Декреты и инструкции Наркомпроса по охране природы. – М.: Изд. Наркомпроса, 1929. – С. 23. 15. Штильмарк Ф.Р. Историография отечественных заповедников (1895-1995). – М.: Логата, 1996. – 339 с.

Надійшла до редакції 20.12.2007 р.