



## ПРАВОВІ ПИТАННЯ СТВОРЕННЯ БІОСФЕРНИХ ЗАПОВІДНИКІВ В УКРАЇНІ

ГОЛЬОНКО Руслан Анатолійович - старший викладач кафедри екології і права Чернівецького факультету НТУ «ХПІ», здобувач кафедри екологічного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

УДК349.6:502.211(1-751.3)(477)

*Проаналізована процедура створення і оголошення територій і об'єктів природно-заповідного фонду, в частині біосферних заповідників, виявлені недоліки їх правової регламентації, розглянута процедура створення біосферних заповідників, окреслені перспективні направлення удосконалення національного законодавства, регулюючого порядок створення біосферних заповідників.*

*Ключевые слова: биосферный заповедник, создание биосферных заповедников, экологическая сеть, природно-заповедный фонд, охрана природы.*

### Вступ

Правовим проблемам створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду (надалі – ПЗФ) присвячено чимало наукових праць, проте окремі питання створення біосферних заповідників, порядку їх включення до національної екологічної мережі, вивчення досвіду включення біосферних резерватів до екологічної мережі країн ЄС залишаються актуальними і потребують подальшого дослідження з огляду на поступове наближення законодавства України до права та політики Європейського Союзу, визначення курсу на розбудову національної екологічної мережі в контексті функціонування Загальноєвропейської екологічної мережі, активну участь нашої держави в різноманітних європейських ініціативах у сфері охорони природи тощо. Це, у свою чергу,

передбачає встановлення чіткого й ефективного механізму створення біосферних заповідників, а також забезпечення їх успішного функціонування у складі національної екологічної мережі.

### Аналіз літературних даних і постановка задачі дослідження

До проблеми охорони навколишнього природного середовища, територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, тваринного, рослинного світу зокрема, зверталися такі учені-правознавці у галузі екологічного права як: В. І. Андрейцев, А. П. Гетьман, Б. В. Єрофєєв, В. Г. Ємельянова, Ю. А. Жураєв [5], О. М. Ковтун, Л. Я. Окорокова [9], В. В. Петров, А. К. Соколова та ін. Окремим питанням правового регулювання створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду присвячені праці Х. М. Марич, О. Я. Станіславської, А. І. Черемної та ін. Проблемні аспекти формування національної екологічної мережі України розглядаються у роботах таких учених-правознавців, як: А. П. Гетьман, М. А. Дайнега, В. І. Лозо, О. В. Лозо, О. М. Ковтун тощо. Окреслені питання також активно досліджуються природознавцями (О. О. Кагало [6], О. В. Мудрак, С. Ю. Попович [10] та ін.).

**Мета і завдання дослідження** – вивчення особливостей створення біосферних заповідників, виявлення недоліків у

його правовій регламентації, аналіз порядку включення біосферних заповідників до національної екологічної мережі.

### Основна частина

Аналіз статей 51–53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [2] дає підстави твердити про декілька етапів створення й оголошення територій та об'єктів ПЗФ. При цьому слід вказати, що Розділ VII цього Закону розмежовує поняття «створення» та «оголошення», не вказуючи на те, які з територій чи об'єктів ПЗФ створюються, а які оголошуються. З огляду на лексичне значення слова «створити» [11, с.676], є підстави стверджувати, що біосферні заповідники як природоохоронні установи загальнодержавного значення, що мають статус юридичної особи, можуть бути створені (засновані).

Отже, першим етапом є підготовка і подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів ПЗФ, що може здійснюватися Мінприроди, науковими установами, природоохоронними громадськими об'єднаннями або іншими заінтересованими підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Вважаємо, що першим етапом має бути вибір природної території для заповідання, що передбачає проведення комплексу ретельно спланованих і якісно виконаних організаційних, наукових та інших заходів з метою пошуку масивів і природних комплексів, які потребують охорони.

Проте на законодавчому рівні не визначено порядок вибору природних територій для заповідання. Необхідність проведення таких заходів і виділення вибору територій для заповідання в окремий етап створення чи оголошення територій та об'єктів ПЗФ обговорюється лише в наукових колах і формування переліку потенційних для заповідання природних територій здійснюється на основі наукових обґрунтувань.

Так, слід підтримати думки Ю. А. Жураєва, Л. Я. Огорокової, які наголошують, що першим етапом є «виявлення унікальних природних об'єктів, що потребують охорони», шляхами виявлення яких ви-

знають, по-перше, формування списків потенційних особливо цінних об'єктів природи, і, по-друге, стихійне виявлення, термінове взяття під охорону природних об'єктів, що має місце у разі раптового виникнення чи різкої зміни соціально-економічної ситуації на цій території, або у зв'язку із отриманням нових наукових даних [5, с.34–35; 9, с.45].

О. О. Кагало та С. Ю. Попович наголошують, що сьогодні вибір територій для заповідання здійснюється за «залишковим принципом» [6, с. 58] і «визначається густотою і характером розподілу населених пунктів, вартістю землі, політичною кон'юнктурою...» [10, с. 128] тощо, в останню чергу враховується принцип наукової і природоохоронної цінності екосистем.

Тому, на нашу думку, необхідними є законодавче закріплення основних засад вибору територій для заповідання, а для біосферних заповідників також з урахуванням міжнародно-правових вимог, що висуваються до природних територій для включення у Всесвітню мережу біосферних резерватів.

Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [2] передбачає коло суб'єктів, які можуть подавати клопотання про створення біосферних заповідників, вимоги до змісту цих клопотань, порядок розгляду і погодження вказаних клопотань центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища (ст.ст. 51–52). За результатами погодження клопотань центральний орган виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища забезпечує розробку спеціалізованими проектними та науковими установами проектів створення біосферних заповідників. Однак поняття «проекти створення» біосферних заповідників у національному законодавстві не розкрито, не визначено також вимоги до змісту вказаної проектної документації, строки розробки цих документів.

Правовою підставою створення біосферного заповідника є обґрунтоване клопотання про необхідність узяття під охорону цінних природних комплексів, а

відповідний Указ Президента України, є відповідною точкою у складному механізмі створення біосферного заповідника і водночас підставою для здійснення подальших організаційно-правових заходів.

Наприклад, у Німеччині згідно з Федеральним законом про охорону природи [13] захист природних територій та ландшафтів здійснюється шляхом оголошення таких територій охоронюваними. У відповідних актах визначаються: територія, яка буде захищена, мета захисту, накази і заборони, необхідні для реалізації цієї мети і, де необхідно, відповідні плани управління, розвитку і заходи щодо відновлення.

Процедура створення й оголошення територій та об'єктів ПЗФ в Україні, яка поширюється і на біосферні заповідники, на законодавчому рівні регламентована лише у загальному вигляді і не включає інших етапів, які є дуже важливими для забезпечення завершення процесу створення біосферного заповідника. З цього приводу Ю.А. Жураєв, розглядаючи порядок створення пам'яток природи, справедливо зауважує, що регламентована законодавством процедура «юридичного оформлення особливо цінних природних комплексів» є лише частиною процесуальних правовідносин, предмет яких складають організаційно-правові питання створення пам'яток природи [5, с.31].

Так, після прийняття рішення Президентом України про створення біосферного заповідника необхідна розробка (спеціалізованими проектними організаціями) та затвердження (Мінприроди) Проекту організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів з визначенням заповідної, буферної зон, зони антропогенних ландшафтів, а також, у разі необхідності, – зони регульованого заповідного режиму, що передбачено ст. 18 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [2]; розробка, погодження та затвердження проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, щодо організації і встановлення меж території біосферного заповідника, що передбачено ст. 20 Земельного кодексу

України [1], статтями 25, 47 Закону України «Про землеустрій» [3].

Щодо Проекту організації території біосферного заповідника слід зазначити, що на відміну від проекту створення біосферного заповідника його правове значення в процедурі створення вказаних природоохоронних установ та для їх функціонування загалом визначено в ст. 14 ч. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [2]. Зокрема, такий проект розробляється з метою визначення заходів щодо провадження природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності, які передбачається здійснити протягом п'яти років, а також стратегії розвитку об'єкта природно-заповідного фонду на десять років. Вимоги до змісту вказаного документа визначаються Положенням про проект організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів, затвердженого наказом Міністерства екології та природних ресурсів [4].

Однак законом не визначено обов'язковою розробку такого проекту, не встановлені і строки його створення. На нашу думку, проект організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів також повинен містити, серед іншого, обґрунтування природокористування в межах заповідника та обґрунтування допустимого рекреаційного, еколого-освітнього, наукового навантаження на його природні комплекси; встановлення територіально-диференційованого режиму охорони, відтворення та використання його природних комплексів.

Звернемо увагу на те, що Законом України «Про природно-заповідний фонд України» [2] не визначено співвідношення таких проектних документів, як: проект створення біосферного заповідника і проект організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів у процесі створення останнього. Вважаємо, що проект створення біосферних заповідників має окреме призначення у процедурі створення останніх, оскільки містить обґрунтування необхідності взяття під охорону цінних природних територій

і закріплення за ними статусу біосферного заповідника. Тому відсутність проекту створення біосферного заповідника робить неможливим прийняття рішення про створення останнього.

З огляду на сказане, питання про вимоги до змісту такої проектної документації, визначення строків їх розробки мають бути законодавчо регламентовані в окремому спеціальному законі про біосферні заповідники.

Потрібно вказати, що Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [2] не містить особливостей порядку відведення земельних ділянок для створення біосферних заповідників, відсутні і вказівки на обов'язковість розробки проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок, організації та встановлення меж територій природно-заповідного фонду. Це законодавче положення містить посилення на нормативні приписи, що загалом закріплені в Земельному кодексі України. Варто погодитись із справедливим зауваженням А. М. Мірошниченка та В.М. Правдюка, які вказують, що «законодавством передбачена можливість оголошення певних територій об'єктами ПЗФ, а відповідно, і віднесення цих територій до земель ПЗФ за декларативним принципом без визначення меж таких територій та розроблення відповідного проекту відведення. При цьому чинне законодавство не передбачає чітко ані процедур встановлення обмежень по використанню таких територій, ані процедур відмежування таких територій від земель іншого цільового призначення» [8, с.43].

Безперечно, проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ та іншого природоохоронного призначення обов'язково повинні містити характеристику території із встановленням режиму використання земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, обмежень у використанні земель та їх режимоутворюючих об'єктів; акт перенесення в натурі (на місцевість) меж території природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення.

Таким чином, у згаданих проектних документах, які згідно з чинним законодавством мають різне призначення і розробляються за окремими процедурами, є деяке дублювання, що потребує усунення, уточнення змісту і завдань указаних документів, адже це спричиняє додаткові витрати ресурсів та часу при виконанні відповідних робіт, що має наслідком ускладнення та затягування процесу створення біосферних заповідників. Крім того, ні природоохоронним, ні земельним законодавством не визначене співвідношення проектів організації територій ПЗФ, розробка яких передбачена Законом України «Про природно-заповідний фонд України», з проектами землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ та іншого природоохоронного призначення, що передбачено Законом України «Про землеустрій», як, власне, і співвідношення із процедурою відведення земельних ділянок, на що вже вказувалося у літературі [7, с. 184; 12, с. 28-29; 8, с. 43].

Отже, є підстави стверджувати про відсутність єдиної чіткої законодавчо визначеної процедури створення чи оголошення територій та об'єктів ПЗФ загалом і біосферних заповідників зокрема, оскільки вказане питання окремо регулюється як природоохоронним, так і земельним законодавством.

Усі вище охарактеризовані етапи становлять єдину процедуру створення біосферних заповідників, яка складається із двох якісно різних за характером та метою стадій. Так, перша стадія – це власне створення біосферного заповідника шляхом юридичного оформлення цінних природних територій, що має за мету закріплення за ними статусу природоохоронної установи загальнодержавного значення, взяття під охорону держави цінних природних територій.

Друга стадія – забезпечення функціонування території біосферного заповідника, у процесі реалізації якої на кожному етапі досягається мета організації території заповідника, яку складають: 1) розробка і затвердження проекту землеустрою щодо відведення земельних ділянок, про-

екту землеустрою щодо організації і встановлення меж, визначення меж території біосферного заповідника на місцевості;- 2) розробка і погодження проекту організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів.

Отже, слід вказати, що процедура створення біосферних заповідників національним законодавством взагалі окремо не визначена, а регламентований порядок створення й оголошення територій та об'єктів ПЗФ не відображає повною мірою всі етапи складного процесу створення біосферних заповідників. Тому нагальною є потреба закріплення чітко визначеного порядку створення вказаних природоохоронних установ у окремому законі про біосферні заповідники. Важливим також є встановлення строків створення біосферного заповідника загалом та строків завершення кожного із етапів з метою усунення затягування взяття під охорону цінних природних комплексів, оскільки на сьогоднішній день чинне законодавство не визначає строків розробки проектів організації територій біосферних заповідників та охорони їх природних комплексів, передання у постійне користування земель біосферним заповідникам та розробки відповідних проектів землеустрою, що може призвести до безпідставного зволікання із розробкою, погодженням відповідних проектних документів тощо.

### Висновки

Процедура створення біосферних заповідників національним законодавством взагалі окремо не визначена, а регламентований порядок створення й оголошення територій та об'єктів ПЗФ не відображає повною мірою всі етапи складного процесу створення біосферних заповідників. Тому пропонуємо закріпити чітко визначений порядок створення вказаних природоохоронних установ у окремому законі про біосферні заповідники із викладенням послідовних етапів здійснення організаційно-правових заходів у певні визначені строки.

Певна річ, обґрунтовані у нашій публікації пропозиції та окреслені перспективні

напрямки удосконалення національного законодавства України щодо створення не лише біосферних заповідників, а й інших територій та об'єктів ПЗФ не є беззаперечними і вичерпними, тож порушена проблема вимагає подальшого вивчення.

### Література

1. Земельний кодекс України: Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14/print1471936691978568>.
2. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>;
3. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/858-15>.
4. Про затвердження Положень про Проекти організації територій установ природно-заповідного фонду України: наказ Міністерства екології та природних ресурсів № 273 від 21.08.2014 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0829-05/print1471936691978568#n20>.
5. Жураев Ю.А. Проблемы правового режима и охраны государственных памятников природы. Ташкент : Фан, 1990. 101 с.
6. Кагало О. О. Природно-заповідний фонд України та перспективи його функціонування у контексті сучасних підходів до охорони біотичного й ландшафтного різноманіття. *Природно-заповідний фонд України – минуле, сьогодення, майбутнє*: матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю природного заповідника «Медобори» (смт. Гримайлів, 26-28 травня 2010 р.). Тернопіль: «Підручники і посібники», 2010. С.57–70.
7. Максименко М. І. Співвідношення документації з формування екологічної мережі України зі створенням територій та об'єктів природно-заповідного фонду. *Наше право*. 2013. № 3. С. 183-187. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp\\_2013\\_3\\_34](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nashp_2013_3_34).
8. Мірошниченко А. М., Правдюк В. М. Досвід правового регулювання оголошення об'єктів природно-заповідно-

---

---

### АНОТАЦІЯ

Проаналізовано процедуру створення й оголошення територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зокрема біосферних заповідників, виявлено недоліки їх правової регламентації, розглянуто процедуру створення біосферних заповідників, окреслено перспективні напрями удосконалення національного законодавства, що регулює порядок створення біосферних заповідників.

Ключові слова: біосферний заповідник, створення біосферних заповідників, екологічна мережа, природно-заповідний фонд, охорона природи.

### SUMMARY

In the article the creation and proclamation territories and objects nature reserve fund, in particular; biosphere reserves were analyzed; disadvantages of the legal regulation were revealed; the creation procedure of biosphere reserves; the features of taking valuable natural territories and objects under the protection in foreign countries were investigated; the prospective lines of legislation improvement that regulates the biosphere reserves creation were outlined.

Keywords: biosphere reserve, the creation of biosphere reserves, ecological network, nature reserve fund, environmental protection.

го фонду у Німеччині. *Юридична Україна*. 2011. № 7. С. 42-46.

9. Огорокова Л. Я. Правовой режим государственных заповедников в СССР: монография. Воронеж : изд-во Воронеж. ун-та, 1982. 107 с.

10. Попович С. Ю. Природно-заповідна справа: навч. посібник. Київ: Арістей, 2007. 480 с.

11. Словник української мови: в 11 тт.; за ред. І. К. Білодіда. Т.9, 1978. Київ: Наукова думка, 1970—1980.

12. Томахін М., Канцурак В., Іваненко І., Колмаз Ю., Фишко Н., Сторожук А. Формування екологічної мережі та розвиток природно-заповідної справи в Україні. *Землепорядний вісник*. 2012. № 3. С. 23–29. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv\\_2012\\_3\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Zv_2012_3_10).

13. Act on Nature Conservation and Landscape Management (Federal Nature Conservation Act – BNatSchG) of 29 July 2009. URL: <http://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=319>.