

УДК 349.6:332.3

ЕКОЛОГО-ПРАВОВА ОПТИМІЗАЦІЯ ЗЕМЛЕВИКОРИСТАННЯ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

Буканов Г.М., к. п. н., доцент
кафедри конституційного, адміністративного та трудового права
Запорізький національний технічний університет

Стаття присвячена оптимізації ефективності правового захисту земель природно-заповідного фонду України за рахунок удосконалення нормативного визначення характеру функціонування та режиму територій і об'єктів.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, землекористування, правовий режим, охорона, природоохоронна територія.

Статья посвящена оптимизации эффективности правовой защиты земель природно-заповедного фонда Украины за счет усовершенствования нормативного определения характера функционирования и режима территорий и объектов.

Ключевые слова: природно-заповедный фонд, землепользование, правовой режим, охрана, природоохранная территория.

Bukanov G.M. ENVIRONMENTAL LAW OPTIMIZATION OF LAND USE OF AREAS AND OBJECTS OF NATURAL-RESERVED FUND

The article is dedicated to optimizing the efficiency of legal protection of lands of natural reserve fund of Ukraine by improving the legal definition of the principles and mode of operation areas and objects.

Key words: natural-reserved fund, land use, legal status, protection, protected area.

Постановка проблеми. Кожний народ, який проживає на території, що належить йому історично, здавна прагне зберегти природні умови існування для майбутніх поколінь. Заповідний фонд України – це частина природного середовища, яку людина не пристосувала для своєї діяльності, є добробутом країни й зберігається як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення й використання наявних природних ресурсів.

Відповідно до ст. 19 Земельного кодексу України у самостійні категорії виокремлюються землі, що підлягають особливій охороні, на яких розташовані природні комплекси та об'єкти, що мають особливе природоохоронне, наукове, рекреаційне, естетичне та оздоровче значення. Це – ділянки природи, які не використовуються у господарській діяльності людини та зберегли первинну красу, унікальні ландшафти, лісові масиви, екосистеми, виходи гірських порід, інші природні об'єкти – свідки історичних подій, місце відпочинку громадян.

Значимість таких комплексів та об'єктів й обумовлює необхідність їх охорони від несприятливих антропогенних впливів. Досягнення цієї мети вимагає їх повного або часткового вилучення з господарського використання та обігу і встановлення в їх межах спеціального режиму охорони.

В останні роки відчувається ріст несприятливого відношення до заповідної справи з боку деяких впливових міністерств і ві-

домств країни. Уряд загальмував створення нових заповідників і національних парків, почастишали випадки нецільового використання земель природно-заповідного фонду, недодержання режимів їх територій та об'єктів.

Вибір теми статті визначений не тільки актуальністю проблеми, а також й недостатнім рівнем державної підтримки та збереження режиму спеціальних природних об'єктів природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ).

Стан наукового дослідження. Проблемам правової охорони та захисту земель ПЗФ були присвячені роботи таких провідних вчених у галузі екологічного та земельного права, як: В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, Л. О. Бондаря, А. П. Гетьмана, О. В. Глоптової, П. О. Гвоздика, В. К. Гуревського, І. А. Дмитренка, В. П. Жушмана, Л. П. Заставської, П. Д. Індиченка, І. І. Каракаша, М. І. Козиря, С. М. Кравченко, П. Ф. Кулиничка, А. В. Луняченка, Н. Р. Малишевої, В. Л. Мунтяна, В. В. Носіка, В. І. Семчика, І. О. Середи, Н. І. Титової, Ю. С. Шемшученка та ін. Але у більшості робіт висвічувались тільки окремі питання даної проблеми, не були враховані реалії сьогодення, міжнародний досвід та співробітництво.

Мета публікації полягає у поглибленому дослідженні шляхів оптимізації правового захисту, підвищенні ефективності заходів природовикористання ПЗФ України.

Виклад основного матеріалу. Заповідна справа, як відомо, від слова «заповісти»,



не торкати, зберігати в первісному виді. У своїй монографії «Особливо охоронювані природні території» М. Ф. Реймерсу 1978 р., заперечуючи опонентам, які дорікали прихильників відкриття заповідників у «вилученні природних ресурсів з господарського користування», цей видатний учений писав, що безглуздо стверджувати те, що природні охоронювані території вилучаються з господарського обороту. Вони входять до нього, мають високу ефективність, спочатку чисто соціальну, а потім – соціально-економічну. І далі: «Увесь досвід людства говорить про те, що природні охоронювані території вилучаються із традиційного господарства з метою особливо значимого їх використання, що дає більший, ніж звичайна експлуатація, соціально-економічний і екологічний ефект» [1, с. 196-197].

Підтверджуючи надзвичайну суспільну необхідність існування й розвитку глобальної й національних систем територій, що підлягають особливій охороні, можна сказати, що охоронювані природні території сучасності – найважливіші й багатофункціональні екологічні установи. Вони підрозділяються на безліч категорій, кожній з яких суспільство «доручає» дуже значимі для нього функції.

Формуванню сучасних теоретичних основ вчення про території, що підлягають особливій охороні, на пострадянському просторі багато в чому сприяв М. Ф. Реймерс. «Існує і розбудовується мережа земельних ділянок та акваторій, – писав він, – спеціально виділюваних державою для особливих цілей, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища людини. Це і є території, що підлягають особливій охороні» [1, с. 12].

Йому ж належить і принципово важлива констатація: «Природні охоронювані території <...> необхідно розглядати як єдину систему, а, вірніше, як регуляторну підсистему в загальній тканині еко-, агро- і урбосистем» [1, с. 125]. Наведена М. Ф. Реймерсом «класифікаційна ієрархія» природних і природно-антропогенних охоронюваних територій [1, с. 147-148] зберігає своє значення до нашого часу. На думку вченого, такі території «лише за своєю формою виглядають як «пасивна» охорона природи. Насправді ж вони виступають як регулятори екологічної рівноваги – одна з найефективніших форм природокористування» [1, с. 273]. Погляди М. Ф. Реймерса на заповідну справу відповідають сучасним поглядам багатьох провідних екологів миру.

Існуюча нині потужна система охоронюваних природних територій у світі – переконливе підтвердження правильності теорії заповідної справи, доказ необхідності ПЗФ

для сучасної цивілізації. Саме розуміння глобальності цієї проблеми змушує постійно працювати над вдосконаленням нормативно-правової бази, активізацією наукових теоретичних досліджень, розробкою практичних заходів на державному рівні.

Згідно з визначенням Міжнародного союзу охорони природи (International Union for Conservation of Nature, або IUCN, далі – МСОП), до особливо охоронюваних природних територій ставляться ділянки суші або моря, спеціально призначені для збереження й підтримки біорозмаїття, природних і пов'язаних з ними культурних ресурсів, що й мають особливий юридичний статус. У цей час ті або інші види особливо охоронюваних природних територій (далі – ООПТ) є практично у всіх країнах світу. У кожній державі існує специфічна номенклатура категорій ООПТ.

Країн, що інтегрували категорії МСОП у стратегічні документи й програми, набагато більше, ніж кількість країн, що використовували їх у законодавстві. У список держав, де виявлені приклади використання системи категорій МСОП у політику, увійшли: Аргентина, Австралія, Бразилія, Болгарія, Еквадор, Гватемала, Гвінея Биссау, Угорщина, Індія, Кувейт, Росія, Санта-Люція, Саудівська Аравія, Словенія, Іспанія й Україна. З них в Еквадорі, Гвінеї Биссау, Індії, Росії, Санта-Люції, Саудівської Аравії й Україні згадування про категорії в законодавстві відсутні [2, с. 64]. Проаналізуємо чинне міжнародне та вітчизняне законодавство.

Відповідно до ст. 43 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) землі ПЗФ – це ділянки суші й водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду [3].

Ідентичне визначення вміщене в ч. 1 ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [4] і аналогічне – у ч. 1 ст. 61 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [5]. Слід звернути увагу, що землі ПЗФ одночасно можуть бути землями історико-культурного (ст. 6 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»), лісгосподарського призначення, водного фонду тощо.

До складу земель ПЗФ відповідно до ст. 44 ЗКУ входять природні території та об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заповідники, пам'ятки природи, заповідні урочища), а також штучно створені об'єкти (ботанічні

сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва).

Аналогічний за обсягом перелік наведений у ч. 2 ст. 61 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Класифікація об'єктів ПЗФ (а отже, і земель фонду) наведена в ст. 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», де передбачений поділ об'єктів не лише на природні та штучні, а й на об'єкти загальнодержавного та місцевого значення, а також поділ залежно від походження та інших особливостей (ч. 2-4 статті): заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної й наукової, історико-культурної цінності можуть бути загальнодержавного або місцевого значення.

Залежно від походження, інших особливостей природних комплексів та об'єктів, що оголошуються заповідниками чи пам'ятками природи, мети й необхідного режиму охорони:

- заказники поділяються на ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні;

- пам'ятки природи поділяються на комплексні, ботанічні, зоологічні, гідрологічні та геологічні.

Законодавством Автономної Республіки Крим може бути встановлено додаткові категорії територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Інструкцією про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України [6] визначаються наступні режими охорони і використання територій та об'єктів ПЗФ:

- заповідний режим – повне невтручання або втручання людини лише у виключних випадках у структуру екосистем та природні процеси;

- режим абсолютної заповідності – повне невтручання людини у природні процеси з будь-якою метою;

- режим регульованої заповідності – обмежене науково обґрунтоване втручання людини в природні процеси, при якому не переслідуються ніякі цілі, крім збереження видів живого та (або) угруповань на основі підтримання екологічної рівноваги (виконання природоохоронних, біотехнічних та науково-технічних заходів з метою регулювання та запобігання виникненню негативних змін в екосистемах шляхом сінокосіння, випалювання, випасу, реакліматизації,

регулювання чисельності певних видів, оптимізації гідрологічного режиму тощо);

- заповідний режим – режим, при якому забороняється здійснення окремих видів і форм господарської діяльності для забезпечення збереження окремого компонента чи окремих екосистем;

- режим непрямого використання та охорони – режим, при якому здійснюється обмежене використання природних ресурсів у рекреаційних, оздоровчих, спортивних, туристичних, освітніх та інших пізнавальних цілях;

- режим прямого природокористування – режим, при якому здійснюється збалансоване ведення традиційної господарської діяльності, що не призводить до дестабілізації екологічної рівноваги на природно-заповідній території та погіршення загального стану довкілля в регіоні.

Правовий режим кожного з об'єктів ПЗФ, вимоги щодо їх зонування тощо визначаються розділі III (ст.14-38) Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Положення Закону деталізуються в положеннях про конкретні об'єкти ПЗФ та охоронних зобов'язаннях на них (наприклад, див. Інструкцію щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду, затв. наказом Мінприроди від 25.02.2013 № 65 [7]).

На сьогоднішній день існує декілька міжнародних класифікацій природоохоронних територій, серед яких найбільш визнаною є класифікація МСОП, остання редакція якої була затверджена в 1994 році. Згідно з даною класифікацією більшість природоохоронних територій світу поділяються на шість категорій.

Категорія Ia. Суворий природний резерват (Strict Nature Reserve) – природоохоронна територія репрезентативних зразкових екосистем, яка призначається в основному для наукових досліджень, освіти та ведення екологічного моніторингу. Об'єктами збереження є малопорушені природні території достатнього розміру, назавжди позбавлені антропогенного впливу, охороняються в дуже суворому режимі.

Категорія Ib. Територія дикої природи (Wilderness Area) – природоохоронна територія незайманої природи значних розмірів, призначена для збереження природних розумів без прямих антропогенних впливів. Її об'єкти становлять наукову, освітню, естетичну, історичну цінність для відвідувачів, у яких є велике бажання бути наодинці зі справжньою дикою природою.

Категорія II. Національний парк (National Park) – велика природоохоронна територія, яка відводиться для збереження єдності



природних територій та рекреації, забезпечення духовних, наукових, освітніх потреб людини, недопущення використання екосистем не за призначенням. Національний парк включає одну або декілька екологічних систем, незмінених або малозмінених антропогенною діяльністю людини, відзначається різноманітними типами ландшафтів, багатством рослинного й тваринного світу, геоморфологічних систем, особливо цінних у науковому, освітньому, виховному та рекреаційному аспектах, характеризується високим ступенем мальовничості пейзажів. Об'єктами збереження є достатньо репрезентативні для біогеографічного району типи ландшафтів наукового, освітнього, туристичного й рекреаційного значення.

Категорія III. Пам'ятка природи (Natural Monument) – невелика природоохоронна територія, яка виділяється для збереження унікальних, рідкісних, естетичних та пов'язаних з природою культурних цінностей. Створюються на достатніх площах для естетичної насолоди людей у районах з унікальними витворами природи (водоспади, печери, кратери, гейзери, каньйони тощо). У галузі природно-заповідної справи термін «пам'ятка природи» вперше запропонував О. Гумбольдт в 1799–1804 роках. Зміст цієї категорії в багатьох країнах має свої особливості.

Категорія IV. Територія управління видами та місцями їх мешкання або Резерват охорони природи (Habitat/Species Management Area, Nature Conservation Area) – природоохоронна територія, яка з метою збереження виділяється для спеціального управління (ціленаправленого використання) окремими популяціями видів чи їх місцезнаходженнями. Тут допускається певного рівня діяльність людини. Головними видами управління є наукові дослідження, освіта, просвіта та екологічний моніторинг. До складу таких територій часто відводять місця міграцій, розмноження тварин, деякі водно-болотні угіддя, коралові рифи, естуарії тощо, площа яких визначається потребами існування популяцій видів. З метою регулювання процесів чисельності популяцій використовують спеціальні для менеджменту біотехнічні заходи. У класифікації природно-заповідного фонду України цій категорії цілком відповідає зміст заказників.

Категорія V. Наземний чи водний охоронний ландшафт (Protected Landscape/Seascape) – природоохоронна та рекреаційна територія (акваторія) з ландшафтами переважно високої пейзажної цінності, багатим біотичним і ландшафтним різноманіттям, чітко вираженими екологічними, естетичними та культурними особливостями.

Створюється для охорони, яка забезпечить протікання еволюційних процесів у природних комплексах, підтримання гармонійної взаємодії природних і культурних цінностей ландшафтів, забезпечення попередження негативних впливів, традиційного природокористування місцевого населення (риболовля, скотарство, садівництво, бджільництво тощо). У класифікації природно-заповідного фонду України змісту цієї категорії цілком відповідають регіональний ландшафтний парк, ботанічний сад, дендрологічний парк, зоологічний парк і в деякій мірі парк-пам'ятка садово-паркового мистецтва.

Категорія VI. Територія управління природними ресурсами (Manager Resource Protected Area) – велика природоохоронна територія, яка виділяється для довготривалої охорони, традиційного й сучасного збалансованого, контрольованого використання й постійного відтворення природних ресурсів і біорізноманіття, переважно незмінених екосистем, а також для невиснажливого використання населенням дарів природи. Лише третина території може порушуватися антропогенною діяльністю без вагомої шкоди.

Крім вищезазначених категорій МСОП, багатьма іншими міжнародними природоохоронними організаціями та відомими вченими виділяються ще додатково чотири міжнародні категорії.

Категорія VII. Антропологічний резерват (Anthropological Reserve). Створюється для збереження історичних антропологічних цінностей природи, розумів проживання популяцій унікальних, рідкісних та вимираючих корінних етносів, відтворення їх генофонду, забезпечення розумів для їх традиційного ведення господарства тощо.

Категорія VIII. Територія багатоцільового використання (Multipurpose Usage Protected Area). Створюється як зразок для різностороннього, здебільшого екологічно збалансованого, розвитку соціально-економічної сфери в природокористуванні та природовідтворенні, виваженого й невиснажливого ведення господарства.

Категорія IX. Біосферний резерват (Biosphere Reserve). На прохання зацікавленої держави визначається Міжнародною координаційною радою Програми ЮНЕСКО «Людина й біосфера» (Man and Biosphere, MAB), тому є визнаним у світі у відповідності з існуючими статутними рамками. Він створюється для сприяння та демонстрації збалансованих відносин між людиною та біосферою. Біосферними резерватами, які появились в 1972 році, є сухопутні території та морські акваторії або мішані об'єкти. У світовій природоохоронній практиці вони

створюються, як правило, на базі національних парків. У комплексному поєднанні усіх своїх функцій біосферні резервати повинні докладати багато зусиль, щоб дійсно бути зразковими об'єктами, які досліджують та ілюструють найкращі підходи щодо збереження та сталого розвитку кожної країни світу. За Севільською стратегією, біосферний резерват покликаний виконувати три головні й взаємодоповнюючі функції:

1) збереження природного й напівприродного різноманіття, захист генетичних ресурсів, видів екосистем і ландшафтів;

2) формування моделей менеджменту землі та підходів до сталого розвитку регіонів на основі відповідного наукового та матеріально-технічного забезпечення;

3) проведення наукових досліджень та комплексного моніторингу на локальному, регіональному, національному та глобальному рівнях, підтримка освітніх та навчальних проектів.

Категорія X. Об'єкт Світової природної спадщини (World Heritage Site). Створюється відповідно до вимог Конвенції про всевітню спадщину [2, с. 155-161].

Висновки. Перелік вищеозначених категорій не є завершеним, над ним постійно працюють міжнародні експерти. Найбільш загальними ознаками категорій є ті, що відповідні їм природоохоронні території можуть бути самостійними або входити одна в одну, пов'язані екологічними, економічними й соціальними зв'язками з іншими територіями. Перші п'ять категорій направлені виключно на збереження біорізноманіття. Найсуворіший режим збереження характерний лише для перших трьох категорій, хоча можливий на окремих ділянках і природоохоронних територіях IV-X категорій. Функції категорій VI і VIII у деяких рисах переплітаються. Категорія X не визнається МСОП, оскільки біосферний резерват є в певній мірі об'єднанням інших, дрібніших природоохоронних територій.

Таким чином, землекористування виступає основним механізмом формування землекористання територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Для підвищення ефективності заходів землекористування необхідно здійснити класифікацію земель у межах типів землекористання за цільовим призначенням. Здійснення зазначеної класифікації з урахуванням міжнародної типології територій та об'єктів ПЗФ підвищить об'єктивність екологічної й правової оцінки ефективності землекористування, формування обмежень у використанні земель і дозволить розробити механізми екологічних і правових відносин власності на землю в межах територій природно-заповідного фонду.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Реймерс Н. Ф. Особо охраняемые природные территории / Н. Ф. Реймерс, Ф. Р. Штильмарк. – М. : Мысль, 1978. – 294 с.
2. Бишоп К. Говорим на общем языке. Система категорий охраняемых природных территорий МСОП и ее применение на практике. Пер с англ. А. Книжников, М. Рубцовой / К. Бишоп, Н. Дадли, А. Филлипс и С. Столтон. – М. : Р.Валент, 2006. – 172 с.
3. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – Ст. 27.
4. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.
5. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
6. Інструкція про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, затв. наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 16.02.2005 № 67 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 540.
7. Інструкція щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду, затв. наказом Мінприроди від 25.02.2013 № 65 // Офіційний вісник України. – 2013. – № 22. – Ст. 750.