

ЕКОНОМІКА, ПІДПРИЄМНИЦТВО, ЦИВІЛЬНЕ, ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 349.6:504.54

О. В. ЛОЗО,*аспірантка Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕЖИМУ ЛАНДШАФТІВ

Розглянуто різні точки зору на ландшафт як об'єкт правового регулювання. Окреслено проблеми формування правового режиму ландшафтів в Україні. З урахуванням очевидності необхідності ретельного вивчення цього питання та внесення змін у законодавство щодо закріплення правового режиму ландшафтів. Підкреслено важливість адаптації правової системи України до законодавства ЄС та запозичення досвіду тих країн, в яких питання правового регулювання ландшафтів отримало більшого розвитку.

Ключові слова: *правове регулювання ландшафтів, естетичні якості ландшафтів, ландшафтне планування, екомережа, євроінтеграція.*

Проблема збереження ландшафтів та їх біологічного різноманіття сьогодні є однією з центральних екологічних проблем, оскільки життя на Землі можливе лише за достатнього розмаїття еволюційних умов і матеріалу. Саме завдяки розмаїттю в природі створюється структурна та функціональна організація екологічних систем, природних ландшафтів, що забезпечує їх стабільність у часі і стійкість до змін у зовнішньому середовищі. Крім того, в умовах глобалізації особливої актуальності набуває аспект збереження індивідуальності ландшафтів. Антропогенний прес і пов'язане з ним швидке збідніння і зникнення природних ландшафтів викликають інтерес до проблем збереження ландшафтного та біологічного різноманіття нашої планети. Так, кількість частково зруйнованих природних територій Землі досягла 36,7 %, а повністю зруйнованих – 36,3 %. Резерв непорушених територій становить лише 27 % всієї суші (без льоду і скель) [1].

Концепція визнання ландшафту об'єктом правового регулювання та необхідність його охорони почала розвиватися ще за радянських часів, але потім загубилася серед інших актуальних проблем на деякий час, знайшовши своє подальше продовження в сучасному міжнародному праві, актах Європейського Союзу, наукових працях вчених в Україні та Росії.

У Латвії ще в 1983 р. було зроблено першу спробу розкрити юридичний зміст ландшафту». І. А. Брінке, досліджуючи сутність правового режиму ландшафтів, розглядала

юридичне поняття, загальну характеристику правового режиму, організаційно-правові форми ландшафтів, що потребують особливої охорони. На її думку, «особо охраняемые ландшафты – это совокупность определённых законом территорий (участков) суши и вод, состоящих из взаимодействующих природных или природных и антропогенных компонентов, отличающихся типичностью или живописностью, охраняемых государством в целях науки, просвещения, культуры и рекреации, в которые специальными правовыми мерами, выражающимися в распространении на эти ландшафты заповедного режима, запрещены или ограничены все или некоторые виды интенсивного хозяйственного использования» [2, с. 7].

У юридичній літературі вже розглядалися питання щодо сутності та генези юридичного поняття «ландшафт» взагалі, в т. ч. і з точки зору екологічного права [3]. У доктрині земельного права термін «ландшафт» згадується у нерозривному зв'язку із землею. Зокрема, В. І. Андрейцев, який у своїх працях докладно розглядає ландшафти і вважає їх комплексними об'єктами законодавства, зазначає, що «національна цінність землі полягає в невичерпності її властивостей для задоволення матеріальних, духовних, естетичних, пізнавальних, оздоровчо-лікувальних, рекреаційних, історико-культурних та інших потреб, формування природних та природно-антропогенних ландшафтів ...» [4, с. 156–176].

Свій погляд пропонує М. В. Шульга. На його думку, земля – «складова частина біосфери,

яка включає ґрунти та інші природні елементи ландшафту, що органічно пов'язані між собою і забезпечують належне існування флори і фауни та життєдіяльність людини» [5]. Земля також розглядається як «найважливіша складова частина навколишнього природного середовища, що є частиною поверхні земної кори, яка є просторовою основою ландшафту ...» [6, с. 96].

В. В. Носік зазначає, що в юридичному значенні земля як об'єкт права власності Українського народу – це розташований над надрами, територіально обмежений кордонами України, цілісний, нерухомий поверхневий шар земної кори, який є основою ландшафту [7, с. 34].

Принциповим питанням під час формування правового режиму ландшафтів та в умовах адаптації правової системи України до законодавства ЄС є визначення поняття «ландшафт» як правової категорії та його законодавче закріплення. З метою встановлення юридично значущих рис ландшафту як об'єкта правової охорони доцільно використовувати не тільки положення прикладних аспектів ландшафтознавства, геоєкології, географії та інших природних наук, а й розглянути гармонізаційні питання.

Посилення вимог до охорони навколишнього природного середовища в цілому, охорони та раціонального використання окремих природних ресурсів обумовлюють потребу в оновленні законодавства. Цього вимагають і гармонізаційні процеси, ключовим елементом яких виступає адаптація правової системи України до законодавства Європейського Союзу. Зобов'язання гармонізувати національне законодавство з принципами й стандартами ЄС Україна взяла на себе підписавши Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. [8].

Законодавчі засади адаптації визначені Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. [9].

Європейське законодавство містить різні правові аспекти регулювання ландшафтів та передбачає їх збереження насамперед у рамках екологічної мережі. Варто наголосити, що ідея формування екомережі є інтегральною в справі охорони та оптимізації ландшафтів. Але положення законодавства про екологічну мережу України практично не реалізується, незважаючи на їхній надзвичайно великий потенціал для

справи охорони природних комплексів та екологічних систем і ландшафтів, у тому числі і в аспекти євроінтеграції. Україна приєдналася до Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття 1995 р. [10], Європейської ландшафтно-конвенції 2000 р. [11] та деяких інших, важливих для правового регулювання ландшафтів, міжнародних актів. Але цього недостатньо для комплексної правової регламентації режиму ландшафтів.

Нині очевидно, що ландшафти є важливими не тільки для збереження генофонду та підтримки життєздатності на планеті, але й мають незамінну естетичну цінність. На сьогодні дедалі більша кількість людей схильна вважати непорушене навколишнє середовище найважливішою основою якості їх життя. У цьому контексті акцентується увага і на збереженні естетичних властивостей природних ландшафтів. Естетична деградація навколишнього середовища в Україні не викликає належної стурбованості у суспільства, незважаючи на те, що краса і недоторканість ландшафтів в умовах сучасного катастрофічного антропогенного пресу стають дефіцитним естетичним і духовним ресурсом для людини. Практика захисту дикої природи, спрямована на охорону видів і їх угруповань, характеризується явною односторонністю, оскільки практично не передбачає охорону краси дикої природи.

Досвід багатьох країн доволі добре показав, що проголошення пріоритету тільки економічних цілей без урахування соціальної потреби в сприятливому для людини навколишньому природному середовищу обертається вкрай негативними екологічними наслідками в майбутньому, а загальний еколого-економічний збиток виявляється незрівнянно більше короткострокової вигоди, одержуваної конкретним інвестором.

Визнання естетичних властивостей ландшафтів об'єктами правової охорони є одним із стратегічних напрямків на шляху до сталого розвитку, яке має знайти відображення не тільки в законодавстві про особливо охоронювані природні території, але і в екологічному законодавстві в цілому. При цьому під естетичними властивостями ландшафтів слід розуміти поєднання природних властивостей ландшафтів, що утворюють ландшафтне різноманіття, яке має значення для морального та духовного розвитку людини. Усвідомлення на законодавчому рівні важливості правової охорони естетичних властивостей ландшафтів є показником

ступеня духовності суспільства, його екологічної культури і слугує ліквідації розриву між підвищенням загального культурного рівня населення і культурою відносин з природою [12, с. 10].

Важливим аспектом правового регулювання ландшафтів є те, що їх основою, фундаментом є земля. Тому в сучасному світі проблема збереження ландшафтів та їх ресурсів, у т. ч. естетичних, вимагає організації впровадження науково обґрунтованих систем землеробства і землеустрою, територіального планування, що забезпечує реалізацію не тільки принципу сталого розвитку, а й принципу раціонального природокористування, а також створення сприятливих умов для проживання людини. При цьому важливим напрямком у рамках охорони властивостей ландшафтів є впровадження ландшафтного підходу в територіальне планування.

Російська вчена Т. В. Євдокимова у своєму дисертаційному дослідженні зазначає, що основою для територіального планування має стати ландшафтне планування, основним напрямком якого є забезпечення ефективного використання та збереження природних ресурсів, а також матеріальної, екологічної та естетичної оптимізації умов життєдіяльності людини в природі. Ландшафтне планування як інструмент для збалансованої територіальної організації природокористування дозволяє максимально врахувати під час просторового планування обмеження щодо розвитку території, пов'язані як з нормативними вимогами, так і з природними факторами, в тому числі естетичними властивостями природних ландшафтів [12, с. 21].

В Україні питання ландшафтного планування розглядає С. В. Єлькін. Ландшафт він визначає як територію земель з наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які складають цілісну однорідну систему, знаходяться між собою в оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, де земля є просторовою основою ландшафту. На його думку, ландшафтне планування є інституційно-функціональною основою ландшафтного використання та охорони земель. Юридична природа ландшафтного планування полягає у створенні та втіленні перспективних програм (схем) ландшафтного використання та охорони земель з урахуванням екологічних, економічних, історичних, географічних, демографічних та інших особливостей конкретних територій, а також в

прийнятті та реалізації на їх основі відповідних рішень відповідно до вимог чинного законодавства України щодо формування національної екологічної мережі [13, с. 5–6].

Труднощі, пов'язані з використанням чинного законодавства України стосовно застосування ландшафтного підходу щодо регулювання земельних відносин, на думку С. В. Єлькіна, виникають у момент звернення до вибору його правової форми. Чинні законодавчі акти визначають ці форми вдаючись до формування екологічної мережі. Проте, враховуючи характер і мету формування екомережі, під охорону цієї правової форми підпадає тільки природний ландшафт [14].

Але ж існують й інші види ландшафтів, які потребують охорони. У державному стандарті «Охрана природы. Ландшафты. Термины и определения» [15] містяться поняття природного та антропогенного ландшафтів, останні, у свою чергу, поділяються на такі основні види: міські, сільськогосподарські, лісгосподарські, водогосподарські, промислові, селітебні та рекреаційні.

У містобудуванні залежно від переважної функції, просторової організації та об'єктів проектування виділяються ландшафти – урбанізовані, сільськогосподарські, рекреаційні, технічні, лісгосподарські, водогосподарські та ін. [16].

В теорії та практиці ландшафтознавства існують різні класифікації ландшафтів в залежності від принципів та критеріїв класифікації (морфологічного, генетичного, історичного, кількісного тощо) з розподілом на певні класи, типи, види, підвиди та інші таксономічні (класифікаційні) групи. Зокрема вирізняють типологічну та регіональну класифікацію, що дозволяє мати певне уявлення про їх походження, структуру, методи формування, зміни, характер рельєфу (рівнинні, гірські), які мають внутрішню побудову відповідно до зональних природних характеристик (степові, лісостепові, мішані) та інші класи, типи, види, підвиди [17, с. 74].

Вивчення та аналіз терміна «ландшафт», що використовується в праві ЄС, і терміна «природний ландшафт», який зустрічається в нормативних актах України, дає можливість розрізнити на законодавчому рівні природні й антропогенні ландшафти, які виступають об'єктами заходів щодо охорони навколишнього природного середовища. Але в законодавстві України не вистачає чітко закріпленої правової класифікації ландшафтів.

В умовах значних антропогенних змін охорони мають підлягати будь-які ландшафти – як природні, так і антропогенні. Ландшафт – складна природно-територіальна система, структура якої значною мірою залежить від характеру її використання. Право визначає міру належної та можливої поведінки людей під час урегулювання правового режиму ландшафтів і наслідки, що настають у разі порушення встановлених правил. Для збереження ландшафтів законодавство має включати: 1) законодавче визначення та класифікацію ландшафтів, які підлягають регулюванню та охороні; 2) права й обов'язки підприємств, установ, організацій і осіб щодо збереження, відновлення, поліпшення і використання ландшафтів і дотримання вимог охорони; 3) юридичну відповідальність за порушення правового режиму ландшафтів.

В. І. Андрейцев акцентує увагу на потребі розробки фундаментальних і прикладних аспектів становлення системи ландшафтного права, яка має охоплювати три частини: загальну (наукові засади ландшафтного права), особливу (правові режими ландшафтів, їх специфіка,

гарантії, юридична відповідальність), спеціальну (проблеми реалізації міжнародного ландшафтного права). Також вченим пропонується розробка та легалізація Ландшафтного кодексу України [18, с. 119–204].

Слід пам'ятати, що Конституція України наголошує на врегулюванні виключно законами засад використання природних ресурсів, зокрема охорони й використання ландшафтів. Тому існує нагальна необхідність у створенні спеціального національного закону про ландшафти, який охопив би як правову спадщину, так і сучасні наукові та законодавчі досягнення в Україні й у світі в цілому.

У Верховній Раді розглядався проект Закону України «Про ландшафти» № 5198 від 10 грудня 2009 р., який, після проходження 2-х читань, 17 травня 2012 р. з пропозиціями Президента України було відхилено.

Усі ці проблемні аспекти потребують детального розгляду законодавцем, адже необхідність внесення кардинальних змін у державну екологічну політику щодо закріплення ефективних заходів охорони ландшафтів і припинення їх деградації є очевидною.

Список використаних джерел

1. Лосев К. Экодинамика России и её взаимодействие с сопредельными территориями / К. Лосев // Зеленый мир. – 2007. – № 11–12. – С. 4–10.
2. Бриньке И. А. Правовая охрана ландшафта в Латвийской ССР : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Бриньке Илма Артуровна. – М., 1984. – 19 с.
3. Лозо О. В. Сутність і генеза юридичного поняття «ландшафт» / О. В. Лозо // Проблеми законності. – Вип. 120. – 2012. – С. 312–320.
4. Андрейцев В. І. Земельне право і законодавство суверенної України. Актуальні проблеми практичної теорії : монографія / В. І. Андрейцев. – 2-ге вид. – К. : Знання, 2007. – 445 с.
5. Земельний кодекс України : наук.-практ. комент. / Шульга М. В. – Вид. 4-те, доповн. – Х. : Одиссей, 2008. – 624 с.
6. Шульга М. В. Актуальные правовые проблемы земельных отношений в современных условиях / М. В. Шульга. – Х. : Консум, 1998. – 224 с.
7. Носік В. В. Земля як об'єкт права власності / В. В. Носік // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Серія Юридичні науки. – Вип. 38. – 2000. – С. 33–40.
8. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : від 14 черв. 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012. – Назва з екрана.
9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>. – Редакція від 01.10.2011.
10. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття 1995 р. : Софія, 23–25 жовт. 1995 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_711.
11. Європейська ландшафтна конвенція : ETS № 176 від 20 жовт. 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154.
12. Евдокимова Т. В. Правовая охрана эстетических свойств ландшафтов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Евдокимова Татьяна Владимировна. – М., 2011. – 26 с.
13. Єлькін С. В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Єлькін Сергій Володимирович. – К., 2012. – 20 с.
14. Єлькін С. В. Застосування ландшафтного підходу до регулювання земельних відносин в умовах адаптації правової системи України до законодавства *acquis communautaire* / С. В. Єлькін // Ученые записки

Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2008. – Т. 21 (60). – № 2. – С. 262–274.

15. Охрана природы. Ландшафты. Термины и определения : ГОСТ 17.8.1.02-88. – М., 1988. – 10 с.

16. Кушниренко М. М. Структура и содержание терминологии ландшафта в градостроительстве / М. М. Кушниренко // Науковий вісник НЛТУ України. – Вип. 13.5. – 2003. – С. 162–170.

17. Гуцуляк В. М. Ландшафтознавство: теорія і практика / В. М. Гуцуляк. – Чернівці : Книги – XXI, 2008. – 168 с.

18. Андрейцев В. І. Екологічне право і законодавство суверенної України: проблеми реалізації державної екологічної політики : монографія / В. І. Андрейцев ; Нац. гірничий ун-т. – Д., 2011. – 373 с.

Надійшла до редколегії 21.10.2013

ЛОЗО Е. В. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕЖИМА ЛАНШАФТОВ

Рассмотрены различные точки зрения на ландшафт как объект правового регулирования. Раскрыты проблемы формирования правового режима ландшафтов в Украине. С учётом очевидности необходимости тщательного изучения этого вопроса и внесения изменений в законодательство относительно закрепления правового режима ландшафтов. Подчёркнуто важность адаптации правовой системы Украины к законодательству ЕС и заимствования опыта тех стран, в которых вопросы правового регулирования ландшафтов получили большее развитие.

Ключевые слова: правовое регулирование ландшафтов, эстетические качества ландшафтов, ландшафтное планирование, экосеть, евроинтеграция.

LOZO O. V. PROBLEMATIC ISSUES OF LEGAL REGULATION OF LANDSCAPE REGIME

The article discusses different points of view on the landscape as a subject of legal regulation. It reveals the problems of forming of the legal regime of landscapes in Ukraine.

Landscapes are important not only for preserving of the gene pool and maintaining the viability of the planet, but they also have irreplaceable aesthetic value. The author discusses aesthetic properties of landscapes. Recognition of these properties as objects of legal protection is one of the strategic directions towards the sustainable development, which should be reflected in the environmental legislation. The article deals with the concept and issues of landscape planning.

The increasing of requirements for environmental protection in general, protection and rational use of landscapes, determine the need for updating the law. This is required by the harmonization process, the key element of which is the adaptation of the legal system of Ukraine to the Legislation of European Union. The European legislation contains various legal aspects of regulation of landscapes and involves their conservation primarily within the ecological network.

Attention is focused on the provisions of the legislation on the ecological network of Ukraine, which are practically not realized, despite their extremely high potential for the protection of natural complexes and ecological systems and landscapes, as well as in the aspect of European integration.

The author analyzes the legislation and concludes that landscape preservation legislation should include: 1) the legal definition and classification of landscapes; 2) the rights and responsibilities of subjects for the conservation, restoration, enhancement and usage of landscapes and compliance with the requirements of protection; 3) legal liability for violation of the legal regime of landscapes.

It is obvious that there is a great need for careful study of the issue and amendments to legislation on fixing of the legal regime of landscapes. The author emphasizes the importance of borrowing practices of the countries in which the legal regulation of landscapes have received greater development.

Keywords: legal regulation of landscapes, aesthetic properties of landscapes, landscape planning, ecological network, European integration.