

УДК 349.6:540.456

О. С. Жидан

ЕТАПИ РОЗВИТКУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВИКОРИСТАННЯ БОЛІТ В УКРАЇНІ

Постановка проблеми. Аналіз правового регулювання такого самостійного природного об'єкта, як болото, складно провести без розуміння становлення й розвитку цього регулювання. На формування правового регулювання боліт впливають суспільно-політичні умови певного періоду, зумовлені особливостями й характером земельного устрою. Основним стимулюючим фактором в історії правового регулювання боліт був інтерес до них спочатку як до джерел палива, а згодом як до кормових угідь та резервів земельного фонду, що потребують осушення. На сьогодні інтерес до боліт проявляється з точки зору охорони та їх збереження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Будь-які самостійні, комплексні дослідження питань правового регулювання боліт в Україні, навіть на рівні фахових наукових публікацій, сьогодні відсутні. Проте дуже корисну інформацію щодо етапів правового регулювання боліт в Україні можна знайти в працях фахівців природничих і технічних наук, таких як О.В. Львіна, І.Т. Слюсар, В.Г. Клименко, Я.Б. Олійник. Окремі питання правового регулювання боліт в Україні неявно висвітлені в процесі земельно-правових (М.В. Шульга, А.М. Мірошниченко, О.О. Погрібний) та еколого-правових досліджень водних (Н.Р. Кобецька, В.І. Гордєєв) і надрових відносин (О.Ю. Макаренко), а особливо – охоронюваних територій екомережі (Я.І. Мовчан, Н.В. Фролова).

Формулювання цілей дослідження. У статті представлено аналіз історії правового регулювання боліт в Україні, чинного законодавства України, яке визначає правове регулювання боліт. На підставі системного аналізу емпіричної бази виокремлено етапи розвитку правового регулювання боліт в Україні, а також виявлено основні особливості завдань, цілей і змісту правового регулювання на кожному з них.

Виклад основного матеріалу. На формування правового регулювання боліт в Україні вплинув стрімкий розвиток сільськогосподарського виробництва, а також особливості й характер земельного ладу, який сформувався в конкретний період. Інтерес до боліт в усі часи був пов'язаний виключно з метою їх практичного використання.

Першим відносно самостійним етапом розвитку правового регулювання боліт в Україні доцільно вважати 1019–1782 рр. Формування правового регулювання боліт в Україні на початковому етапі нерозривно пов'язане з особливостями правового регулювання охорони й використання всіх земель, зокрема земель сільськогосподарського призначення. У першому законодавчому акті Київської Русі, який став основою формування в Київській Русі земельного законодавства, – «Руській правді» – містяться вказівки щодо приватної власності на землю, охорони земель, охорони майна князя та визначення межових знаків на певних територіях, законодавче визначення власників земель, поняття «меж», які можна зрозуміти як кордони між землями [1, с. 104].

Поступово поряд із нормами права місцевого походження набуло поширення польсько-литовське законодавство. Внаслідок входження частини українських земель протягом тривалого часу до складу Польського королівства й Великого князівства Литовського відбулося природне взаємопроникнення їх правових систем. У цей період правове регулювання боліт здійснювалося лише в межах земельного права. У 1505 р. король Олександр видав Гірничий статут, за яким відкривач корисних копалин отримував право на їх видобування, сплачуючи в силу регального права податок до королівської казни (лат. *regalis* – належне королю). У 1573 р. перший обраний король Польщі Генріх Валуа в документі «*Pacta conventa*» проголосив принцип акцесії, за яким надра визнавалися належністю земельної ділянки. Право акцесії діяло разом із гірничою свободою (право на розвідку корисних копалин на будь-яких землях) і скасовувало принцип гірничої регалії [2, с. 58].

Наступним етапом розвитку правового регулювання боліт в Україні слід визначити період із 1782 р. до 1917 р. У цей період почалося активне вивчення боліт у тій частині України, яка входила до складу Російської імперії (центральна й східна Україна). Одним із напрямків цього періоду було правове регулювання боліт, яке пов'язане з видобутком торфу. Торф використовувався для опалювання замість дров. Тому держава встановлювала відповідні нормативи для видобутку торфу, здійснювала пошук боліт, де міг знаходитися торф. У 1782 р. урядом було видано указ, згідно з яким кожен землевласник міг добувати й переробляти наявні на його території корисні копалини. Для обліку розвіданих торф'яних родовищ уряд у 1800 р. зобов'язав усіх губернаторів подати відомості про те, де в їх губерніях та в якій кількості можна видобувати торф, скільки дров він може замінити. У 1800 р. Павло I видав Указ «Про введення у вживання торфу для опалювання в усіх місцях, де він може нешкідливо вживатися». У 1837 р. новим Міністерством державного майна було наказано всім його палатам у губерніях повідомити про наявність на місцях покладах торфу. 30 вересня 1842 р. вийшло розпорядження Міністерства державного майна «Про введення розробки торфу на казенних землях в шести губерніях Росії» [3, с. 12].

У цей період поширення отримав другий напрямок правового регулювання боліт, який забезпечував регулювання осушення земель, у тому числі боліт, із метою розширення площі сільськогосподарського призначення. У 1853 р. Міністерством державного майна в усі губернії Російської імперії (Україна на той час була її частиною) було розіслано циркуляр, який зобов'язував «приступити до осушення державних земель», до того ж «цю роботу вважати першочерговою важливістю». А вже в 1857 р. цією установою було видано «Настановлення к осушению и возделыванию болот», і лише в 1873 р. урядом Росії було складено «Генеральний план осушення земель» в Україні площею понад 8 млн га. Відповідно до цього було організовано Західну експедицію під керівництвом І.І. Жилінського. Ця робота, яку було розпочато 1874 р., стала першою великою державною програмою з осушення земель [4, с. 3].

В Західній Україні правове регулювання боліт було пов'язане із прокладанням водних сполучень, проектуванням і будівництвом доріг, що було пов'язано з налагодженням торгівлі із сусідніми державами, а також осушенням боліт для розширення

земель сільськогосподарського призначення. У 1857 р. набув чинності австрійський Водний кодекс, який дав можливість у Галичині організувати водні й меліоративні спілки для виконання робіт, які були запроєктовані державними технічними установами. Відповідно до прийнятого закону про меліорацію було започатковано широкий розвиток робіт із регулювання річок і меліорації земель за рахунок державних і місцевих субвенцій. У 1879 р. згідно з ухвалою Галицького сейму у Львові було засновано Крайове Бюро меліорації, в обов'язки якого входило розв'язання стратегічних питань меліорації земель і протипаводкового захисту території (проекування й супроводження будівництва) [2, с. 78].

Новим етапом розвитку правового регулювання боліт в Україні можна вважати 1917–1990 рр., які знаменують корінний перелом у правовому регулюванні боліт в Україні. З 1917 р. почався всебічний розвиток досліджень боліт в Україні та прийняття нормативних актів щодо боліт. У цей період плановірності й цілеспрямованості набувають нормативні акти, які виходять із вимог і завдань народного господарства – добування торфу на паливо й освоєння торфових боліт.

Перший законодавчий акт радянської держави – Декрет про землю [5] – став основою формування радянського земельного законодавства. Згідно з Декретом про землю приватна власність на землю відмінялася й переходила в користування всіх трудящих на засадах зрівняльного землекористування. Отже, згідно з прийнятим законодавчим актом болота як одна зі складових земельного фонду перейшли в державну власність.

Порядок розробки торф'яних боліт було визначено в Декреті про розробки торф'яного палива від 20 квітня 1918 р. [6, с. 19]. Згідно з прийнятим актом місцеві органи радянської влади мали право розробляти торф'яні болота. Контроль і сприяння в розробці торф'яних боліт здійснював Головний торф'яний комітет Відділу палива Вищої ради народного господарства.

Особливу цінність і вагомість боліт підкреслено в Декреті про торф'яні болота від 17 травня 1922 р. [6, с. 28]. У цьому акті наголошувалося, що всі торф'яні болота утворюють особливий державний торф'яний фонд.

Нова економічна політика радянської держави вимагала впорядкування земельного законодавства, тому 29 листопада 1922 р. третьою сесією ВУЦВК шостого скликання було прийнято перший кодифікований акт про землю – Земельний кодекс УРСР [7, с. 32]. Проте суттєвих новацій щодо правового регулювання боліт в Україні не відбулось. Цей кодекс є логічним продовженням земельної реформи, яку проводила радянська влада в той час. У ньому перш за все підкреслювалося, що право приватної власності на землю, надра, води й ліси в межах УРСР скасоване назавжди, а всі землі, «у чийому б віданні вони не були, – становлять власність Робітниче-Селянської Держави» [7]. Земельний кодекс УРСР не виокремлював болота в самостійну категорію земель, а також болота не входили до жодної категорії земель.

Подальший розвиток правового регулювання охорони й використання боліт відбувався в межах розвитку законодавства про діяльність радгоспів і колгоспів. Дослідженню боліт у радянський період надавалося велике значення у зв'язку

зі зростанням меліоративних робіт та використанням торфу в якості добрива для розвитку торф'яної промисловості й сільського господарства. Вивчення режиму боліт ведеться на спеціальних дослідних болотних станціях Міністерства сільсько-го й лісового господарства, а також на болотних гідрологічних станціях гідрометеорологічної служби.

У 1970 р. було прийнято новий Земельний кодекс УРСР. У цьому законодавчому акті окрема увага приділялася осушенню боліт. Згідно із ч. 2 ст. 32 Земельного кодексу УРСР 1970 р. землі, освоєні після осушення боліт, розкорчування чагарників або рекультивації, а також освоєні піски й інші непродуктивні угіддя переводились у рілля та в інші продуктивні угіддя в порядку, встановлюваному Радою Міністрів УРСР [8].

Водний кодекс Української РСР 1972 р. практично жодним чином не визначив правового режиму боліт. Так, ст. 4 Водного Кодексу Української РСР закріплювала, що відповідно до Основ водного законодавства СРСР і союзних республік єдиний державний водний фонд включає ріки, озера, водоймища, інші поверхневі водойми й водні джерела, а також води каналів і ставків [9]. Як бачимо, ст. 4 Водного кодексу УРСР не деталізує всіх складових елементів водного фонду. Конкретний список водних об'єктів містить ГОСТ 17.1.1.02-77 «Охрана природы. Гидросфера. Классификация водных объектов». Цей державний стандарт закріпив, що болото разом з озером, водосховищем, ставком входять до складу поверхневих водойм [10].

Уперше нормативне визначення поняття болота знайшло відображення в державному стандарті, прийнятому після прийняття перших Основ водного законодавства СРСР та Водного кодексу УРСР, – ГОСТ 19179-73 «Гидрология суши. Термины и определения». Тут закріплено, що болото – це природне утворення, яке займає частину земної поверхні й представляє собою відкладення торфу, насичені водою й вкриті специфічною рослинністю [11].

У березні 1979 р. було прийнято постанову Ради Міністрів УРСР «Про заходи зі збереження природних умов болотних масивів» [12]. У цьому нормативно-правовому документі болотні масиви визначалися як природні комплекси, що мають велике значення для стабілізації клімату, регулювання режиму ґрунтових і поверхневих вод, збереження й відтворення флори й фауни. Постановою вперше затверджувався конкретний перелік болотних масивів, що підлягають охороні.

Останнім етапом розвитку правового регулювання боліт в Україні слід визначити період із 1990 р. до теперішнього часу, визначальною подією якого було прийняття декількох редакцій Земельного кодексу України, що обумовило подальше реформування земельних відносин. Із часу проголошення незалежності України виділяється два напрямки правового регулювання боліт в Україні.

Перший напрямок спрямований на розв'язання проблеми збереження генетичного фонду й охорони боліт в Україні як унікальних природних комплексів. У цей час введено поняття «водно-болотні угіддя», болота відносяться до їх складових елементів згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.1995 р. «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення» [13].

За ступенем правового врегулювання окремих природоохоронних аспектів болотних природних комплексів вітчизняне законодавство відображає світові тен-

денції. У ньому найбільш повно представлені правові інструменти й механізми збереження біологічного різноманіття. Охорона й збереження боліт регулюється нормами багатьох міжнародних екологічних актів. У цих актах підкреслюється забезпечення посиленого режиму охорони певних територіальних систем, зокрема болотних екосистем. Особливе значення для збереження болотних екосистем має конвенція «Про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення» як середовища існування водоплавних птахів [14]. За двадцять років опосередкованої й прямої участі України у цій конвенції кількість водно-болотних угідь, віднесених до категорії таких, що мають міжнародне значення, склала майже 400 тис. га.

Другий напрямок правового регулювання боліт відбувається в межах земельного, лісового, надрового та водного законодавства. Уперше законодавчо деталізовано визначення самого болота: «Болото – надмірно зволожена земельна ділянка із застоюним водним режимом і специфічним рослинним покривом» (ст. 1 Водного кодексу України) [15].

Згідно із Земельним кодексом України 2001 р. [16] болота відносяться до земель водного фонду. Проте законодавство України не виключає можливості віднесення боліт і до земель інших категорій: оздоровчого, рекреаційного, лісогосподарського призначення. Крім того, торф має властивості корисних копалин, а вони належать до сфери гірського права. Також важливо врахувати факти природної унікальності торф'яних боліт, які містять ознаки водних об'єктів, надр, нерідко – лісів.

Висновки. Історія правового регулювання боліт України нараховує багато століть. Однак до цього часу проблему їх раціонального використання, відновлення й оптимізації відносять до числа недостатньо вивчених. Понад віковий інтерес до боліт не виключив дискусійності деяких питань. Протягом тривалого часу болота розглядали лише з позицій їх народногосподарського значення: у якості родовищ цінної органічної сировини, лісогосподарських угідь. Більше того, їх вважали не потрібними й навіть «шкідливими» природними утвореннями. Деякі зміни у використанні боліт окреслено наприкінці 60-х рр. ХХ століття, коли з'явилися докази негативних наслідків меліоративних робіт та стали очевидними питання охорони й збереження боліт.

У процесі започаткування й становлення правового регулювання боліт в Україні слід виокремити декілька відносно самостійних етапів: 1) 1019–1782 рр. – формування правового регулювання боліт в Україні в межах окремих положень земельного законодавства, що нерозривно пов'язане з особливостями правового регулювання охорони й використання всіх земель, зокрема земель сільськогосподарського призначення; 2) 1782–1917 рр. – початок активного вивчення боліт в Україні, яка входила до складу Російської імперії, і на землях Західної України, пов'язаний із видобутком торфу, осушенням боліт та меліорацією земель; 3) 1917–1990 рр. – етап, який базувався на законодавчому закріпленні виключної державної власності на всі природні ресурси, охопив прийняття декількох редакцій Земельного кодексу УРСР, Водного й Лісового кодексів УРСР, які регулювали використання й охорону боліт в Україні та були спрямовані на їх народногосподарське

освоєння; 4) з 1990 р. – спрямованість правового регулювання на розв’язання проблеми збереження генетичного фонду й охорони боліт в Україні як унікальних природних комплексів. Правове регулювання боліт відбувається в межах земельного, лісового, надрового та водного законодавства.

Отже, правове регулювання боліт в Україні поки що не має завершеності в правовій регламентації, а отже, потребує подальшого вдосконалення з урахуванням історико-правової спадщини.

Література

1. Погрібний О. Земельне право України : [підручник] / О. Погрібний, І. Каракаш. – вид. 2-ге, перероб. і допов. – К. : Істина, 2009. – 600 с.
2. Мірошніченко А. Земельне право України : [навч. посібник] / А. Мірошніченко. – К. : Правова єдність, 2011. – 678 с.
3. Булгаков Б. Российское природоохранное законодательство XI – начала XX веков / Б. Булгаков, А.А. Ялбулганов. – М. : ЛЕГАТ, 1997. – 455 с.
4. Слюсар І. Історія формування теоретичних та практичних аспектів осушувальних меліорацій в Україні / І. Слюсар // Землеробство : [Міжвідомчий тематичний науковий збірник]. – 2012. – Вип. 84. – С. 3.
5. Декрет о Земле от 26 октября 1917 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/DEKRET/o_zemle.htm.
6. Декреты Советской власти : в 2 т. / сост. С. Валк, Л. Гапоненко, А. Новосельский. – М. : Государственное издание политической литературы, 1957 – . – Т. 2. – 1957. – 686 с.
7. Битый С. Законодательные акты о земле / С. Битый, И. Миронец, В. Янчук. – К. : Урожай, 1979. – 400 с.
8. Земельний кодекс УРСР від 8 липня 1970 р. № 29 // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2874a-07>.
9. Водний кодекс УРСР від 9 червня 1972 р. № 10 Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/771a-08>.
10. Охрана природы. Гидросфера. Классификация водных объектов : ГОСТ 17.1.1.02-77 от 01.07.1978 г. – М. : Изд. стандартов, 1992. – 20 с.
11. Гидрология суши. Термины и определения : ГОСТ 19179-73 от 01.01.1975 г. – М. : Изд. стандартов, 1988. – 20 с.
12. Про заходи зі збереження природних умов болотних масивів : Постанова Ради Міністрів УРСР від 26 березня 1979 р. № 143 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP790143.html.
13. Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 1995 р. № 935 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/935-95-п>.
14. Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів : від 2 лютого 1971 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_031.
15. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/213/95-вр>.
16. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III // Офіційний сайт Верховної Ради України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.

Анотація

Жидан О. С. Етапи розвитку правового регулювання використання боліт в Україні. – Стаття.

У статті проведено аналіз становлення й розвитку правового регулювання боліт в Україні, які підлягають, порівняно з іншими землями, посиленій охороні, деталізації правового регулювання. Зроблено загальний історичний огляд становлення й розвитку законодавства, що закріплює правове регулювання боліт в Україні. Проведено періодизацію, визначено особливості регулювання на кожному етапі розвитку боліт в Україні.

Ключові слова: болото, торф, осушення боліт, меліорація, водно-болотні угіддя.

Аннотация

Жидан О. С. Этапы развития правового регулирования использования болот в Украине. – Статья.

В статье проведен анализ становления и развития правового регулирования болот в Украине, подлежащих, по сравнению с другими землями, усиленной охране, детализации правового регулирования. Сделан общий исторический обзор становления и развития законодательства, закрепляющего правовое регулирование болот в Украине. Проведена периодизация, определены особенности регулирования на каждом этапе развития болот в Украине.

Ключевые слова: болото, торф, осушение болот, мелиорация, водно-болотные угодья.

Summary

Zhidan O. S. Stages of development of legal regulation of using of wetlands in Ukraine. – Article.

In the article is analyzed the formation and development of legal regulation of swamps in Ukraine to be compared with other lands, enhanced security, detailing regulations. A general historical overview of the formation and development of the legislation that establishes the legal regulation of swamps in Ukraine was made. An periods, by features adjustment at every stage of the wetlands in the Ukraine.

Key words: swamp, peat, draining swamps, reclamation, wetlands.