



О.М. Ковтун,
кандидат юридичних наук, доцент
(Академія адвокатури України)

Система природно-заповідного законодавства України

Ключові слова: *система законодавства, природно-заповідне законодавство, території природно-заповідного фонду, об'єкти природно-заповідного фонду.*

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову. У ситуації постійного погіршення стану навколишнього природного середовища і поглиблення екологічної кризи значення природоохоронних територій і, зокрема, територій та об'єктів природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ) як їхньої складової, підвищується.

В Україні формується система природно-заповідного законодавства, що включає наступні основні блоки законодавчого і підзаконного регулювання: конституційне регулювання природно-заповідних правовідносин, спеціальне природно-заповідне регулювання, загальне еколого-правове регулювання, регулювання природно-заповідних відносин нормами інших галузей законодавства та міжнародно-правове регулювання.

1. *Конституційне регулювання природно-заповідних правовідносин*, яке закріплює найбільш важливі принципи цих відносин.

Ст. 13 Конституції України [8] проголошує, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної

влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

Кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону.

Ст. 66 Конституції України покладає на громадян обов'язок не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані ними збитки. Зрозуміло, що цей конституційний обов'язок включає в себе обов'язок не заподіювати шкоду територіям та об'єктам ПЗФ України, оскільки вони є частиною природи.

2. *Спеціальне природно-заповідне регулювання*, що базується на нормах Закону України “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 р. [30], який було прийнято вперше в історії розвитку природоохоронного законодавства України, хоча пропозиція щодо необхідності його розроблення і прийняття висувалася вченими ще за часів існування СРСР (пропонувалася назва “Про заповідну охорону природи”) [36, 121; 4, 6]. Закон “Про природно-заповідний фонд України” визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання ПЗФ, відтворення його природних комплексів та об'єктів. У преамбулі Закону вперше закріплене положення про те, що ПЗФ охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розгля-

дає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною. Закон "Про природно-заповідний фонд України" встановлює нову класифікацію територій та об'єктів ПЗФ, порівняно з класифікацією 1983 р. [25], доповнивши її двома новими категоріями – біосферними заповідниками та регіональними ландшафтними парками.

Питання охорони та збереження ПЗФ знайшли відображення у законах, підзаконних нормативно-правових актах: постановах Верховної Ради України, указах і розпорядженнях Президента України, постановах і розпорядженнях Кабінету Міністрів України, відомчих актах, зокрема, в наказах та інструкціях Міністерства охорони навколишнього природного середовища України тощо.

Важливе значення для формування правових засад охорони територій та об'єктів ПЗФ України мало затвердження постановою Верховної Ради України від 22 вересня 1994 р. Програми перспективного розвитку заповідної справи в Україні ("Заповідники"), метою якої є поліпшення умов для збереження територій та об'єктів ПЗФ як національного надбання, забезпечення подальшого науково обгрунтованого розвитку заповідної справи в Україні до 2005 р. на основі визнання її соціального, економічного та екологічного значення для усталеного розвитку держави та народу України [31].

Постанова Верховної Ради України від 12 вересня 2002 р. "Про інформацію Кабінету Міністрів України про здійснення державної політики щодо виконання законів України "Про природно-заповідний фонд України" і "Про охорону культурної спадщини" та про дотримання посадовими особами вимог чинного законодавства стосовно Національного заповідника "Хортиця" й інших історико-культурних заповідників і об'єктів природно-заповідний фонд" [2] зазначає, що Кабінетом Міністрів України забезпечено розширення площі ПЗФ, створені міжнародні біосферні заповідники. Разом з тим вказується на негативні тенденції у розвитку заповідної справи,

зокрема, не в повному обсязі забезпечується реалізація державних програм в частині створення нових об'єктів ПЗФ; незадовільно забезпечується фінансування установ ПЗФ бюджетами усіх рівнів; Мінекоресурсів, інші установи, в підпорядкуванні яких перебувають установи ПЗФ, не забезпечили виконання заходів щодо оформлення прав власності на землю в межах територій ПЗФ; ведення науково-дослідних, кадастрових та моніторингових робіт в повному обсязі; дотримання науково обгрунтованого рекреаційного навантаження на природні комплекси. Місцевими органами виконавчої влади не забезпечується належне збереження та відтворення природних заповідників, регіональних ландшафтних парків та окремих об'єктів, не вживаються заходи щодо переєстрації охоронних зобов'язань у процесі земельної реформи, чиняться перешкоди в погодженні територій на оголошення нових об'єктів ПЗФ. Кабінету Міністрів України рекомендується вжити заходів, спрямованих на покращення ситуації.

Про те, що ситуація так і не покращилася, свідчать Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, схвалені Постановою Верховної Ради України від 20 лютого 2003 р. [3]. Так, зокрема, відзначається, що має місце тенденція до збільшення порушень вимог природоохоронного законодавства як підприємствами, установами й організаціями, так і органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також громадянами. Через незавершеність і непослідовність адміністративної реформи призупинилася розробка національної екологічної стратегії та впровадження системи інтегрованого управління природними ресурсами, посилюється відомчий підхід в управлінні, нарощується дублювання функцій державного контролю. Кабінету Міністрів України рекомендується вжити заходів щодо недопущення реалізації господарських проектів за рахунок територій ПЗФ, посилити режим охорони об'єктів ПЗФ.

Указами Президента України створено значну кількість нових територій та об'єктів

ПЗФ, розширено межі існуючих і зарезервовано для наступного заповідання цінні природні території.

Указом “Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства у межах територій та об’єктів ПЗФ України” від 11 листопада 2004 р. [27] Президент України постановив Кабінету Міністрів України у тримісячний строк підготувати та подати проект закону про внесення змін до Закону України “Про природно-заповідний фонд України” та інших законів, який би передбачав посилення вимог щодо режиму територій та об’єктів ПЗФ, до системи державного контролю за його додержанням, особливо на заповідних територіях, що не перебувають у державній власності, підвищення відповідальності за порушення законодавства у цій сфері, а також вдосконалення порядку затвердження проектів організації територій природних, біосферних заповідників та національних природних парків. Але поставлене завдання не виконано.

Важливою складовою підзаконного регулювання охорони і використання територій та об’єктів ПЗФ є постанови Кабінету Міністрів України.

12 липня 1997 р. прийнято Постанову Кабінету Міністрів України “Про вдосконалення державного управління заповідною справою в Україні”, якою передбачається необхідність створення методик економічної оцінки біорізноманіття природно-заповідних територій, розроблення наукової моделі організації моніторингу на територіях ПЗФ, створення системи ведення державного кадастру об’єктів і територій ПЗФ [18]. Однак жоден із цих напрямів науково-дослідних робіт, спрямованих на забезпечення розвитку заповідної справи в Україні, не зrealізовано до сьогодні.

Постановами Уряду України було затверджено Положення про службу державної охорони ПЗФ [17] та Положення про Державну службу заповідної справи [14].

На виконання вимог Закону “Про природно-заповідний фонд України” Кабінет Міністрів України затвердив постановою від 21 квітня 1998 р. такси для обчислення

розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах території та об’єктів ПЗФ України [35].

Розпорядженням Уряду від 8 лютого 2006 р. схвалено Концепцію Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року [10].

До спеціального природно-заповідного регулювання відносяться також нормативні акти Міністерства охорони навколишнього природного середовища України. Зокрема, наказом цього Міністерства від 24 січня 2008 р. затверджено Інструкцію про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об’єктів ПЗФ загальнодержавного значення [6]; наказом від 20 лютого 1998 р. – Положення про зоологічний парк загальнодержавного значення [16]; наказом від 21 вересня 1998 р. – Положення про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України [15].

До спеціальних джерел природно-заповідного права відносяться нормативно-правові акти Державної служби заповідної справи. Особливо актуальними серед них є Концептуальні засади розвитку заповідної справи в Україні [9], де зазначається: “Заповідна справа є стрижнем охорони природи і важливим напрямом діяльності сучасної демократичної держави. Відсоток заповідних територій відбиває ступінь цивілізованості держави. Держава несе перед міжнародною спільнотою моральну, правову і політичну відповідальність за збереження й недоторканість територій та об’єктів ПЗФ. Роль ПЗФ у збереженні біорізноманіття стає визначальною і фундаментальною при переході до сталого розвитку суспільства”. Це нормативно-правовий акт концептуального, програмного характеру (прийняття подібних документів є прерогативою Верховної Ради України), отже, викликає здивування факт його затвердження на рівні наказу Державної служби заповідної справи. Відсутність на сьогодні Державної програми розвитку природно-заповідної справи в Україні (програма “Заповідники” розрахо-

вана на період до 2005 року), затверджені постановою Верховної Ради України, є прогалиною нормативно-правового регулювання у цій сфері. На необхідності розробки Державної програми розвитку природно-заповідної справи в Україні до 2020 року наголошено в Указі Президента України “Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні” від 23 травня 2005 р. [23]. У майбутньому документі слід передбачити: розширення мережі територій та об’єктів ПЗФ, прискорення формування на їх основі національної екологічної мережі; зміцнення матеріально-технічної бази та поліпшення фінансового забезпечення існуючих територій та об’єктів ПЗФ, розвиток на їх базі стаціонарних та інших наукових досліджень, систем моніторингу навколишнього природного середовища, рекреаційної діяльності, туризму, освіти та екологічного виховання, міжнародного співробітництва; забезпечення координації заходів у сфері розвитку природно-заповідної справи, передбачених загальнодержавними та іншими програмами. Структура Програми має містити такі розділи: 1. Загальні положення. 2. Історичний розвиток природно-заповідної справи в Україні. 3. Сучасний стан природно-заповідної справи. 4. Мета і завдання розвитку природно-заповідної справи. 5. Стратегія розвитку природно-заповідної справи. 6. Наукове, юридичне, організаційне, фінансове та матеріально-технічне забезпечення розвитку природно-заповідної справи. 7. Участь громадськості. 8. Міжнародне співробітництво.

3. *Загальне еколого-правове регулювання*, що базується, насамперед, на нормах Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” від 25 червня 1991 р. [29].

Відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” території та об’єкти ПЗФ є складовою єдиної територіальної системи природних територій та об’єктів, що підлягають особливій охороні (ч. 2 ст. 60). Стаття 61 Закону містить поняття ПЗФ, його склад і зазначає, що порядок організації, використання і охо-

рони територій та об’єктів ПЗФ, додаткові їх категорії визначаються законодавством України та Автономної Республіки Крим.

В.В. Петров зазначає, що ПЗФ складається із природних об’єктів, значна частина яких (земля, надра, води, ліси) уже входять до відповідних природоресурсових фондів (земельного, водного, лісового, фонду надр) [13, 34–35]. Отже, правовий режим територій та об’єктів ПЗФ регулюється так званими поресурсовими кодексами – Земельним [5], Лісовим [11], Про надра [7] та Водним [1].

До законодавчих актів, що здійснюють природно-заповідне регулювання, відносяться також Закони України “Про затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки” [22], “Про рослинний світ” [32], “Про екологічну мережу України” [21], “Про тваринний світ” [33], “Про Червону книгу України” [34], “Про Генеральну схему планування території України” [19], “Про мисливське господарство та полювання” [26], “Про охорону земель” [28], “Про державний контроль за використанням та охороною земель” [20], “Про землеустрій” [24] та ін.

Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки, затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р., розроблена в контексті вимог щодо подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту. Території та об’єкти ПЗФ Програма називає основними природними елементами екологічної мережі.

Суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання екомережі регулюються Законом України “Про екологічну мережу України” [21]. Відповідно

до ст. 3 цього Закону екомережа – єдина територіальна система, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів ПЗФ, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні. Отже, помітною є зміна пріоритетів правової охорони природи: поступово відбувається перехід від охорони конкретних територій та об'єктів ПЗФ до охорони та збереження біологічного та ландшафтного різноманіття шляхом формування екологічної мережі України як складової Всеєвропейської екологічної мережі.

Затвердженими постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. “Основними напрямками державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки” заповідну справу проголошено пріоритетним напрямом державної політики в галузі охорони довкілля і раціонального використання природних ресурсів. При цьому визначено основні заходи, які необхідно здійснювати для реалізації цих пріоритетів: створення оптимальної репрезентативної мережі ПЗФ України; резервування у процесі земельної реформи цінних для заповідання природних територій та об'єктів [12].

4. *Регулювання природно-заповідних відносин нормами інших галузей законодавства*, наприклад, цивільного, кримі-

нального, адміністративного, трудового, що визначають підстави та особливості притягнення винних осіб до майнової, кримінальної, адміністративної та дисциплінарної відповідальності за порушення законодавства про охорону територій та об'єктів ПЗФ.

5. *Міжнародно-правове регулювання* за допомогою ратифікованих Верховною Радою України міжнародних конвенцій, дво- та багатосторонніх угод України з іншими державами світу. Найважливішими для охорони та збереження територій та об'єктів ПЗФ України на сьогодні є: Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення переважно як середовище існування водоплавних птахів (Рамсар, 1971, зміни – Париж, 1982, 1987); Конвенція про охорону всесвітньої культурної та природної спадщини (Париж, 1972); Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення – CITES (Вашингтон, 1973); Конвенція про охорону мігруючих видів дикої фауни (Бонн, 1979); Конвенція про збереження дикої фауни і флори та природних середовищ в Європі (Берн, 1979); Конвенція про біологічне різноманіття (Ріо-де-Жанейро, 1992); Карпатська конвенція, що має регіональний характер (Київ, 2003).

Розвиток природно-заповідного законодавства в Україні доби незалежності свідчить про те, що метою заповідання перестає бути лише збереження унікальних та типових природних комплексів та об'єктів, збереженню та охороні підлягає біорізноманіття; території та об'єкти ПЗФ розглядаються як складова світової системи особливо охоронюваних природних об'єктів, як основні природні елементи екологічної мережі.

Список літератури:

1. Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24. – Ст. 189.
2. Голос України. – 2002. – 27 вересня. – № 177(2928).
3. Голос України. – 2003. – 18 березня. – № 52.
4. *Деміна С. А.* Правовые формы заповедной охраны природы в СССР : дис... канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.А. Деміна. – М., 1980. – 171 с.

5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 46. – Ст. 2038.
6. Інструкція про застосування порядку установлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення. Затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 24 січня 2008 р. №27 // www.rada.gov.ua
7. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
8. Конституція України від 28 червня 1996 року // ВВРУ. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Концептуальні засади розвитку заповідної справи в Україні. Затверджено наказом Державної служби заповідної справи Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 26 грудня 2003 р. № 31 // Поточний архів Державної служби заповідної справи за 2003 рік.
10. Концепція Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року. Схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 6. – Ст. 315.
11. Лісовий кодекс України (в редакції Закону від 8 лютого 2006 р.) // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 21. – Ст. 170.
12. Основні напрями державної політики України в галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та здійснення екологічної безпеки. Затверджено постановою Верховної ради України від 5 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 38–39. – Ст. 248.
13. **Петров В. В.** Екологія и право / В.В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1981. – 228 с.
14. Положення про Державну службу заповідної справи. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 33. – Ст. 1540.
15. Положення про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України. Затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 21 вересня 1998 р. № 140 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 41. – Ст. 1525.
16. Положення про зоологічний парк загальнодержавного значення. Затверджено Наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 20 лютого 1998 р. № 21/46 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 17. – Ст. 641.
17. Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України. Затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 14 липня 2000 р. – № 1127 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 29. – Ст. 1221.
18. Про вдосконалення державного управління заповідною справою в Україні. Постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1997 р. № 1259 // www.rada.gov.ua
19. Про Генеральну схему планування території України. Закон України від 7 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 466.
20. Про державний контроль за використанням та охороною земель. Закон України від 19 червня 2003 р. № 965-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1432.
21. Про екологічну мережу України. Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV // Урядовий кур'єр. – 2004 р. – 14 вересня. – № 172.
22. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки. Закон України від 21 вересня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 43. – Ст. 1817.
23. Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні. Указ Президента України від 23 травня 2005 р. № 838/2005 // Урядовий кур'єр. – 2005. – 1 червня. – № 100.
24. Про землеустрій. Закон України від 22 травня 2003 р. № 858-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 25. – Ст. 1178.

25. Про класифікацію і мережу територій та об'єктів природно-заповідного фонду Української РСР. Постанова Ради Міністрів УРСР від 22 липня 1983 р. // Зібрання постанов Уряду УРСР. – 1983. – № 8. – Ст. 49.
26. Про мисливське господарство та полювання. Закон України від 22 лютого 2000 р. // Голос України. – 28 березня 2000 р. – № 54(2301).
27. Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства у межах територій та об'єктів ПЗФ України. Указ Президента України від 11 листопада 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – 17 листопада. – № 219.
28. Про охорону земель. Закон України від 19 червня 2003 р. № 962-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 29. – Ст. 1431.
29. Про охорону навколишнього природного середовища. Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546 (з наступними змінами та доповненнями).
30. Про природно-заповідний фонд України. Закон України від 16 червня 1992 р. // ВВРУ. – 1992. – № 34. – Ст. 502; 1993. – № 10. – Ст. 76; 1993. – № 26. – Ст. 277; 2000. – № 4. – Ст. 26; 2004. – № 15. – Ст. 228.
31. Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні (“Заповідники”). Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 48. – Ст. 430.
32. Про рослинний світ. Закон України від 9 квітня 1999 р. // Урядовий кур'єр. – 1999. – 13 травня.
33. Про тваринний світ. Закон України від 13 грудня 2001 р. // Голос України. – 2002. – 16 січня.
34. Про Червону книгу України. Закон України від 7 лютого 2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 10. – Ст. 462.
35. Таки для обчислення розміру відшкодування шкоди, заподіяної порушенням природоохоронного законодавства у межах території та об'єктів природно-заповідного фонду України. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21 квітня 1998 р. № 521 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 18.
36. *Шемшученко Ю.С.* Правовые проблемы экологии / Ю.С. Шемшученко. – К.: Наукова думка, 1989. – 232 с.

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена исследованию системы природно-заповедного законодательства Украины. Автором выделяются и исследуются элементы данной системы, раскрывается их содержание и значение.

SUMMARY

The article is dedicated to the research of the system of natural-protective legislation of Ukraine. The author selects and investigates the elements of gives system, develops its plot and meaning.

*Рекомендовано кафедрою
кримінального та адміністративного права*

Подано 18.09.09