



Пономаренко Олександр Олександрович,
здобувач кафедри екологічного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, Україна, м. Харків
e-mail: Nuay@i.ua
ORCID 0000-0002-8704-9194

doi: 10.21564/2414–990x.139.117234
УДК 349.6

ПРИРОДНІ ЗАПОВІДНИКИ ЯК ОБ'ЄКТИ ЕКОЛОГО–ПРАВОВОГО ЗАПОВІДАННЯ

Розглянуто питання правового статусу природних заповідників як об'єктів еколого-правового заповідання. Одним з основних напрямів сучасної стратегії екологічної політики України має стати імплементація міжнародних стандартів в організації та охороні природних заповідників як об'єктів природно-заповідного фонду держави, вдосконалення законодавства про природно-заповідний фонд відповідно до рекомендацій Загальноєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо формування Загальноєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково змінним станом ландшафту.

Ключові слова: природний заповідник; природно-заповідний фонд; заповідання; екологічна мережа; міжнародні стандарти.

Пономаренко А. А., соискатель кафедры экологического права, Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Украина, г. Харьков.
e-mail: Nuay@i.ua ; ORCID 0000-0002-8704-9194

Природные заповедники как объекты эколого-правового заповедования

Рассмотрены вопросы правового статуса природных заповедников как объектов эколого-правового заповедования. Одним из основных направлений современной стратегии экологической политики Украины должна стать имплементация международных стандартов в организации и охране природных заповедников как объектов природно-заповедного фонда государства, совершенствование законодательства о природно-заповедном фонде в соответствии с рекомендациями Общеввропейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия (1995 г.) по формированию Общеввропейской экологической сети как единой пространственной системы территорий стран Европы с естественным или частично измененным состоянием ландшафта.

Ключевые слова: природный заповедник; природно-заповедный фонд; заповедание; экологическая сеть; международные стандарты.

Постановка проблеми. Попри досить тривалу історію функціонування природних заповідників слід зазначити, що їх правовий статус та режим ще потребують свого належного обґрунтування та вдосконалення.

Функціонування природних заповідників у сучасних умовах регулюється низкою нормативних актів різного рівня і насамперед Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища». Стаття 61 «Природно-заповідний фонд України» цього Закону визначає, що: ділянки суші та водного простору, природні комплекси й об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну і народногосподарську цінність і призначені для збереження природної різноманітності, генофонду видів тварин і рослин, підтримання загального екологічного балансу та фонового моніторингу навколишнього природного середовища, вилучаються з господарського використання повністю або частково і оголошуються територією чи об'єктом природно-заповідного фонду України [1].

До складу природно-заповідного фонду України входять державні заповідники, природні національні парки, заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, заповідні урочища.

Актуальність теми. Основним законом, що регулює відносини у сфері заповідної справи, є Закон України «Про природно-заповідний фонд України» [2], який визначає правові основи організації, охорони, ефективного використання природно-заповідного фонду України, відтворення його природних комплексів та об'єктів. Положення саме цього Закону стали основою для формування сучасного природоохоронного законодавства України, на що вказується у ст. 2 Закону: «Відносини в галузі охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів регулюються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища», цим Законом та іншими актами законодавства України» [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загальні питання природно-заповідного фонду були предметом наукових праць А. Й. Годованюка (A.I. Hodovaniuk) [3], О. М. Ковтун (O.M. Kovtun) [4], О. В. Лозо (O.V. Lozo) [5], Х. М. Марич (H.M. Marych) [6], Н. В. Фролової (N.V. Frolova) [7]. Але особливості природних заповідників як об'єктів заповідання до цього часу не вивчалися.

Виклад основного матеріалу. Наближення до міжнародних стандартів організації територій, що перебувають під особливою охороною держави, засвідчила Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. [8], яка розроблена у контексті вимог щодо подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Загальноєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Загальноєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту.

За програмою, складовими структурних елементів екологічної мережі є території та об'єкти природно-заповідного фонду як основні природні елементи

екологічної мережі, а саме – природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники (ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні), пам'ятки природи, а також їх охоронні зони; штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки – пам'ятки садово-паркового мистецтва). Такі складові національної екологічної мережі як природні регіони формуються на територіях, що мають у своєму складі об'єкти природно-заповідного фонду, відсоток яких значно перевищує аналогічний у цілому по країні, а також інші території, що відповідають умовам, визначеним національним природоохоронним законодавством або міжнародними нормативно-правовими актами (конвенціями, угодами, договорами тощо), і забезпечують збереження ландшафтного та біологічного різноманіття, особливо ті, що включають середовища існування рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів рослин і тварин.

У 2004 р. було прийнято Закон України «Про екологічну мережу», який комплексно врегулював питання функціонування екомережі як єдиної територіальної системи, 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 природно-заповідного фонду, 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 [9].

Частково відносини з питань функціонування природних заповідників регулюються також Земельним, Лісовим, Водним кодексами України, а також Кодексом про надра, законами України «Про Червону книгу», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про охорону атмосферного повітря» тощо.

Значну увагу питанням розвитку об'єктів природно-заповідного фонду приділено в Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 р. [10].

Проблеми розвитку природних заповідників знайшли своє відображення в Програмі перспективного розвитку заповідної справи в Україні та Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 р.

Разом з тим слід констатувати, що питання правового регулювання природних заповідників здійснюється ще ситуативно, еkleктично. Так, у 1993 р. приймається Положення про екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків [11], 1998 р. – Положення про організацію наукових досліджень у заповідниках і національних природних парках України [12] та Положення про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України [13], у 2000 р. – нова редакція Положення про наукову

діяльність заповідників та національних природних парків України [14]. Це свідчить про відсутність системності в процесі регулювання статусу природних заповідників. Понад те, відсутність єдиного нормативного акта з питань діяльності природних заповідників ускладнює правозастосовну роботу в цій сфері. Зважаючи на вищевикладене, було б доцільно на рівні Кабінету Міністрів України затвердити Типове положення про природний заповідник, яке б комплексно регулювало всі сфери діяльності останнього.

З метою послідовного переходу нашої країни до сталої розбудови, з огляду на програмні документи, прийняті Конференцією ООН з навколишнього природного середовища та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), розроблено проект стратегії сталої розбудови, довгострокові програми охорони довкілля України, регіональні й місцеві плани дій. Усі ці правові документи ґрунтуються на таких основних загальних принципах:

- природні ресурси, які належать народові і становлять матеріальну основу його існування незалежно від форм власності, є обмеженими і мають використовуватися з урахуванням потреб нинішнього й майбутніх поколінь;
- їх використання повинно базуватися на інтенсивному й наукоємному підходах;
- будь-яка антропогенна діяльність має узгоджуватися із законами природи й обмеженнями, що з цих законів випливають;
- екологічно орієнтоване виробництво повинно бути економічно ефективним;
- одержаний від господарської діяльності результат не може бути меншим від шкоди, заподіяної навколишньому природному середовищу.

Необхідність переорієнтації зусиль з формування природоохоронної політики на її практичне втілення в життя, вдосконалення й наближення законодавства України про збереження довкілля до європейського, зміцнення інституціонального потенціалу природоохоронної діяльності й створення для цього ефективних інструментів передбачають: а) розвиток національної системи управління навколишнім природним середовищем; б) зміцнення інституціональної спроможності системи управління довкіллям; в) удосконалення економічного й фінансового механізмів реалізації національної екологічної політики, визначення джерел її фінансування; г) розвиток законодавства про охорону навколишнього природного середовища.

Проаналізувавши правові підстави діяльності природних заповідників, звернемо увагу на їх статус. Так, відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки загальнодержавного значення, а також регіональні ландшафтні парки є юридичними особами [15]. Наявність статусу юридичної особи має надзвичайно велике значення. Це і можливість мати цивільно-правову та господарсько-правову право- та дієздатність, виступати носієм прав та обов'язків. Юридична особа має своє відокремлене майно та баланс, які забезпечують її

функціонування. До того ж, делегування адміністрації природних заповідників прав щодо майна дає їм можливість використовувати положення цивільного законодавства для захисту своїх прав. Стаття 393 Цивільного кодексу України «Визнання незаконним правового акта, що порушує право власності» дає можливість оскаржувати будь-яке рішення органів влади, направлене на зменшення цих майнових прав, зміну їх заповідного статусу [16]. Крім того, в окремих випадках цивільне законодавство може бути використане для захисту інтересів заповідника навіть від дій власника на підставі ст. 396. Цивільного кодексу України «Захист речових прав на чуже майно»: «1. Особа, яка має речове право на чуже майно, має право на захист цього права, у тому числі і від власника майна, відповідно до положень глави 29 цього Кодексу» [16].

Таким чином, положення про те, що природні заповідники обов'язково набувають статус юридичної особи, повністю узгоджується з національним та європейським законодавством. Однак стосовно окремих природних заповідників, особливо тих, що не перебувають у підпорядкуванні Міністерства екології та природних ресурсів України, такі вимоги досі не виконані. А в окремих випадках цей стан справ навіть провокує соціальні конфлікти та судові спори.

В окремих випадках навіть наявність в законодавстві імперативної правової норми не забезпечує її виконання. Видається, щоб уникнути виникнення подібних ситуацій в подальшому, необхідно посилити імперативність цієї норми шляхом прийняття Закону України «Про удосконалення діяльності об'єктів природно заповідного фонду України».

Висновки. Природний заповідник – це державна науково-дослідна установа із статусом юридичної особи, яка має загальнодержавне значення та виконує функції збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки, здійснення екологічної освіти та виховання населення за умов повного обмеження господарської діяльності, не пов'язаної з його функціонуванням.

Список літератури:

1. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
2. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.
3. Годованюк А. Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 19 с.
4. Ковтун О. М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2008. 16 с.
5. Лозо О. В. Правове регулювання охорони ландшафтів в Україні та ЄС: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2015. 20 с.
6. Марич Х. М. Правовий режим національних природних парків України (на матеріалах Карпатського регіону): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2007. 20 с.

7. Фролова Н. В. Правова охорона водно-болотних угідь загальнодержавного та міжнародного значення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Донецьк, 2010. 18 с.
8. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21.09.2000 р. № 1989-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 47. Ст. 405.
9. Про екологічну мережу: Закон України від 24.06.2004 р. № 1864-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. Ст. 502.
10. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI. *Офіційний вісник України*. 2011. № 3. Ст. 158.
11. Положення про екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 26 лютого 1993 р. № 16. URL: ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG9.html (дата звернення: 17.06.2016).
12. Положення про організацію наукових досліджень у заповідниках і національних природних парках України: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 10.11.1998 р. № 163. *Офіційний вісник України*. 1999. № 2. Ст. 86.
13. Положення про еколого-освітню діяльність заповідників і національних природних парків України: наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 21.09.1998 р. № 140. *Офіційний вісник України*. 1998. № 41. Ст. 1525.
14. Про затвердження нової редакції Положення про наукову діяльність заповідників та національних природних парків України: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 09.08.2000 р. № 103. *Офіційний вісник України*. 2000. № 35. Ст. 1519.
15. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.
16. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

References:

1. Pro okhoronu navkolyshnoho pryrodnoho sere dov yshcha: Zakon Ukrainy vid 25.06.1991 r. № 1264-XII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 41. art. 546.
2. Pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.06.1992 r. № 2456-XII. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, № 34, art. 502.
3. Hodovaniuk, A.I. (2008). Pravovy rezhym zemel pryrodno-zapovidnoho fondu. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
4. Kovtun, O.M. (2008). Pravovi aspekty okhorony terytorii ta ob'ektiv pryrodno-zapovidnoho fondu Ukrainy. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
5. Lozo, O.V. (2015). Pravove rehuliuвання okhorony landshaftiv v Ukraini ta YeS: porivnialnyi analiz. *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
6. Marych, Kh.M. (2007). Pravovy rezhym natsionalnykh pryrodnykh parkiv Ukrainy (na materialakh Karpatskoho rehionu). *Extended abstract of candidate's thesis*. Kharkiv [in Ukrainian].
7. Frolova, N.V. (2010). Pravova okhorona vodno-bolotnykh uhid zahalnodержavnogo ta mizhnarodnoho znachennia. *Extended abstract of candidate's thesis*. Donetsk [in Ukrainian].
8. Pro Zahalnodержavnu prohramu formuvannia natsionalnoi ekolohichnoi merezhi Ukrainy na 2000–2015 roky: Zakon Ukrainy vid 21.09.2000 r. № 1989-III. (2000). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 47, art. 405.
9. Pro ekolohichnu merezhu: Zakon Ukrainy vid 24.06.2004 r. № 1864-IV. (2004). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 45, art. 502.
10. Osnovni zasady (stratehiia) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku: Zakon Ukrainy vid 21.12.2010 r. № 2818-VI. (2011). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 3, art. 158.
11. Polozhennia pro ekolohichni fondy pryrodnykh zapovidnykiv, biosfernykh zapovidnykiv, natsionalnykh pryrodnykh parkiv, botanichnykh sadiv, dendrolohichnykh parkiv ta zoolohichnykh

parkiv: nakaz Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha Ukrainy vid 26.02.1993 r. № 16. (1993). URL: ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/REG9.html.

12. Polozhennia pro orhanizatsiiu naukovykh doslidzhen u zapovidnykakh i natsionalnykh pryrodnykh parkakh Ukrainy: nakaz Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha ta yadernoi bezpeky Ukrainy vid 10.11.1998 r. № 163. (1999). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 2, art. 86.

13. Polozhennia pro ekolohe-osvitniu diialnist zapovidnykiv i natsionalnykh pryrodnykh parkiv Ukrainy: nakazo Ministerstva okhorony navkolyshnoho pryrodnoho seredovyscha ta yadernoi bezpeky Ukrainy vid 21.09.1998 r. № 140. (1998). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 41, art. 1525.

14. Pro zatverdzhennia novoi redaktsii Polozhennia pro naukovu diialnist zapovidnykiv ta natsionalnykh pryrodnykh parkiv Ukrainy: nakaz Ministerstva ekolohii ta pryrodnykh resursiv Ukrainy vid 09.08.2000 r. № 103. (2000). *Ofitsijnyj visnyk Ukrainy – Official Gazette of Ukraine*, 35, art. 1519.

15. Pro pryrodno-zapovidnyi fond Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 16.06.1992 r. № 2456-XII. (1992). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 34, art. 502.

16. Tsyvilnyi kodeks Ukrainy vid 16.01.2003 r. № 435-IV. (2003). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 40–44, art. 356.

Ponomarenko O. O., Applicant of Department of Environmental Law, Yaroslav Mydryi National Law University, Ukraine, Kharkiv.

e-mail: Nuay@i.ua ; ORCID 0000-0002-8704-9194

Genesis of scientific research of legal problems of reserves

The problems of the legal status of nature reserves as objects of ecological and legal commandment are considered. One of the main directions of the modern strategy of Ukraine's environmental policy should be the implementation of international standards in the organization and protection of nature reserves as objects of the state natural reserve fund, the improvement of legislation on the nature reserve fund in accordance with the recommendations of the Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy (1995) on the formation of the Pan-European Ecological Network as a single spatial system of territories of European countries with the EU or partially altered landscape.

All this allowed to formulate the definition of a natural reserve as a state research institution with the status of a legal entity of national importance and performs the functions of preserving in a natural state typical or unique for the given landscape zone of natural complexes with all components of their components, the study of natural processes and phenomena, the developments in them, the development of scientific principles of environmental protection, the effective use of natural resources and environmental safety, the implementation of ecological education and education of the population in the conditions of full restriction of economic activity not connected with its functioning.

Keywords: nature reserve; nature reserve fund; natural reservation; ecological network; international standards.

Надійшла до редколегії 14.11.2017 р.