



**Правовий режим природно-заповідного
фонду України: історія формування, юридичні
аспекти та закордонний досвід**

ПОСІБНИК

Львів • 2017
Видавництво «Компанія "Манускрипт"»

УДК 502.34:[930.2+340.115+351.88](477)
ББК [67.9.(4УКР)307+67.9(4УКР)300.32]я73
П 68

КОЛЕКТИВ АВТОРІВ:

- О. Василюк* — еколог Міжнародної благодійної організації «Екологія Право Людина»;
- С. Шутяк* — юрисконсульт 1-ої категорії Міжнародної благодійної організації «Екологія Право Людина», адвокат;
- П. Тестов* — еколог Міжнародної благодійної організації «Екологія Право Людина»;
- Н. Шпарик* — юрисконсульт Міжнародної благодійної організації «Екологія Право Людина»;

Автори висловлюють щире подяку за допомогу у написанні окремих розділів цього посібника Наталії Саїдахмедовій, Олексію Марущаку та Тетяні Недашковській та наданні матеріалів Івану Копчуку, НПП «Гуцульщина».

Інфографіку та пояснення підготувала волонтер ЕПЛ Дарія Ширяєва
Коректура — Олексій Василюк

За загальною редакцією О. В. Кравченко

П 68 Правовий режим природно-заповідного фонду України: історія формування, юридичні аспекти та закордонний досвід (посібник) / [За заг. ред. О. Кравченко]. — Львів : Видавництво «Компанія “Манускрипт”», 2017. — 92 с.

ISBN 978-966-2400-59-5

Посібник продовжує серію публікацій, покликаних допомогти усім, хто дбає про збереження біорізноманіття в Україні шляхом створення та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Посібник має прикладне спрямування і складається з теоретичної та практичної частини, містить аналіз законодавчих актів та планів управління об'єктами охорони природи ЄС, США та Канади. Чимало порад і рекомендацій ґрунтується на досвіді зарубіжних країн. Окремо акцентовано увагу на проблемі функціонування заказників, особливості правового статусу земель природно-заповідного фонду та посилення відповідальності за порушення законодавства щодо охорони ПЗФ.

Посібник розрахований на вузьких спеціалістів, а також широке коло читачів.

УДК 502.34:[930.2+340.115+351.88](477)
ББК [67.9.(4УКР)307+67.9(4УКР)300.32]я73

ЗМІСТ

Вступ.....	5
------------	---

Розділ 1

Юридичні аспекти охорони природно-заповідного фонду в Україні

1.1. Правова охорона природно-заповідного фонду, що розглядається крізь призму міжнародних зобов'язань України у сфері охорони біологічного та ландшафтного різноманіття	7
1.2. Сучасна класифікація категорій об'єктів природно-заповідного фонду в Україні.....	25
1.3. Особливості правового регулювання земель природно-заповідного фонду.....	46

Розділ 2

Історичні аспекти та закордонний досвід охорони природоохоронних територій

2.1. Історія формування національної системи категорій ПЗФ України.....	51
2.2. Американські та німецькі «корені» системи природоохоронних територій України	53
2.3. Порівняльний аналіз класифікації природоохоронних територій Польщі	58
2.4. Порівняльний аналіз класифікації природоохоронних територій Німеччини	62
2.5. Порівняльний аналіз класифікації природоохоронних територій США та Канади.....	67

Розділ 3

Аналіз пропозицій до реформування режимів охорони ПЗФ

3.1. Аналіз пропозицій щодо деталізації режимів охорони ПЗФ	75
3.2. Аналіз доцільності впровадження концепції «абсолютної заповідності» в Україні	81
Висновки	84
Рекомендації	87

«Віковий досвід народів і держав та простий, але здоровий глузд свідчать, що тільки те міцне і стійке, тільки те і життєве, тільки те і має майбутнє, що зроблено у згоді з природою»

Докучаєв В. В., 1895 р.¹

Вступ

Останнім часом в українському суспільстві набула розголосу дискусія щодо функціонування природоохоронних територій: від багаторівневого управління і до застосування концепції «абсолютної заповідності»². Остання викликає гостру полеміку в колах експертів і громадськості, зацікавленої в питаннях заповідної справи. Ідея «абсолютної заповідності» полягає не лише у дії суворого охоронного режиму на окремих природоохоронних територіях, але і у певному етичному, духовному настрої людини, яка вирішила зовсім не чіпати, не керувати і не втручатися в дику природу та не одержувати від неї жодної користі. Ця ідея суперечить закладеним у Конвенції ООН про охорону біологічного різноманіття принципам, відповідно до яких одним із основних напрямків охорони біорізноманіття в світі є встановлення системи охоронних територій або територій, в яких необхідно впроваджувати спеціальні заходи для збереження біологічного різноманіття, розроблення при необхідності керівних принципів відбору, встановлення і сталого управління охоронними територіями або територіями, в яких необхідно застосовувати спеціальні заходи для збереження біологічного різноманіття. Таким чином, невтручання у природні процеси не охоплює всіх заходів спрямованих на охорону біологічного різноманіття. Втім нерозуміння процесів охорони біологічного різноманіття, наступ на землі природно-заповідного фонду через відсутність вільних земель інших категорій зумовлюють використання такої дискусії не на користь природі.

З метою належного законодавчого забезпечення охоронної функції у даній сфері група народних депутатів зареєструвала законопроекти³,

¹ Труды экспедиции, снаряженной Лесным департаментом под руководством проф. В. В. Докучаева. — С. Пб., 1895 г.

² Штильмарк Ф. Р. Определение и смысл заповедности: Организация заповедного дела. — Алма-Ата, 1985.

³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54292 «Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері охорони природно-заповідного фонду України».

завданням яких є посилення охорони об'єктів природно-заповідного фонду (далі — ПЗФ) шляхом повної заборони певних видів активно-го менеджменту (сінокосіння, випасання худоби, заборона суцільних рубок тощо) у природних заповідниках та обраних функційних зонах, біосферних заповідниках та національних парках. Крім того, у проектах законів містяться ідеї заборони здійснення на вищезгаданих територіях відновлювальних робіт на землях з порушеними корінними природними комплексами, а також проведення заходів щодо запобігання змінам природних комплексів заповідника внаслідок антропогенного впливу — відновлення гідрологічного режиму, збереження та відновлення рослинних угруповань, що історично склалися, видів рослин і тварин, які зникають, тощо. Необґрунтоване втілення таких режимів в усіх природоохоронних об'єктах певної категорії створює ризики негативних наслідків у справі збереження біорізноманіття.

Інша ж частина депутатів пропонує законопроекти, у яких настільки пом'якшуються режими охорони ПЗФ (в т. ч. пропонується дозволити на заповідних територіях полювання, видобуток корисних копалин тощо), чим взагалі ставиться під сумнів необхідність їхнього існування. Таке розхитування проблем навколо управління ПЗФ не є корисним і формує поле для певних зловживань.

На сторінках посібника автори роз'яснюють особливості функціонування ПЗФ, які мають надважливе значення у справі збереження біологічного різноманіття. Нами проаналізовано плани управління природоохоронних територій інших країн у порівнянні з відповідними аналогами в Україні.

Аналіз міжнародних зобов'язань України, її національного законодавства та врахування іноземного досвіду дозволяє запропонувати шляхи вирішення започаткованої дискусії з метою належного управління об'єктами ПЗФ, спрямованого на втілення ними їхнього основного завдання — охорони біологічного та ландшафтного різноманіття.

Юридичні аспекти охорони природно-заповідного фонду в Україні

1.1. Правова охорона природно-заповідного фонду, що розглядається крізь призму міжнародних зобов'язань України у сфері охорони біологічного та ландшафтного різноманіття

Захист флори та фауни й їхніх природних середовищ існування, збереження біологічного різноманіття та стале використання лісів і ґрунтів, є взаємопов'язаними. Більшість конвенцій у сфері охорони біологічного різноманіття використовують механізм, згідно з яким особливий режим охорони (чи використання) встановлюється для певних конкретних видів, переліки яких є невід'ємною частиною таких угод. Біологічне різноманіття слід розуміти як загальну розмаїтість живих організмів, включаючи, серед іншого, наземні, морські, інші водні екосистеми та екологічні комплекси, частиною яких вони є. Це поняття включає в себе різноманітність у рамках виду, між видами і різноманіття екосистем⁴. Згідно чинного законодавства, біорізноманіття є національним багатством України, збереження та невиснажливе використання якого визнано одним з пріоритетів державної політики у сфері природокористування, екологічної безпеки та охорони довкілля, невід'ємною умовою поліпшення стану довкілля та екологічно збалансованого соціально-економічного розвитку (витяг із Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675-р «Про схвалення концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 роки»⁵). Природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання, як вказано у преамбулі Закону України «Про природно-заповідний фонд України»⁶.

⁴ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_030

⁵ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/675-2004-%D1%80/conv/print1452608675620040>

⁶ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>

Діяльність у сфері збереження біологічного та ландшафтного різноманіття повинна провадитись з дотриманням положень Конституції, міжнародних зобов'язань України, законодавчих актів, Основних напрямів державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки⁷, а також з урахуванням положень Конвенції ООН про охорону біологічного різноманіття⁸, Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття⁹, Європейської ландшафтно-конвенції¹⁰, Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів¹¹, Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини¹², Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі¹³, Конвенції про збереження мігруючих видів диких тварин¹⁴, Угоди про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів¹⁵, Угоди про збереження кажанів у Європі¹⁶ тощо.

На сьогодні значний регулятивний вплив у сфері захисту біорізноманіття має Конвенція про охорону біологічного різноманіття 1992 року¹⁷, сторонами якої станом на 2016 рік є 196 країн. Займаючи менше 6% площі Європи, наша держава володіє приблизно 35% її біорізноманіття завдяки розташуванню нашої території на перехресті багатьох природних зон, шляхів міграції представників тваринного та рослинного світу¹⁸. Тому не дивно, що Україна ратифікувала Конвенцію про охорону біологічного різноманіття 29 листопада 1994 року, вже через рік після офіційного набрання нею чинності. Мета цієї конвенції полягає у збереженні біологічного

⁷ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80>

⁸ http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_030

⁹ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_711

¹⁰ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_154

¹¹ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_031

¹² http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_089

¹³ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_032

¹⁴ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_136

¹⁵ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_934

¹⁶ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_011

¹⁷ Про ратифікацію Конвенції про охорону біологічного різноманіття // Верховна Рада України; Закон від 29.11.1994 № 257/94-ВР — Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 49, ст. 433.

¹⁸ Конвенция о биологическом разнообразии. Четвертый национальный доклад Украины [Электронный ресурс] // Министерство охраны окружающей природной среды Украины. — 2010. — Режим доступа до ресурсу: <http://www.cbd.int/doc/world/ua/ua-nr-04-ru.pdf>

різноманіття, сталому управлінні його складовими та спільному отриманні на справедливій і рівній основі вигоди, пов'язаної з використанням генетичних ресурсів. Конвенція є рамковою і залишає вибір засобів досягнення її цілей підписантами, передбачаючи лише певні загальні засоби. Такими загальними засобами є розроблення і впровадження національних стратегій, планів чи програм щодо збереження і сталого управління біологічним різноманіттям та інші заходи щодо збереження і сталого управління біологічним різноманіттям у відповідних секторальних або міжсекторальних планах, програмах та політиці. Не допускаються жодні застереження до цієї конвенції.

Кожна договірна сторона, в процесі реалізації конвенції визначає компоненти біологічного різноманіття, які мають важливе значення для збереження довкілля і сталого управління, та здійснює моніторинг таких компонентів. Статті 8 та 9 конвенції передбачають збереження *in situ* та *ex-situ*, тобто збереження компонентів біологічного різноманіття водночас і в межах їхніх природних умов, і поза їхніми природними середовищами існування.

7 квітня 2015 року Україна подала П'ятий національний звіт¹⁹ щодо імплементації Конвенції про збереження біологічного різноманіття.

12 травня 1997 року Постановою КМУ «Про Концепцію збереження біологічного різноманіття»²⁰ на виконання Конвенції про охорону біологічного різноманіття було ухвалено Концепцію збереження біологічного різноманіття. Метою Концепції є збереження, покращення стану та відновлення природних і порушених екосистем, середовищ існування окремих видів і компонентів ландшафту; сприяння переходу до збалансованого управління природними ресурсами; підвищення рівня інформованості населення з питань біологічного різноманіття, а також активізація участі громадськості у діяльності щодо його збереження; посилення відповідальності за збереження біологічного різноманіття. Концепція визначає її об'єкти та правові, фінансові, організаційні, науково-методологічні, інформаційно-освітні засоби реалізації Концепції. Документ визначає основні напрями діяльності щодо збереження біологічного різноманіття, а саме: збереження прибережно-морських та морських, річкових і заплавних, озерних та болотних, лучних і степових, лісових та гірських екосистем; оздоровлення агроландшафтів та інших територій інтенсивного ведення господарської діяльності; збереження видів та популяцій; створення національної екологічної мережі.

¹⁹ Конвенція про біологічне різноманіття. П'ятий національний звіт України [Електронний ресурс] // Міністерство екології та природних ресурсів України. — 2015. — Режим доступу до ресурсу: <https://www.cbd.int/doc/world/ua/ua-nr-05-uk.pdf>

²⁰ Урядовий кур'єр від 26.10.2011 — № 198.

Своїм розпорядженням «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біологічного різноманіття на 2005–2025 рр.»²¹ від 22 вересня 2004 року КМУ визначив основні засади, завдання та заходи із збереження біологічного різноманіття. Втім, саму Загальнодержавну програму збереження біологічного різноманіття так і не було прийнято.

В Україні збереження біологічного різноманіття окремих компонентів довкілля передбачено такими нормативно-правовими актами, як Постанова КМУ «Про затвердження Державної програми «Ліси України» на 2010–2015 рр.»²² № 977 від 16 вересня 2009 р., Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства»²³ від 18 квітня 2006 р. № 208-р., Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів»²⁴ № 2333-III від 22 березня 2001 року, а також Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр.»²⁵ № 1989-III від 21 вересня 2000 року та інші. Останній закон виконується зі значним відставанням і за розмірами відведених площ цінних територій, і за показниками дотримання вимог землевпорядкування. Норми відповідного законодавства суперечливі, державні органи, як правило, не вимагають відшкодування шкоди, нанесеної біорізноманіттю, або ж діють малоефективно для результативного запобігання шкоді біологічному різноманіттю.

Одним із способів охорони біорізноманіття в Україні, який себе не виправдав у достатній мірі, є створення екомережі. Відповідно до Закону України «Про екомережу», екомережа — це 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 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 охороні²⁶.

Основним завданням у процесі формування Всеєвропейської екологічної мережі має стати побудова цілісної системи природних та освоєних тери-

²¹ Офіційний вісник України від 08.10.2004 — 2004 р., № 38, стор. 93, стаття 2524.

²² Офіційний вісник України від 28.09.2009 — 2009 р. — № 72.

²³ Офіційний вісник України від 03.05.2006 — 2006 р., — № 16.

²⁴ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 28, ст. 135.

²⁵ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, № 47, ст. 405.

²⁶ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>

торій, а також їхнє збереження²⁷. Правове регулювання відносин у сфері формування, сталого управління та збереження національної екологічної мережі в Україні здійснюється відповідно до принципів, які є засадничими нормами національного законодавства про екомережу²⁸, а саме:

- а) забезпечення цілісності екосистемних функцій складових елементів екомережі;
- б) збереження та екологічно збалансоване використання природних ресурсів на території екомережі;
- в) зупинення втрат природних та напівприродних територій (зайнятих рослинними угрупованнями природного походження та комплексами, зміненими в процесі людської діяльності), розширення площі території екомережі;
- г) забезпечення державної підтримки, стимулювання суб'єктів господарювання при створенні на їх землях територій та об'єктів природно-заповідного фонду, інших територій, що підлягають особливій охороні, розвитку екомережі;
- г) забезпечення участі громадян та їх об'єднань у розробленні пропозицій і прийнятті рішень щодо формування, збереження та використання екомережі;
- д) забезпечення поєднання національної екомережі з екомережами суміжних країн, що входять до Всеєвропейської екомережі, всебічний розвиток міжнародної співпраці у цій сфері;
- е) удосконалення складу земель України шляхом забезпечення науково-обґрунтованого співвідношення між різними категоріями земель;
- е) системне врахування екологічних, соціальних та економічних інтересів суспільства.

Збереження ландшафтного та біологічного різноманіття є однією з головних цілей утворення екомережі як єдиної територіальної системи.

Разом з тим, попри неодноразові спроби Мінприроди України затвердити проекти постанов Кабінету Міністрів України щодо внесення об'єктів екомережі до Державного земельного кадастру, винесення меж об'єктів екомережі у натуру тощо, жодна з таких постанов не було затверджено²⁹.

²⁷ Ващишин М. Я. Юридичні ознаки екологічної мережі як об'єкта правового регулювання / М. Я. Ващишин // Порівняльно-аналітичне право: електронне наукове фахове видання. — 2014. — № 1. — С. 127–130.

²⁸ Ващишин М. Я. Система принципів правового регулювання формування та збереження національної екомережі / М. Я. Ващишин // Право і суспільство. — 2015. — № 5(3). — С. 97–103. — Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5\(3\)_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5(3)_20)

²⁹ Василюк О. Про необхідність введення категорії земель «екомережа» // Цілі збалансованого розвитку для України: матеріали Міжнародної конференції (Київ 18–19 червня 2013). — К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2013. — 491 с.

Після завершення Загальнодержавної програми формування національної екомережі на 2000–2015 роки не було підготовлено належного звіту про її виконання. Багато завдань, поставлених у цій програмі, не виконані в повній мірі, а деякі (наприклад, обсяги залуження деградованих сільськогосподарських угідь) не виконані зовсім³⁰.

Аналізуючи власне стан розробки та ефективності екомережі, варто зазначити наступне. В останні 10 років в Україні було розроблено чимало схем водночас і національної екологічної мережі, і її окремих частин на рівні природних регіонів, адміністративних областей та районів, окремих елементів екомережі національного та нижчих рівней. Частину схем, зокрема на рівні адміністративних областей та районів, а також екологічних коридорів національного значення, було розроблено на замовлення Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та його територіальних підрозділів. Частину схем було розроблено науковими установами, окремими науковцями чи представниками громадськості. Відсутність єдиної методологічної основи призвело до того, що наявні схеми дуже відрізняються навіть за такими базовими речами, як категорії просторових елементів екологічної мережі, не говорячи вже про їхні описи³¹.

Ініціативи щодо інституційного розвитку екомережі лишаються нерелізованими. Таким, наприклад, є проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку включення територій та об'єктів до Переліків територій та об'єктів екомережі, погоджений, але не затверджений в КМУ, а також пакет рішень координаційної ради з питань формування національної екомережі України від 16.12.2010 року.

Багато науковців стверджують, що Україна має найбільш розвинені й деталізоване законодавство про національну екологічну мережу серед інших країн Європи. При цьому деякі положення українських нормативно-правових актів в цій галузі не відповідають міжнародним та європейським стандартам у частині проектування структурних елементів національної екологічної мережі³². У законодавстві України були запроваджені дещо інші

³⁰ Василюк О. В. Консервація деградованих земель та формування екомережі: правовий аспект / Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія: біологія. — Вип. 20, № 1100, 2014 р. — С. 229–234.

³¹ Василюк О., Костюшин В., Коломицев Г. Нові підходи до розбудови національної екомережі України // Природно-ресурсний потенціал збалансованого (сталого) розвитку України: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19–20 квітня 2011), — К.: Центр екологічної освіти та інформації, 2011. — Т. 2.

³² Дейнега М. А. Проектування національної екологічної мережі у контексті стратегії сталого розвитку: правовий аспект [Електронний ресурс] / М. А. Дейнега, В. А. Маєвський // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. — 2014. — Вип. 197. — Ч. 2. — 2014.

критерії до формування екологічної мережі, що значною мірою зробило схеми екологічної мережі України несумісними з аналогічними схемами європейських країн. Особливо відчутно це проявляється на прикордонних територіях, де виникає необхідність узгодження структури регіональних екологічних мереж України з європейськими³³. Тому державним органам необхідно посилити інтеграційні процеси у формуванні Всеєвропейської екологічної мережі та взяти до уваги зарубіжний досвід при створенні такої екологічної територіальної системи.

У доповнення до екомережі є Смарагдова мережа (Emerald Network), яка є засобом забезпечення довготривалого виживання найцінніших і загрожених європейських видів природних середовищ існування. Вона доповнює мережу ЄС «Натура 2000» і використовує ту ж методологію та наукові підходи. Смарагдова мережа відіграє роль підготовки держав-кандидатів на членство в ЄС до інтеграції в мережу ЄС «Натура 2000»³⁴.

Серед інших нормативно-правових актів, які опосередковано стосуються питань охорони біологічного різноманіття в Україні, варто назвати Закон України «Про аквакультуру»³⁵ від 18.09.2012 р. № 5293-VI, Указ Президента України від 31 серпня 2012 року № 527/2012 «Про оголошення природної акваторії Чорного моря ботанічним заказником загальнодержавного значення «Мале філофорне поле»³⁶. Мінприроди ухвалило наказ № 107 від 29.02.2012 р. «Про затвердження форм дозволу на імпорт та експорт зразків видів дикої фауни і флори, сертифіката на пересувні виставки, реекспорт та інтродукцію з моря зазначених зразків, які є об'єктами регулювання Конвенції про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення, та зразка заяви для їх отримання»³⁷ тощо.

Охорона біорізноманіття включає в себе широкий спектр важливих дій у сфері захисту довкілля, тому забезпечення такої охорони в Україні повинно бути в пріоритеті. Необхідно вдосконалити законодавство про природно-заповідний фонд та, беручи до уваги формування національної екомережі та Смарагдової мережі, створювати об'єкти природно-заповідного фонду та механізми правового захисту земель, на яких вони створюються.

Першим глобальним інструментом охорони природних середовищ існування стала Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне

³³ Кагало О. О. Розбудова екологічної мережі в Україні: принципи, проблеми, перспективи. / О. О. Кагало // Збірник Матеріалів дев'ятої наукової конференції молодих учених «Наукові основи збереження біотичної різноманітності» (Львів, 1–2 жовтня 2009). — Л. : Інститут екології Карпат НАН України, 2009. — С. 10–13.

³⁴ http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_b25/conv/print1452697373851056

³⁵ Відомості Верховної Ради (ВВР), 2013. — № 43. — С. 616.

³⁶ Офіційний вісник Президента України від 05.09.2012 — 2012 р. — № 26.

³⁷ Офіційний вісник України від 06.07.2012 — 2012 р. — № 49.

значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів³⁸ (надалі — Рамсарська конвенція або Конвенція про водно-болотні угіддя) від 2 лютого 1971 року з поправками, внесеними Паризьким протоколом від 03.12.1982 року та Ріджинськими поправками від 28.05.1987 року. Станом на 2015 рік сторонами Рамсарської конвенції є 169 учасників³⁹. Конвенція про водно-болотні угіддя створює правові рамки національних дій і міжнародної співпраці для охорони і сталого управління водно-болотними угіддями і їхніми ресурсами. Документом передбачено створення Списку водно-болотних угідь міжнародного значення, у який вони відбираються із урахуванням їхнього міжнародного значення з точки зору екології, ботаніки, зоології, лімнології або гідрології.

Приблизно 1900 водно-болотних угідь загальною площею поверхні 185 млн га включені до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення. У 1990 році Конференція сторін прийняла рішення про створення Рамсарського Фонду малих грантів, який є фактично механізмом для сприяння країнам, що розвиваються, і країнам з перехідною економікою, з метою здійснення Конвенції та сприяння збереженню і розумному використанню водно-болотних угідь. З 1991 по 2008 Фонд виділив в цілому 7,5 мільйонів швейцарських франків на 227 проектів із 108 країн⁴⁰.

З метою збереження унікальних природних комплексів водно-болотних угідь, які згідно з критеріями Рамсарської конвенції мають природоохоронну, рекреаційну, наукову, естетичну цінність та міжнародне значення головним чином як місця оселень водоплавних птахів, КМУ постановою від 23 листопада 1995 року № 935 затвердив Перелік водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення головним чином як місця оселень водоплавних птахів. До цього переліку входять, наприклад, дельта ріки Дніпро (орієнтовна площа 26000 га), Шацькі озера (орієнтовна площа 32850 га), озеро Сасик (орієнтовна площа 21000 га), Східний Сиваш (орієнтовна площа 165000 га).

29 серпня 2002 року постановою КМУ № 1287 затверджено Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнарод-

³⁸ Закон України «Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів» від 29.10.1996 № 437/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, N 50, ст. 279 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: — <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/437/96-%D0%B2%D1%80>

³⁹ Contracting Parties to the Ramsar Convention — 05/09/2015 — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/contracting_parties_list_e.pdf

⁴⁰ Beyerlin U. International Environmental Law / U. Beyerlin, T. Marauhn., 2011. — 452 p. — P. 183.

ного значення. Відповідно до цього Порядку визначення водно-болотних угідь, що можуть бути заявленими для надання їм статусу водно-болотних угідь міжнародного значення, здійснюється Мінприроди за поданням наукових установ, громадських організацій, інших заінтересованих підприємств, установ, організацій та громадян. Міністерство погоджує питання щодо надання статусу водно-болотного угіддя міжнародного значення з центральним органом виконавчої влади, у підпорядкуванні якого перебуває це угіддя, користувачами (власниками) земельної ділянки та інших природних ресурсів, органом місцевого самоврядування, після чого відповідні матеріали разом з проектом відповідного рішення подаються для погодження до КМУ, а згодом в Бюро цієї конвенції для розгляду питання про внесення водно-болотного угіддя до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення.

22 грудня 2002 року Міністерство екології та природних ресурсів України Наказом № 524 затвердило Структуру, зміст та порядок ведення паспорта водно-болотного угіддя міжнародного значення⁴¹. Паспорт затверджується відповідними структурними адміністративно-територіальними органами Мінприроди та ведеться адміністраціями установ природно-заповідного фонду, у межах яких знаходяться ці угіддя. У разі їх перебування за межами територій природних заповідників, біосферних заповідників і національних природних парків — відповідальними підрозділами (за погодженням з користувачами (власниками) земельних ділянок та інших природних ресурсів), які включають щорічно в плани своєї роботи організацію робіт щодо контролю за станом збереження водно-болотних угідь міжнародного значення.

Водно-болотні угіддя, які знаходяться у складі земель з будь-яким іншим цільовим призначенням (землі водного фонду або землі лісгосподарського призначення тощо), необхідно відносити до категорії земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, а більш конкретно — до земель водно-болотних угідь. Саме правовий режим земель водно-болотних угідь, зокрема водно-болотних угідь міжнародного значення, має стати запорукою охорони цих найцінніших природних комплексів, оскільки вказаний правовий режим посиленої охорони має відповідати вимогам Рамсарської конвенції та містити всі необхідні елементи захисту від згубного антропогенного навантаження⁴². Проте створення нової відокремленої категорії чи підкатегорії земель не має необхідності, достатньо

⁴¹ Офіційний вісник України від 07.02.2003 — 2003 р. — № 4.

⁴² Фролова Н. В. Правова охорона водно-болотних угідь загальнодержавного та міжнародного значення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.06. «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Фролова Наталя Валентинівна — Донецьк, 2010. — С. 14.

віднести зазначені землі до категорії земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення.

У Національному звіті стосовно імплементації Рамсарської конвенції про водно-болотні угіддя⁴³ за 2015 рік Міністерство екології та природних ресурсів України відзвітувало про основні успіхи та проблеми на шляху імплементації вищевказаної конвенції за звітний період. Серед проблемних питань у звіті зазначаються такі: 1) дисбаланс системи управління та зміни в повноваженнях відповідальних державних органів пов'язаний з адміністративною реформою; 2) дефекти законодавства в галузі охорони навколишнього середовища і водно-болотних угідь у сфері управління; 3) фінансова підтримка діяльності в галузі збереження водно-болотних угідь стала дуже обмеженою, що перешкоджає проведенню необхідних заходів, зокрема, щодо оновлення та виправлення інформаційних листів Рамсарських угідь; 4) низький рівень міжсекторального співробітництва, що призводить до надмірного використання природних ресурсів; 5) порушення законодавства в галузі сталого управління і збереження природних ресурсів.

У Національному звіті пріоритетами на майбутні роки у справі подальшої імплементації Конвенції є: 1) вдосконалення законодавчої та нормативно-правової бази з питань, що стосуються імплементації Рамсарської конвенції в Україні. Гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу щодо збереження біорізноманіття, ландшафтного різноманіття і водних ресурсів.; 2) створення нових Рамсарських угідь, охоронюваних територій та поліпшення інтегрованого управління у справі збереження водно-болотних угідь.; 3) створення системи моніторингу для Рамсарських угідь, поновлення і перегляду інформаційних листів; 4) удосконалення системи освіти та системи інформування зацікавлених сторін щодо збереження та сталого використання Рамсарських угідь; 5) зміцнення співпраці всередині регіональних ініціатив (Азовсько-Чорноморський і Карпатський регіони).

У міжнародному екологічному праві збереження біологічного та ландшафтного різноманіття подається як багатоаспектний процес, який передбачає законодавче, науково-методичне, соціально-економічне забезпечення програм і заходів у цій сфері. Певний досвід такого комплексного (багатоаспектного) розуміння збереження біологічного та ландшафтного різноманіття накопичений науковцями і практиками у природоохоронній сфері європейських країн, зокрема, країн-членів Європейського Союзу. Саме у цих

⁴³ National report on the implementation of the Ramsar Convention on wetlands [Електронний ресурс] // National Reports to be submitted to the 12th Meeting of the Conference of the Contracting Parties, Uruguay, 2015 — Режим доступу: http://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/2014/national-reports/COP12/cop12_nr_ukraine.pdf

країнах на базі вимог Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (Софія, 1995) розроблені та втілюються програми й ініціативи, спрямовані на розширення охоронних природних територій. Як зазначається у виконавчому резюме Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття⁴⁴, цей документ є новаторським і стимулюючим підходом, спрямованим на те, щоб зупинити і повернути назад процес деградації біологічного і ландшафтного різноманіття в Європі. Новаторським він є через те, що Стратегія охоплює всі ініціативи в сфері збереження біологічного і ландшафтного різноманіття в рамках єдиного європейського підходу. Стимулюючим, бо стратегія сприяє урахуванню міркувань, пов'язаних з біологічним і ландшафтним різноманіттям, в соціальних та економічних галузях (секторах). Стратегія сприяє здійсненню вже ухвалених рішень і визначає додаткові заходи, які необхідно вжити протягом двох наступних десятиліть. Стратегія також закладає підвалини сприяння застосуванню послідовного підходу і визначення загальних завдань у межах національних і регіональних зусиль, спрямованих на виконання положень Конвенції про охорону біологічного різноманіття.

Мінприроди України звітує, що у першому півріччі 2014 року здійснювався супровід виконання Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі на 2000–2015 роки. Зокрема, було підготовлено пропозиції щодо внесення змін до Стратегії національної екологічної політики у частині припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття з урахуванням цілей і завдань Стратегічного плану з біорізноманіття на 2011–2020 роки і цільових завдань ІТ щодо біорізноманіття, ухвалених на Десятій нараді Конференції Сторін Конвенції про біорізноманіття (рішенням X/2)⁴⁵. Однак доводиться констатувати, що у державній екологічній політиці питання збереження біологічного різноманіття для еволюції і збереження екологічних систем досі не віднесено до пріоритетних.

Один із перспективних напрямів втілення Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття пов'язаний з розбудовою Європейської екологічної мережі, проект якої на національному рівні реалізується у низці країн. Ідея екомереж знайшла своє відображення у двох базових програмах: мережа Natura-2000 з пріоритетом охорони

⁴⁴ Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття — Рада Європи; Стратегія, Міжнародний документ від 25.10.1995.

⁴⁵ Діяльність Міністерства екології та природних ресурсів України за перше півріччя 2014 року — С. 11. — Режим доступу: <http://www.menr.gov.ua/index.php/reports/2941-diialnist-ministerstva-ekolohii-ta-pryrodnykh-resursiv-ukrainy-za-pershe-pivrichchia-2014-roku>

цінних природних середовищ та мережа ECONET з акцентом на збереження ключових (екостабілізуючих) екосистем та забезпечення їхнього територіального зв'язку.

Natura 2000 — це форма охорони довкілля, яка поєднує в собі три різновиди особливо охоронюваних територій, утворених на підставі норм ЄС: 1) територія для охорони популяції диких птахів; 2) особливо охоронювана територія природних комплексів; 3) територія, яка має особливе значення для Європейської спільноти. Важливим є те, що зазначені території можуть частково або цілком збігатися з природними територіями, які перебувають під охороною національного екологічного законодавства (на яких створений чи запроваджений національний природоохоронний режим)⁴⁶.

Тим часом до складових структурних елементів української екомережі включаються: а) території та об'єкти природно-заповідного фонду; б) землі водного фонду, водно-болотні угіддя, водоохоронні зони; в) землі лісового фонду; г) полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження, які не віднесені до земель лісового фонду; ґ) землі оздоровчого призначення з їх природними ресурсами; д) землі рекреаційного призначення, які використовуються для організації масового відпочинку населення і туризму та проведення спортивних заходів; е) інші природні території та об'єкти (ділянки степової рослинності, пасовища, сіножаті, кам'яні розсипи, піски, солончаки, земельні ділянки, в межах яких є природні об'єкти, що мають особливу природну цінність); є) земельні ділянки, на яких зростають природні рослинні угруповання, занесені до Зеленої книги України; ж) території, які є місцями перебування чи зростання видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України; з) частково землі сільськогосподарського призначення екстенсивного використання — пасовища, луки, сіножаті тощо; и) радіоактивно забруднені землі, що не використовуються та підлягають окремій охороні як природні регіони з окремим статусом.

Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття⁴⁷ — це внесок Європи у здійснення Конвенції про охорону біологічного різноманіття. Стратегія спрямована не на розробку і прийняття нового законодавства, а на усунення недоліків у тих випадках, коли потенціал ініціатив реалізується не в повному обсязі або ініціативи не досягають поставленої мети. Крім того, мета Стратегії — досягнути ефективнішого

⁴⁶ Ващишин М. Я. Вплив законодавства ЄС на розвиток законодавства України про національну екологічну мережу / М. Я. Ващишин, О. О. Шарван. // Сучасні тенденції розвитку національного законодавства України: Збірник тез міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої 10-річчю створення юридичного факультету НУБіП (19–20 травня 2011 р.). — 2011. — С. 268.

⁴⁷ http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_711

урахування екологічних аспектів в усіх відповідних соціально-економічних секторах, а також активізувати участь та обізнаність громадськості в природоохоронній справі, підвищивши її поінформованість з цих питань і визнання їх актуальності.

Особливість Всеєвропейської стратегії полягає у тому, що цей міжнародний документ не потребує додаткової ратифікації і першочергово відіграє роль покрокового стратегічного планування у справі ефективного збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Фактично цю Стратегію слід вважати джерелом «м'якого права».

Охорону ландшафту регламентує також Європейська ландшафтна конвенція⁴⁸. Документ був ратифікований Україною 07 вересня 2005 року⁴⁹. Європейська ландшафтна конвенція спрямована на охорону, регулювання та планування ландшафтів, а також організацію європейської співпраці з питань ландшафту. Конвенція застосовується щодо всієї території сторін конвенції і охоплює природні, сільські, міські та приміські території, разом із землями, внутрішніми водами та морськими акваторіями. Це також стосується ландшафтів, які можна вважати винятковими, а також звичайних або занедбаних ландшафтів.

Конвенція передбачає заходи загального характеру та конкретні заходи, які сторони конвенції здійснюють на національному рівні. Щодо заходів загального характеру, то кожна сторона зобов'язується:

- визнавати ландшафти у законі як суттєвий компонент оточення людей, як вираження різноманітності їхньої спільної культурної та природної спадщини, та як основу їхньої ідентичності;
- встановлювати та впроваджувати ландшафтну політику, спрямовану на охорону, регулювання і планування ландшафту шляхом прийняття конкретних заходів, викладених у статті 6;
- встановлювати порядок участі широкого загалу, місцевих і регіональних органів влади та інших сторін, зацікавлених у визначенні та впровадженні ландшафтної політики;
- включати ландшафт до власної регіональної і міської планової політики та до її культурної, екологічної, сільськогосподарської, соціальної та економічної політики, а також до будь-якої іншої політики, що може безпосередньо або опосередковано впливати на ландшафт.

Отже, проблема збереження ландшафтів та їхнього біологічного різноманіття сьогодні є однією з центральних екологічних проблем. Саме

⁴⁸ Європейська ландшафтна конвенція : ETS № 176 від 20 жовт. 2000 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_154.

⁴⁹ Про ратифікацію Європейської ландшафтної конвенції — Закон від 07.09.2005 № 2831-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005. — № 51. — С. 547.

завдяки розмаїттю в природі створюється структурна та функціональна організація екологічних систем, природних ландшафтів, що забезпечує їхню стабільність у часі і стійкість до змін у зовнішньому середовищі. Крім того, в умовах глобалізації особливої актуальності набуває аспект збереження індивідуальності ландшафтів⁵⁰.

Європейське законодавство передбачає збереження ландшафтів в першу чергу у рамках екологічної мережі. Варто наголосити, що ідея формування екомережі є інтегральною в справі охорони та оптимізації ландшафтів. Положення законодавства про екологічну мережу України мають величезний потенціал у справі охорони природних комплексів та екологічних систем і ландшафтів, у тому числі і в аспекті євроінтеграції. Адже відповідно до ч. 1 ст. 17 Закону України «Про екологічну мережу України» включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екомережі здійснюється з урахуванням їх значення з точки зору екології, ботаніки, зоології та ландшафтознавства. У першу чергу до переліків включаються території та об'єкти, що мають загальнодержавне значення з погляду ландшафтного та біологічного різноманіття.

Юридичною основою ландшафтного підходу до регулювання земельних відносин виступають положення саме екологічного законодавства. Втім, оскільки основні акти екологічного та земельного законодавства України було ухвалено раніше, ніж країна ратифікувала Європейську ландшафтну конвенцію, вони не могли враховувати вимоги цієї конвенції, що у наш час потребує виправлення⁵¹.

Вивчення та аналіз терміну «ландшафт», що використовується в праві ЄС, і терміну «природний ландшафт», який зустрічається в нормативних актах України, дає можливість розрізнити на законодавчому рівні природні й антропогенні ландшафти, які виступають об'єктами правової охорони навколишнього природного середовища. Але в законодавстві України не достатньо чітко визначені критерії правової класифікації ландшафтів. У Верховній Раді України розглядався Проект Закону «Про ландшафти» № 5198 від 10 грудня 2009 р., але його було відхилено. Даний законопроект був спрямований на забезпечення охорони, регулювання та планування ландшафтів з метою їхнього збереження та невиснажливого використання з метою задоволення екологічних, культурних, оздоровчих, економічних та інших потреб суспільства.

⁵⁰ Лосев К. Экодинамика России и её взаимодействие с сопредельными территориями / К. Лосев // Зеленый мир. — 2007. — № 11–12. — С. 4–10.

⁵¹ Єлькін С. В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони земель в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.06. «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Єлькін Сергій Володимирович — Київ, 2012. — 21 с. — С. 8, 13.

Позитивним кроком у сфері правової охорони ландшафтів можна вважати ухвалення нормативно-правових актів локального характеру, зокрема, рішення Київської міської ради № 289/289 від 9 жовтня 2014 року «Про схвалення Київської ландшафтної декларації»⁵². У декларації передбачено конкретні заходи та заходи загального характеру. До останньої належать наступні: Київська міська рада, її виконавчий орган (Київська міська державна адміністрація) та територіальна громада міста Києва:

- а) визнають ландшафт як суттєвий компонент оточення людей, як вираження їхньої культурної та природної спадщини та як основу їхньої ідентичності;
- б) зобов'язуються робити все можливе для збереження ландшафтів міста Києва;
- в) визнають те, що діяльність щодо збереження ландшафтів міста Києва є більш вагомим і необхідним мешканцям столиці, ніж намагання змінити їх у будь-який спосіб: будівництво, реконструкція тощо;
- г) визнають неприпустимість будь-яких обмежень у доступі людей до елементів ландшафту;
- д) зобов'язуються у рамках власних повноважень або громадської діяльності встановлювати та впроваджувати ландшафтну політику, спрямовану на відновлення, охорону, регулювання і планування ландшафту шляхом здійснення конкретних заходів, викладених у статті 5 Декларації.

Конкретні заходи передбачають:

- а) проведення ідентифікації та створення відповідного реєстру ландшафтів на всій території міста Києва, визначення їхніх охоронних зон разом із громадськими організаціями та профільними установами з історії, етнографії, археології, охорони навколишнього середовища т. ін.
- б) впровадження рішень щодо заборони в охоронних зонах ландшафтів будь-якої діяльності, яка суперечить цілям їхнього збереження і доступності людям.
- в) керування у своїй діяльності громадською думкою, яка з'ясовується через громадські обговорення, загальноміські слухання та місцеві референдуми.
- г) розробка та прийняття попередньо погодженого з громадськістю плану заходів щодо реалізації Європейської ландшафтної конвенції в місті Києві.
- г) розробка та вжиття негайних заходів для забезпечення збереження найбільш визначних ландшафтних об'єктів міста Києва:
 - схилів Дніпра;

⁵² Рішення Київської міської ради № 289/289 від 9 жовтня 2014 року «Про схвалення Київської Ландшафтної Декларації» — <http://www.kreschatic.kiev.ua/ua/4545/doc/1415645337.html>

- каскаду дніпровських островів і перш за все островів Труханів та Муромець;
 - територій кварталів історичної забудови;
 - берегів Дніпра і Десни;
 - історичних пагорбів, ярів та інших урочищ;
 - водних об'єктів міста Києва — озер, річок, ставків, струмків, джерел;
 - ботанічних садів, парків і скверів міста Києва;
 - незабудованих територій з унікальним рослинним та тваринним світом Голосіївського лісу, Пуща-Водиці, Феофанії, Жукова острова, Конча-Заспи, луків Троещини, Лисої гори, долин річок Совка, Сирець, Дарничанка, Либідь.
- д) проведення суспільно-корисної роботи щодо виховання жителів міста Києва з метою плекання у них дбайливого ставлення до природних та створених ландшафтів.

Київська ландшафтна декларація могла б стати прикладом для інших органів місцевого самоврядування України у розвитку пріоритетної політики стосовно охорони, регулювання та планування ландшафтів.

В окремих наукових дослідженнях зазначається, що в умовах істотних антропогенних змін охороні мають підлягати будь-які ландшафти: і природні, 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 визначення правового режиму ландшафтів і наслідки, що настають у разі порушення встановлених правил. Для збереження ландшафтів законодавство має передбачати: 1) 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 ландшафтів⁵³.

З метою досягнення зазначених вище цілей та задля належної імплементації Європейської ландшафтної конвенції необхідно ухвалити спеціальний закон про ландшафти, який визначатиме на основі впровадження інтегрованого управління ландшафтами правові та організаційні засади охорони, планування, організації, регулювання, моніторингу, контролю та обліку ландшафтів на державному, регіональному, місцевому рівнях, із урахуванням різноманітності їхньої природної, культурно-історичної та естетичної цінності та економічного розвитку. Тим часом органам місце-

⁵³ Лозо О. В. Проблемні питання правового регулювання режиму ландшафтів — Право і безпека. 2013. № 3 (50). — С. 123–126.

вого самоврядування та спеціалізованим державним органам необхідно ухвалити нормативно-правові акти, що регулюватимуть ландшафтну політику на регіональному рівні. Така політика передбачає формування загальних принципів, стратегій та керівних положень, які дають можливість вживати відповідні заходи, спрямовані на охорону, контроль за плануванням, благоустроєм і забудовою міста та прилеглих територій, регулювання і планування ландшафтів, створення нових ландшафтних об'єктів.

Висновок

«Країни Європи несуть спільну відповідальність за збереження своєї природної спадщини та передачу її прийдешнім поколінням. Недавні політичні та соціальні зміни в Європі створюють чимало унікальних можливостей для здійснення заходів щодо збереження біологічного та ландшафтного різноманіття» зазначається у Всеєвропейській стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття⁵⁴.

Із стрімким поступом цивілізації та через глобальне зростання населення значно посилюється вплив антропогенних чинників на біорізноманіття. В наш час найбільш негативних впливів біорізноманіття зазнає через втрату або фрагментацію середовищ існування або перебування видів, забруднення, надмірну економічну експлуатацію окремих видів та екосистем, конкуренцію з боку екзотичних видів, глобальні зміни клімату та розвиток лісового та аграрного секторів на комерційних засадах.

Біорізноманіття становить не лише основу значної частини природних ресурсів, що забезпечують людину продуктами харчування, різноманітною сировиною, медичними препаратами тощо, воно також є самоцінним, незалежно від матеріальної вартості, що визначається суспільно-економічними відносинами. Така самоцінність закладена вже самою еволюцією живого і тими унікальними екологічними функціями, що їх виконує кожний із видів⁵⁵.

Біорізноманіття виконує також естетичні, культурницькі, релігійні функції. Так, мабуть, для кожного з народів певні види стають їхніми культурними чи релігійними символами, набуваючи при цьому значного сакрального змісту. Відповідно втрата таких видів означає насамперед втрату цілих пластів автентичної культури, збіднення культурного надбання народів і націй.

⁵⁴ http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_711

⁵⁵ Конвенція про біологічне розмаїття: громадська обізнаність і участь / Відп. ред. Т. В. Гардашук, Товариство «Зелена Україна». — Київ : Стилос, 1997. — 154 с.

Наприклад Міжнародна комісія з китового промислу (IWC)⁵⁶ забороняє полювання на китів, проте Японія продовжує цю практику. Раніше необхідність промислу обґрунтувалася науковими потребами, проте зараз уряд Японії визнав, що більша частина китового м'яса опиняється зрештою в ресторанах, що є частиною традиційної японської культури⁵⁷.

Мальтійські мисливці також відзначилися та на референдумі відстояли своє право полювати на птахів під час весняних міграцій. Такий плебісцит з метою заборонити полювання ініціювали захисники довкілля. Водночас в Євросоюзі діє директива з охорони диких птахів, ухвалена 2009 року⁵⁸. Мальтійці скористалися положеннями ст. 7 директиви⁵⁹.

Усвідомлення світовою громадськістю небезпеки подальшої втрати біорізноманіття та необхідністю застосування дійових заходів щодо його збереження мали наслідком схвалення Конвенції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, червень 1992 р.) Конвенції про біологічне різноманіття, яка набула чинності в грудні 1993 року.

⁵⁶ <https://iwc.int/home>

⁵⁷ Международная конвенция по регулированию китобойного промысла Статья VIII. Независимо от содержания настоящей Конвенции любое Договаривающееся правительство может выдать своим подданным особое разрешение на промысел, убой и обработку китов для научно-исследовательских целей, подлежащее таким ограничениям в отношении числа и других условий, какие Договаривающееся правительство найдет нужным установить. Промысел, убой и обработка китов, добываемых в соответствии с этой статьей, не подлежат действию настоящей Конвенции. Каждое Договаривающееся правительство должно немедленно сообщать Комиссии обо всех выданных особых разрешениях. Каждое Договаривающееся правительство может в любое время отменить выданное им особое разрешение.

2. Киты, убитые по такому специальному разрешению, должны быть обработаны, насколько это практически возможно, и все операции должны быть выполнены в соответствии с директивами правительства, выдавшего разрешение.
3. Каждое Договаривающееся правительство должно пересылать в организацию, назначенную Комиссией, по мере возможности и с промежутками не больше года все научные сведения, полученные правительством, относительно китов или китобойного промысла, включая результаты исследований, проведенных в соответствии с параграфом 1 этой статьи и статьи IV.
4. Признавая, что непрерывное накопление и анализ биологических данных, связанных с работой китоматок и береговых станций, являются совершенно обязательными для правильного и целесообразного руководства китобойными промыслами, Договаривающиеся правительства должны принять все возможные меры для получения этих данных.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/birdsdirective/index_en.htm

⁵⁹ Article 7 1. Owing to their population level, geographical distribution and reproductive rate throughout the Community, the species listed in Annex II may be hunted under national legislation. Member States shall ensure that the hunting of these species does not jeopardise conservation efforts in their distribution area.

На виконання цієї конвенції Україною У 1992 році був ухвалений Закон України «Про природно-заповідний фонд України», який і врегульовує питання створення функціонування та охорони ПЗФ.

На практиці існує багато ПЗФ, які мають багато проблем, пов'язаних із розробкою та затвердженням Проектів організації території, оформленням права користування земельними ділянками, спорами щодо вилучення земель із ПЗФ та ліквідації установи, у підпорядкуванні якої знаходиться об'єкт ПЗФ, здійснення рекреаційної діяльності. Про це йтиметься у наступних розділах.

1.2. Сучасна класифікація категорій об'єктів природно-заповідного фонду в Україні

В Україні у 1992 році було ухвалено Закон України «Про природно-заповідний фонд України»⁶⁰, який визначив, що природно-заповідний фонд становлять ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фоновий моніторингу навколишнього природного середовища. ПЗФ охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій, об'єктів, що перебувають під особливою охороною та як складовий структурний елемент національної екомережі.

Завданням законодавства України про природно-заповідний фонд України є регулювання суспільних відносин щодо організації, охорони і використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення їх природних комплексів, управління у цій галузі.

Сучасна класифікація категорій об'єктів природно-заповідного фонду включає 11 категорій ПЗФ, відмінних за якісними характеристиками. До природно-заповідного фонду України належать:

1. Природні території та об'єкти:

1. Біосферні заповідники.
2. Природні заповідники.

⁶⁰ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>

3. Національні природні парки.
4. Регіональні ландшафтні парки.
5. Заказники.
6. Пам'ятки природи.
7. Заповідні урочища.

II. Штучно створені об'єкти:

1. Ботанічні сади.
2. Дендрологічні парки.
3. Зоологічні парки.
4. Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Ці категорії є нерівнозначними і потенційно мають передбачати різні підходи до підготовки положень про їхню діяльність та різні, специфічні для кожної з категорій охоронні режими.

За результатами даних обліку територій та об'єктів природно-заповідного фонду, поданих органами виконавчої влади на місцевому рівні, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, станом на 01.01.2016 р. природно-заповідний фонд України має в своєму складі 8184 території та об'єкти загальною площею 4082780,55 га в межах території України (фактична площа 3803131,84 га) та 402500,0 га в межах акваторії Чорного моря.

Відношення фактичної площі природно-заповідного фонду до площі держави (показник заповідності) на початок 2016 року становить 6,50 %.

Закон України «Про природно-заповідний фонд» визначає основні вимоги до управління такими об'єктами до способів збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Це досягається шляхом встановлення заповідного режиму, організації систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів та об'єктів, проведення комплексних досліджень з метою розробки наукових основ їхнього збереження та ефективного використання, додержання вимог щодо охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності, розробки проектної і проектно-планувальної документації, землевпорядкування, лісовпорядкування, проведення екологічних експертиз, запровадження економічних важелів стимулювання їхньої охорони, здійснення державного та громадського контролю за додержанням режиму їхньої охорони та використання, встановлення підвищеної відповідальності за порушення режиму охорони їхньої території та сталого управління, а також за знищення та пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів, проведення широкого міжнародного співробітництва у цій

сфері, а також проведення інших заходів з метою збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Території та об'єкти природно-заповідного фонду з додержанням вимог, встановлених чинним законодавством України, можуть використовуватися у природоохоронних, науково-дослідних, оздоровчих, рекреаційних, освітньо-виховних цілях та для потреб моніторингу навколишнього природного середовища. Цей перелік є вичерпним.

Закон містить застереження про те, що основні види використання, а також заготівля деревини, лікарських та інших цінних рослин, їхніх плодів, сіна, випасання худоби, мисливство, рибальство та інші види використання можуть здійснюватися лише за умови, що така діяльність не суперечить цільовому призначенню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, встановленим вимогам щодо охорони, відтворення та використання їх природних комплексів та окремих об'єктів. Нагадаємо, що така деталізація цілей території чи об'єту ПЗФ визначається проектом створення, положенням про такий об'єкт та проектом організації території.

Управління ПЗФ відбувається через спеціальні адміністрації, якщо мова йде про природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки загальнодержавного значення, а також регіональні ландшафтні парки; та без спеціальних адміністрацій, підприємствами, установами та організаціями, у підпорядкуванні яких перебувають заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, пам'ятки природи, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

Спеціальні адміністрації можуть створюватися також для управління ботанічними садами, дендрологічними парками, зоологічними парками місцевого значення та парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва за рішенням органів, у підпорядкуванні яких вони перебувають.

Управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду здійснюється відповідно до положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду і проектів організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Законодавством передбачено, що режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду має передбачати заходи щодо провадження відповідно до законодавства та вимог міжнародних договорів природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності, охорони, відтворення та використання природних комплексів та об'єктів, відповідно до проекту організації території, об'єкта природно-заповідного фонду. Останній розробляється із урахуванням науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів.

Залежно від унікальності та природоохоронної, наукової, культурної цінності природних компонентів та систем, об'єкти природно-заповідного фонду поділяються на території та об'єкти міжнародного, загальнодержавного та місцевого значення. До територій міжнародного значення належать біосферні заповідники як складові глобальної мережі біосферних заповідників. До територій виключно загальнодержавного значення належать природні заповідники та національні природні парки. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» регіональні ландшафтні парки можуть бути регіонального або місцевого значення. Згідно зі ст. 2 Закону «Про природно-заповідний фонд України» такі території та об'єкти, як заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки — пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної, наукової та історико-культурної цінності можуть бути або загальнодержавного, або місцевого значення.

Природні заповідники — це природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для відповідної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їхніх компонентів, вивчення природних процесів та явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки.

На території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме:

- будівництво споруд, шляхів, лінійних та інших об'єктів транспорту і зв'язку, не пов'язаних з діяльністю природних заповідників, розведення вогнищ, влаштування місць відпочинку населення, стоянка транспорту, а також проїзд і прохід сторонніх осіб, прогін свійських тварин, пересування механічних транспортних засобів, за винятком шляхів загального користування, лісосплав, проліт літаків та вертольотів нижче 2000 метрів над землею, подолання літаками звукового бар'єру над територією заповідника та інші види штучного шумового впливу, що перевищують установлені нормативи;
- геологорозвідувальні роботи, розробка корисних копалин, порушення ґрунтового покриву та гідрологічного і гідрохімічного режимів, руйнування геологічних відслонень, застосування хімічних засобів, усі види лісокористування, а також заготівля кормових трав, лікарських та інших

рослин, квітів, насіння, очерету, випасання худоби, вилов і знищення диких тварин, порушення умов їхнього оселення, гніздування, інші види користування рослинним і тваринним світом, що призводять до порушення природних комплексів;

- мисливство, рибальство, туризм, інтродукція нових видів тварин і рослин, проведення заходів з метою збільшення чисельності окремих видів тварин понад допустиму науково обгрунтовану ємність угідь, збирання колекційних та інших матеріалів, за винятком матеріалів, необхідних для виконання наукових досліджень.

З метою збереження і відтворення корінних природних комплексів, проведення науково-дослідних робіт та виконання інших завдань у природному заповіднику відповідно до проекту організації його території та охорони природних комплексів допускається:

- виконання відновлювальних робіт на землях з порушеними корінними природними комплексами, а також здійснення заходів щодо запобігання змінам природних комплексів заповідника внаслідок антропогенного впливу — відновлення гідрологічного режиму, збереження та відтворення рослинних угруповань, що історично склалися, видів рослин і тварин, які зникають, тощо;
- здійснення протипожежних і санітарних заходів, що не порушують режиму заповідника; спорудження у встановленому порядку будівель та інших об'єктів, необхідних для виконання поставлених перед заповідником завдань; збір колекційних та інших матеріалів, виконання робіт, передбачених планами довгострокових стаціонарних наукових досліджень, проведення екологічної освітньо-виховної роботи.

Проектом організації території природного заповідника та охорони його природних комплексів може бути передбачено виділення земельних ділянок для задоволення господарських потреб заповідника та його працівників у сінокосах, випасах, городах та паливі відповідно до встановлених нормативів.

Проекти організації території природних заповідників та охорони їхніх природних комплексів розробляються спеціалізованими проектними організаціями і затверджуються центральним органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища.

У разі термінової необхідності за рішенням науково-технічної ради природного заповідника на території природного заповідника можуть проводитися заходи, спрямовані на охорону природних комплексів, ліквідацію наслідків аварій, стихійного лиха, не передбачені Проектом організації території природного заповідника та охорони його природних комплексів.

З метою ліквідації наслідків аварій та стихійного лиха, в результаті яких виникає пряма загроза життю людей чи знищення заповідних природних комплексів, особливо термінові заходи здійснюються за рішенням дирекції природного заповідника.

Біосферні заповідники є природоохоронними науково-дослідними установами міжнародного значення, що створюються з метою збереження в природному стані найбільш типових природних комплексів біосфери, здійснення фонового екологічного моніторингу, вивчення навколишнього природного середовища, його змін під дією антропогенних факторів.

Біосферні заповідники створюються на базі природних заповідників, національних природних парків з включенням до їхнього складу територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій та інших земель. Для біосферних заповідників установлюється диференційований режим охорони, відтворення та використання природних комплексів згідно з функціональним зонуванням:

- *заповідна зона* — включає території, призначені для збереження і відновлення найбільш цінних природних та мінімально порушених антропогенними факторами природних комплексів, генофонду рослинного і тваринного світу; її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;
- *буферна зона* — включає території, виділені з метою запобігання негативного впливу на заповідну зону господарської діяльності на прилеглих територіях; її режим визначається відповідно до вимог, встановлених для охоронних зон природних заповідників;
- *зона антропогенних ландшафтів* — включає території традиційного землекористування, лісокористування, водокористування, місць поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності; в ній забороняється мисливство.

У межах території біосферних заповідників можуть виділятися зони регульованого заповідного режиму, до складу яких включаються регіональні ландшафтні парки, заказники, заповідні урочища з додержанням вимог щодо їхньої охорони.

Зонування території біосферних заповідників проводиться відповідно до проекту організації території біосферного заповідника та охорони його природних комплексів. У цьому проекті визначаються та обґрунтовуються заходи щодо провадження природоохоронної, науково-дослідної, рекреаційної, господарської діяльності відповідно до законодавства і міжнародних договорів. Проекти організації території біосферних заповідників та охорони їхніх природних комплексів розробляються спеціалізованими

проектними організаціями і затверджуються Міністерством охорони навколишнього природного середовища.

У заповідній зоні біосферних заповідників забороняється проведення рубок головного користування та всіх видів поступових та суцільних рубок, вирубування дуплястих дерев, а також добування піску та гравію в річках чи інших водоймах.

Наукові дослідження, спостереження за станом навколишнього природного середовища та інша діяльність біосферних заповідників здійснюються з урахуванням міжнародних програм.

Національні природні парки є природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження, відтворення і ефективного використання природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність.

На національні природні парки покладається виконання таких основних завдань:

- збереження цінних природних та історико-культурних комплексів і об'єктів;
- створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з додержанням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів;
- проведення наукових досліджень природних комплексів та їхніх змін в умовах рекреаційного використання, розробка наукових рекомендацій з питань охорони навколишнього природного середовища та ефективного використання природних ресурсів;
- проведення екологічної освітньо-виховної роботи.

На території національних природних парків з урахуванням природоохоронної, оздоровчої, наукової, рекреаційної, історико-культурної та інших цінностей природних комплексів та об'єктів, їхніх особливостей встановлюється диференційований режим щодо їхньої охорони, відтворення та сталого управління згідно з функціональним зонуванням:

- *заповідна зона* — призначена для охорони та відновлення найбільш цінних природних комплексів, режим якої визначається відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників;
- *зона регульованої рекреації* — в її межах проводяться короткостроковий відпочинок та оздоровлення населення, огляд особливо мальовничих і пам'ятних місць; у цій зоні дозволяється влаштування та відповідне обладнання туристських маршрутів та екологічних стежок. Тут забороняються рубки лісу головного користування, промислове рибальство,

мисливство, інша діяльність, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони;

- *зона стаціонарної рекреації* призначена для розміщення готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відвідувачів парку. Тут забороняється будь-яка господарська діяльність, що не пов'язана з цільовим призначенням цієї функціональної зони або може шкідливо вплинути на стан природних комплексів та об'єктів заповідної зони і зони регульованої рекреації;
- *господарська зона* — це зона, в межах якої проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань, знаходяться населені пункти, об'єкти комунального призначення парку, а також землі інших землевласників та землекористувачів, включені до складу парку, на яких господарська та інша діяльність здійснюється з додержанням вимог та обмежень, встановлених для зон антропогенних ландшафтів біосферних заповідників.

Національним природним паркам надаються ділянки землі та водного простору з усіма природними ресурсами та об'єктами, які вилучаються з господарського використання. До складу територій національних природних парків можуть включатися ділянки землі та водного простору інших землевласників та землекористувачів.

На території зони регульованої рекреації, стаціонарної рекреації та господарської зони забороняється будь-яка діяльність, яка призводить або може призвести до погіршення стану навколишнього природного середовища та зниження рекреаційної цінності території національного природного парку.

Зонування території національного природного парку, рекреаційна та інша діяльність на його території здійснюються відповідно до Положення про національний природний парк та Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів, що затверджується Мінприроди.

У заповідній зоні національних природних парків забороняється проведення рубок головного користування та всіх видів поступових та суцільних рубок, вирубування дуплистих дерев, а також добування піску та гравію в річках та інших водоймах.

Рекреаційна діяльність на території національних природних парків організовується спеціальними підрозділами адміністрації парків, а також іншими підприємствами, установами.

Регіональні ландшафтні парки є природоохоронними рекреаційними установами місцевого чи регіонального значення, що створюються з ме-

тою збереження в природному стані типових або унікальних природних комплексів та об'єктів, а також забезпечення умов для організованого відпочинку населення. Організуються з вилученням або без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їхніх власників або користувачів.

Регіональний ландшафтний парк підкреслює природну своєрідність регіону, а також вказує на регіональний характер джерел фінансування діяльності РЛП.

Головними завданнями регіональних ландшафтних парків є:

- збереження цінних природних та історико-культурних комплексів та об'єктів;
- створення умов для ефективного туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з додержанням режиму охорони заповідних природних комплексів та об'єктів;
- сприяння екологічній освітньо-виховній роботі.

Заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їхніх окремих компонентів. Залежно від походження, мети і необхідного режиму охорони територій, що оголошуються заказниками, виділяють декілька їхніх різновидів: ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні.

Режим охорони заказника визначається положенням про нього. Оскільки заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їхніх окремих компонентів (наприклад, степова ділянка, на якій зростають рідкісні види рослин; ділянка лісу, в якій розміщене гніздо чорного лелеки; джерело, унікальне геологічне утворення тощо), то режим охорони повинен визначатися залежно від потреб природних комплексів чи окремих компонентів, для збереження яких заказник створений. Порядок підготовки цих положень визначається методичними рекомендаціями щодо розробки положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду України, затверджених наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 12 липня 2013 року № 309.

Відповідно до рекомендацій при розробленні змісту Положення необхідно враховувати режим та основні завдання відповідної території або об'єкту ПЗФ. Для заказника Положення містять такі розділи: «Загальні положення», «Мета створення і завдання», «Режим території та охорона», «Відповідальність за порушення законодавства», «Зміна меж, категорії та скасування статусу».

У розділі «Структура та режим території» вказується таке: науково обґрунтовані екологічні вимоги, норми і правила, що забезпечують збереження, охорону і стале управління природними комплексами та об'єктами; перелік видів діяльності, що заборонені або певним чином обмежені; перелік дозволених видів діяльності, що не впливають на розвиток природних процесів та не створюють загрозу негативного впливу на природні комплекси та об'єкти та суперечать цілям та завданням заказника; інформація щодо охоронної зони, її межі та режим, рішення органу місцевого самоврядування про виділення охоронної зони, землекористувачів охоронної зони; загальний та спеціальний порядки використання природних ресурсів.

На території заказника обмежується або забороняється мисливство та діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Тим часом власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заказником, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їхньої охорони та збереження.

Пам'ятки природи — це окремі унікальні природні утворення, що мають особливе природоохоронне, наукове, естетичне, пізнавальне і культурне значення. Метою є збереження їх у природному стані.

Законом визначено, що на території пам'яток природи забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни їхнього первісного стану. Це має бути складовою положення про пам'ятку природи.

Пам'яткою природи може бути, наприклад, одне рідкісне дерево, водні або берегові об'єкти, ділянки історично цінних місцевостей, території значних розмірів (ліси, гірські хребти, ділянки узбережжя і долин). Останній різновид ще називають урочищами або природоохоронними ландшафтами. Згідно з класифікацією Міжнародного союзу охорони природи, пам'ятка природи має природоохоронну категорію III, проміжну між національними парками і заказниками, хоча детальний правовий статус залежить від законодавчого регулювання конкретної країни.

Як і щодо заказників, оголошення пам'яток природи проводиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їхніх власників або користувачів. При цьому вони беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їхньої охорони та збереження. На території пам'яток природи забороняється будь-яка діяльність, що загрожує збереженню або призводить до деградації чи зміни їхнього первісного стану⁶¹.

⁶¹ Право довкілля (екологічне право) : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / П. Д. Пилипенко, В. І. Федорович, М. Я. Ващишин (та ін.) ; за ред. П. Д. Пилипенка. — К. : Ін. Юре, 2010. — С. 34.

Заповідними урочищами оголошуються лісові, степові, болотні та інші відокремлені цілісні ландшафти, що мають важливе наукове, природоохоронне і естетичне значення, з метою збереження їх у природному стані. У них також забороняється будь-яка діяльність, що порушує природні процеси, які відбуваються у природних комплексах, включених до їхнього складу відповідно до вимог, встановлених для природних заповідників.

Окрему групу об'єктів ПЗФ в Україні становлять ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, які належать до **штучно створених об'єктів**. Такі об'єкти використовуються як охоронні території видів флори і фауни, що перебувають під загрозою зникнення. Одним із основних завдань таких об'єктів є їхнє наукове дослідження, відновлення та проведення освітньо-виховних заходів. Штучно створені об'єкти можуть мати і державне, і місцеве значення.

Ботанічні сади створюються з метою збереження, вивчення, акліматизації, розмноження у спеціально створених умовах та ефективного господарського використання рідкісних і типових видів місцевої і світової флори шляхом створення, поповнення та збереження ботанічних колекцій, ведення наукової, навчальної і освітньої роботи. На території ботанічних садів забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню колекцій флори.

У межах ботанічних садів для забезпечення необхідного режиму охорони та ефективного використання можуть бути виділені зони:

- *експозиційна* — її відвідування дозволяється в порядку, що встановлюється адміністрацією ботанічного саду;
- *наукова* — до складу зони входять колекції, експериментальні ділянки тощо, на відвідування її мають право лише співробітники ботанічного саду у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також спеціалісти інших установ з дозволу адміністрації саду;
- *заповідна* — відвідування її забороняється, крім випадків, коли воно пов'язано з проведенням наукових спостережень;
- *адміністративно-господарська*.

Зонування території ботанічних садів проводиться відповідно до Положення про ботанічний сад та Проекту організації території ботанічного саду, що розробляється спеціалізованими науковими та проектними установами і затверджується органом, у підпорядкуванні якого перебуває ботанічний сад, за погодженням з: — Мінприроди — щодо ботанічних садів загальнодержавного значення; — територіальними

органами Мінприроди, а на території Автономної Республіки Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища щодо ботанічних садів місцевого значення.

Дендрологічні парки створюються з метою збереження і вивчення у спеціально створених умовах різноманітних видів дерев і чагарників та їхніх композицій з метою найбільш ефективного наукового, культурного, рекреаційного та іншого використання.

Дендрологічні парки загальнодержавного значення є науково-дослідними природоохоронними установами. Такий статус може бути наданий також дендрологічним паркам місцевого значення.

На території дендрологічних парків забороняється діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню дендрологічних колекцій.

На території дендрологічних парків може бути проведено зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів. Проект організації території дендрологічного парку розробляється спеціалізованими науковими та проектними установами і затверджується органом, у підпорядкуванні якого перебуває дендрологічний парк, за погодженням з Мінприроди стосовно дендрологічних парків загальнодержавного значення; Мінприроди на місцях, а на території Автономної Республіки Крим — органом виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища стосовно дендрологічних парків місцевого значення.

Зоологічні парки створюються з метою організації екологічної освітньо-виховної роботи, створення експозицій рідкісних, екзотичних та місцевих видів тварин, збереження їх генофонду, вивчення дикої фауни і розробки наукових основ її розведення у неволі.

Зоологічні парки загальнодержавного значення є природоохоронними культурно-освітніми та науково-дослідними установами.

На території зоологічних парків забороняється діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує збереженню сприятливих умов для життя тварин цих парків.

На території зоологічних парків з метою забезпечення виконання поставлених перед ними завдань виділяються зони:

- *експозиційна* — призначена для стаціонарного утримання тварин і використання їх у культурно-пізнавальних цілях;
- *наукова* — у її межах проводиться науково-дослідна робота; відвідування зони дозволяється в порядку, що встановлюється адміністрацією парку;

- *рекреаційна* — призначена для організації відпочинку та обслуговування відвідувачів парку;
- *господарська* — зона, де розміщуються допоміжні господарські об'єкти.

Зоологічні парки можуть організовувати пересувні експозиції тварин, мати у своєму складі підсобні господарства, які створюються для забезпечення тварин кормами.

Парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва оголошуються визначні та цінні зразки паркового будівництва з метою охорони їх і використання в естетичних, виховних, наукових, природоохоронних та оздоровчих цілях.

Парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення є природоохоронними рекреаційними установами. На їхній території можуть проводитися наукові дослідження. Тут забороняється будь-яка діяльність, що не пов'язана з виконанням покладених на них завдань і загрожує їх збереженню.

На території парків-пам'яток садово-паркового мистецтва забезпечується проведення екскурсій та масовий відпочинок населення, здійснюється догляд за насадженнями, включаючи санітарні рубки, рубки реконструкції та догляду з підсадкою дерев і чагарників ідентичного видового складу, замість загиблих, вживаються заходи щодо запобігання самосіву, збереження композицій із дерев, чагарників і квітів, трав'яних газонів. Тут може проводитися зонування відповідно до вимог, встановлених для ботанічних садів. Утримання та реконструкція парків-пам'яток садово-паркового мистецтва провадиться за проектами, що розробляються спеціалізованими науковими та проектними установами і затверджуються органами, у підпорядкуванні яких перебувають ці парки, за погодженням з Мінприроди.

Відповідно до закону науково-дослідна робота здійснюється на всіх територіях та об'єктах ПЗФ з метою вивчення природних процесів, забезпечення постійного спостереження за їх змінами, екологічного прогнозування, розробки наукових основ охорони, відтворення і використання природних ресурсів та особливо цінних об'єктів.

Охорона природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, а також ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків, управління якими здійснюється спеціальними адміністраціями, покладається на служби їх охорони, які входять до складу служби державної охорони природно-заповідного фонду України. Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України затверджується Кабінетом Міністрів України.

Охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду інших категорій покладається на підприємства, установи та організації, у підпорядкуванні яких вони перебувають. У разі необхідності їхня охорона може покладатися на служби державної охорони, розташованих поблизу природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків та регіональних ландшафтних парків. Оскільки процедура покладення такої охорони на службу державної охорони ПЗФ відсутня, ця норма залишається декларативною, а ПЗФ без адміністрації — беззахисними.

Органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, виконавчі органи місцевого самоврядування сприяють охороні й збереженню територій та об'єктів природно-заповідного фонду, виконанню покладених на них завдань.

Розподіл ПЗФ різних категорій за площами та їх кількістю в областях дуже нерівномірний, якщо досліджувати це питання у розрізі областей. Кількісне домінування ПЗФ різних категорій в окремих областях викликане історичними факторами і, в значно меншій мірі — ландшафтними особливостями. До останніх можна віднести можливість створення об'єктів ПЗФ великої площі у Поліссі та Карпатському регіоні і навпаки — відсутність великих за площею (а здебільшого і взагалі цінних) ділянок природи, наприклад, у правобережній частині Херсонщини, на Дніпропетровщині, Кіровоградщині, Запоріжжі.

Історичні аспекти, зокрема, суттєво проявляються у розподілі площ і кількості територій ПЗФ низького рангу (оскільки біосферних заповідників, природних заповідників і національних природних парків дуже мало і вони завжди мають великі площі).

З іншого боку, категорії, створення яких потребує специфічних обставин (дендропарки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, зоопарки і ботсадти), або великих площ і складних управлінських рішень (природні і біосферні заповідники, національні природні парки) створюються дуже рідко, хоча останні займають великі площі та домінують в деяких областях (Донецька, Волинська, Запорізька, Херсонська, Хмельницька, Івано-Франківська, Закарпатська). Також в Криму, Рівненській і Вінницькій — переважає площа природних заповідників (близько 40%), а в більшості інших областей їх взагалі немає.

Натомість регіональні ландшафтні парки, що створюються на обласному рівні (і часто без адміністрацій), переважно мають великі площі, що домінують в розподілі площ в масштабах області (наприклад Сумська, Миколаївська, Кіровоградська, Полтавська — РЛП займають до 70% площі ПЗФ області).

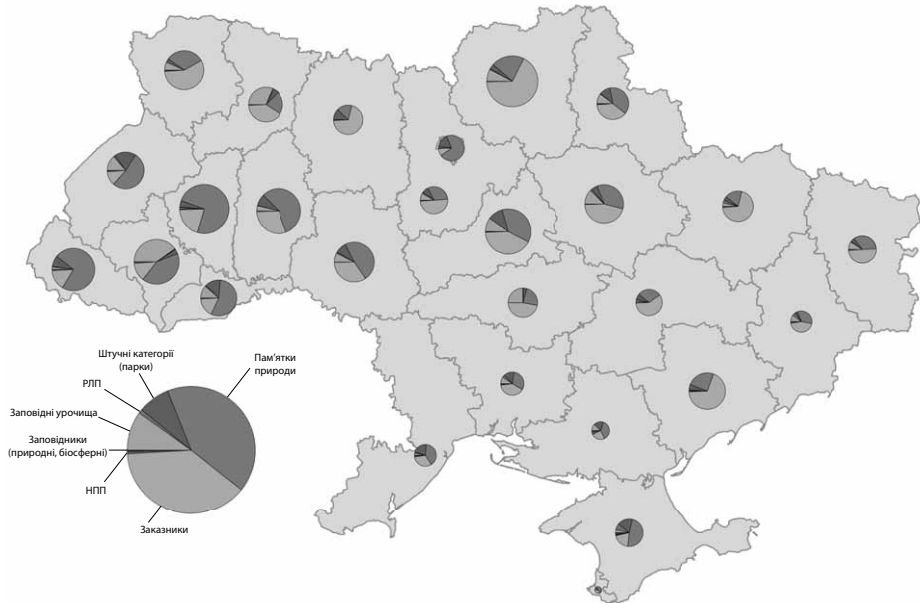
Що стосується кількості заказників і пам'яток природи місцевого значення, які в усіх областях домінують за чисельністю, то в більшості областей історично можна виділити певні рішення, якими масово створювались об'єкти таких категорій. Наприклад, більшість заказників Харківщини створені в степових балках у 1984 р., а більшість заказників Сумщини — на колишніх торфовищах. З другого боку, у Запорізькій області через ПЗФ за кількістю домінують невеличкі заказники і пам'ятки природи, створені в ґрунтозахисних насадженнях. В усіх випадках, створення великої кількості ПЗФ відбувалось за вказівками по владній вертикалі після критичних зауважень центральних органів влади щодо кількості ПЗФ в області та її позиції відносно сусідніх областей.

Важливо, що кількість пам'яток природи зростає на північ і захід, а на схід і південь збільшується кількість заказників (останні в більшості областей майже переважає половину або і більше половини).

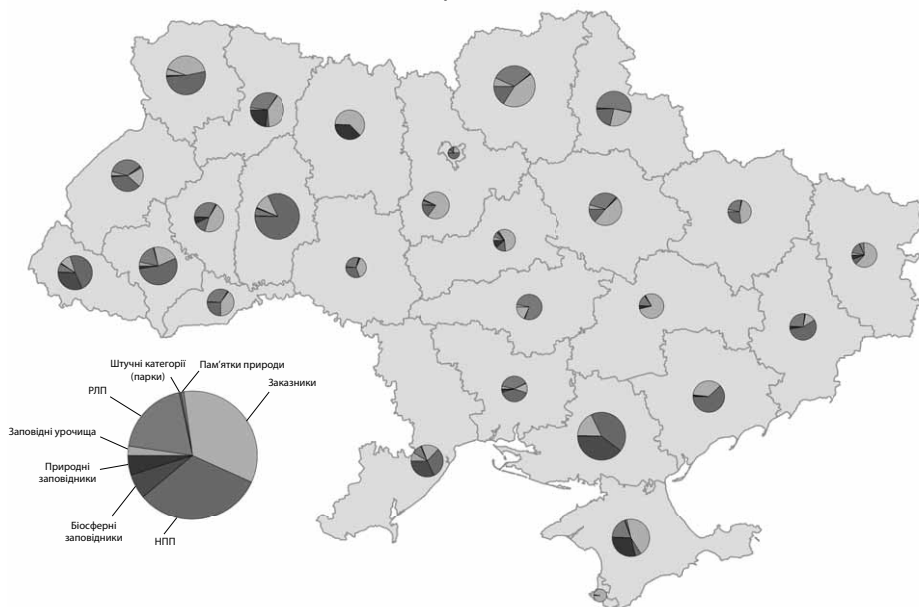
Заповідні урочища, як наймолодша категорія ПЗФ, — погано представлені в більшості областей. Виняток становить лише значна площа заповідних урочищ в Одеській, Чернігівській і Волинській областях.

Також варто зазначити, що приблизно однакова кількість усіх штучно створених категорій ПЗФ зумовлена їх централізованим оголошенням низкою постанов Раді міністрів УРСР.

Розподіл категорій природно-заповідного фонду в областях
(за кількістю об'єктів)



Розподіл категорій природно-заповідного фонду в областях
(за площею об'єктів)



Розглянувши існуючі категорії ПЗФ України та законодавчо визначені особливості їхньої охорони залежно від мети їхнього створення та завдань, що на них покладені, до уваги читача пропонується міжнародна класифікація територій та об'єктів ПЗФ.

Система категорій Міжнародної організації охорони природи (надалі — МСОП) побудована відповідно до завдань та цілей охоронюваної територій. Усі охоронювані території поділяються на групи, які можуть мати підгрупи.

Група Ia. Природний резерват, що суворо охороняється — Strict nature reserve. Категорія IA охоплює суворо охоронювані райони, відведені для захисту біорізноманіття, а також, можливо, геоморфології, де людські відвідування, використання і вплив суворо контролюються і обмежуються, аби забезпечити захист природоохоронної цінності.

Група Ib. Природні території. Категорія Ib об'єднує, як правило, великі незмінні або слабо змінні території з метою збереження їхнього природного характеру без постійного або істотного проживання людини, яка захищається і управляється так, аби зберегти її природний стан.

Група II. Національний парк — National park. Категорія II є великими природними або наближеними до природних територіями, відведеними для захисту великомасштабних екологічних процесів, разом з доповненням видів і екосистем, характерних для цього регіону, які також забезпечують

основу для екологічного та культурного, духовного, наукового, освітнього, рекреаційного розвитку.

Група III. Пам'ятка природи — Natural monument or Feature. Категорія III утворюється з метою захисту конкретної пам'ятки природи, якою можуть бути ландшафтні рельєфи, моря, гори, підводні печери, геологічні пам'ятки, такі, як печери, а також живі об'єкти, такі, як стародавній гай, сад чи парк. Пам'ятки природи, зазвичай, є досить невеликими за розмірами.

Група IV. Середовище проживання / зона регулювання виду — Habitat Species Management Area. Категорія IV спрямована на захист певних видів або місць зростань і управління цією територією, та віддзеркалює цей пріоритет. Ця категорія передбачає забезпечення здійснення конкретних заходів для охорони певного виду чи збереження середовища.

Група V. Охоронюваний ландшафт / Морський пейзаж — Protected landscape or seascape. Категорія V охороняє території, які отримали екологічну, біологічну, культурну чи ландшафтну цінності завдяки взаємодії людини і природи з плином часу. Гарантія цілісності цієї взаємодії є життєво необхідною для забезпечення і підтримання існування цієї категорії ПЗФ і охорони природи.

Група VI. Охоронювані території зі стійким використанням природних ресурсів — Protected areas with sustainable use of nature resources. Категорія VI об'єднує території збереження екосистем і місць проживання людей, пов'язаних культурними цінностями і традиційним управлінням природними ресурсами. Ці території, як правило, великі, де значна частина території знаходиться у природному стані, а незначна частка перебуває під стійким управлінням природними ресурсами та низьким рівнем непромислового використання природних ресурсів, сумісних з охороною природи⁶².

При зіставленні міжнародних категорій із національними в Україні можемо побачити таку відповідність:

Група Ia. — Природний заповідник

Група Ib. — Біосферний заповідник

Група II. — Національний природний парк, бісферний заповідник

Група III. — Пам'ятка природи, заказник, заповідне урочище

Група IV. — Пам'ятка природи, заказник, заповідне урочище

Група V. — Регіональний ландшафтний парк, ландшафтно-рекреаційний парк

Група VI. (в Україні не має відповідників)

⁶² http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/

Інші категорії ПЗФ України не мають відповідників у міжнародній класифікації, оскільки є об'єктами штучного походження.

В кожній країні світу історично склались свої традиції охорони природи. Зокрема, в різних державах існують власні підходи до створення природоохоронних територій. Проте, специфічні категорії територій, що охороняються, не дають змоги порівняти успіхи країн, здійснити аналіз ситуації на рівні континентів чи всього світу, адже у всіх все організовано по-своєму.

З метою зробити можливим порівняння природоохоронних територій у різних країнах, було розроблено систему категорій Міжнародної спілки охорони природи (IUCN), яка побудована відповідно до завдань та цілей охоронюваних територій (див. схему). Проте самі країни не затвердили відповідники національних категорій природоохоронних територій міжнародним. Порівняння категорій природоохоронних територій деяких країн Східної Європи із функційними категоріями IUCN демонструє, що кількість та принципи виділення категорій є дуже відмінні і в більшості моментів — не мають прямих відповідників міжнародним категоріям.



Пояснення: ПЗ — природний заповідник, ПП — пам'ятка природи, ППСМ — парк-пам'ятка садово-паркового мистецтва, РЛП — регіональний ландшафтний парк, ЛРП — ландшафтно-рекреаційний парк, НП — національний парк.

Аналізуючи *категорію I*, а саме Наукові резервати жорсткого режиму охорони, було виявлено, що такі категорії визначають територію з найціннішими природними територіями, цінність яких визначається на національному рівні. Відповідно до аналізу було визначено, що в Україні таким критеріям відповідає природний заповідник, у Росії — природний заповідник та природний біосферний заповідник, у Білорусі — заповідник, у Молдові — науковий заповідник. Лише у Польщі території з найсуттєвішим режимом охорони відносять до Національних парків.

У класифікації IUCN *друга категорія* визначена як Національні парки, що охороняють репрезентативні екосистеми основних природних територій. Було визначено, що для всіх країн, крім України, такі об'єкти за режимом впорядкування та охорони відповідають категорії національних парків. Тільки в Україні, з огляду на чинне законодавство, ця категорія відповідає таким об'єктам, як біосферний заповідник, зони заповідності та регульованої рекреації в національних природних парках та регіональних ландшафтних парках.

Категорія III. Пам'ятки природи. Ці невеличкі малозмінені природні екосистеми в усіх державах представлені тією ж категорією. Тільки в Польщі, категорія 3 може бути визначена крім пам'ятки природи, ще й геологічною пам'яткою.

До *категорії IV* класифікації IUCN, належать місця існування рідкісних видів тварин (в основному), рослин або біотопів живої чи неживої природи.

Охоронювані ландшафти, або категорія V, визначає зони з цінними природними ландшафтами, туристичні маршрути та місця вдалого поєднання поселень людей з дбайливим ставленням до природи. В Україні до цієї категорії слід віднести зону стаціонарної рекреації мережі національних парків, такі ж зони в регіональних ландшафтних парках, включаючи зону регульованої рекреації, а також ЛРП. В Росії цій категорії відповідає природний парк, Молдові — ландшафтний заповідник, а у Польщі — ландшафтний парк. В Білорусі така категорія відсутня.

Категорії VI, або резерватам ресурсів, не відповідає жоден об'єкт в зазначених країнах, окрім Молдови, де цій категорії відповідає ресурсний заповідник.

Загалом головними висновками дослідження є:

У більшості досліджуваних нами країн (за винятком Молдови, яка прийняла класифікацію IUCN в національне законодавство), система ПТ має індивідуальні національні форми, що не дозволяє проводити порівняльний аналіз ПТ таких країн з ситуацією поза кожної окремо взятої країни і окремо взятого національного законодавства.

Необхідно затвердити процедуру розрахунку площі ПТ національних категорій, класифікованих певним чином за категоріями IUCN. Пропонуємо для цього наступні дії:

1. Розробити та затвердити національні Концепції заповідної справи, орієнтовані на міжнародні стандарти.
2. Затвердити концепції відповідності національних категорій ПТ з міжнародними категоріями. Зокрема, необхідно ввести індивідуальний підхід щодо віднесення територій ПТ до міжнародних категорій (звернути увагу на ПТ, що втратили природну цінність, наприклад, були розорані, а також на випадки, коли штучно створені об'єкти були віднесені до категорій ПТ, відповідним природним ландшафтам), а також диференційовано розглянути функціональні зони установ ПТ, дрібні об'єкти ПТ інших категорій, що входять до їх складу.
3. Провести розрахунки заповідності по категоріях IUCN.
4. Затвердити критерії віднесення територій ПЗФ в національних класифікаціях і провести ревізію відповідності ПТ до їх встановленої категорії.

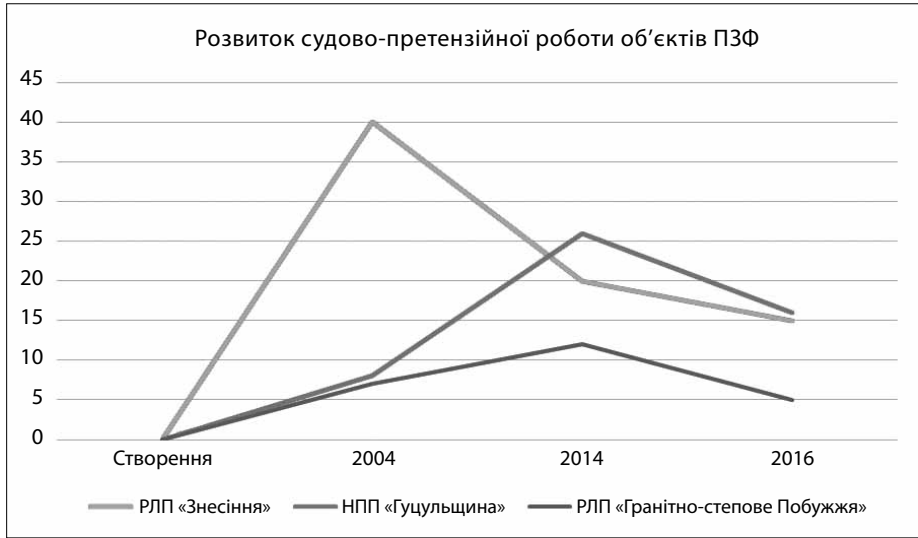
В іншому, прослідковуються певні співвідношення частини об'єктів ПЗФ України із категоріями IUCN, які слід брати до уваги під час розробки положень про ці об'єкти та планів управління ними.

При цьому, варто зазначити, що менеджмент-плани українських ПЗФ (зокрема біосферних заповідників та національних природних парків) розробляються без орієнтування на вимоги міжнародної класифікації.

Також, варто зазначити, що не представленість Групи VI в українській класифікації викликана історичними аспектами. Адже зародження сучасної класифікації ПЗФ України відбувалось саме як процес взяття під охорону цінних природних територій, а не запровадження їх сталого використання. Таким чином, зазначена категорія є значно молодшою за українські категорії ПЗФ, з'явилась у часи поширення концепції сталого розвитку.

Потенційно, до цієї категорії могли б бути віднесені національні природні парки України, що мають домінуючі площі лісів у статусі господарської зони.

Графік 2 ілюструє розвиток судово-претензійної роботи в об'єктах ПЗФ. На графіку можна чітко побачити, що після створення об'єкту ПЗФ виникають різноманітні справи, як щодо захисту функціонування його території, так і щодо захисту прав та інтересів самого об'єкту.



Висновок

Аналіз чинного природоохоронного законодавства дозволяє зробити висновок, що недостатньо оголосити певну територію об'єктом природно-заповідного фонду. Слід розробити таке положення про нього та програму організації, які б максимально відповідали цілям збереження біологічного та ландшафтного різноманіття, для охорони якої вони і створювались, що цілком відповідає законодавству України. Процес оголошення території об'єктом природно-заповідного фонду має на меті формування, збереження та раціональне, невиснажливого сталого управління екомережею, що є важливою передумовою забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони навколишнього природного середовища, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства. Для зміцнення інституційної спроможності об'єктів ПЗФ слід не міняти законодавство, а розробляти чіткі методики його використання з урахуванням осолівостей відповідного об'єкту природно-заповідного фонду. У створенні умов для реалізації функцій створених об'єктів ПЗФ, провідне місце має посідати департамент заповідної справи Мінприроди, який в майбутньому варто реорганізувати у Державну службу заповідної справи.

1.3. Особливості правового регулювання земель природно-заповідного фонду

Як показує судова практика ЕПЛ⁶³ та аналіз законодавства, земельне та природоохоронне законодавство дещо по-різному визначають належність земель до певної категорії та момент виникнення прав на них, що призводить до значних зловживань у земельній сфері. Це зумовлюється також тим, що часовий проміжок від оголошення про створення об'єкту ПЗФ та отримання цим ПЗФ земель у постійне користування настільки значний, що в цей час з'являється багато нових власників та користувачів земель, відведених під ПЗФ. Так стається через те, що розпорядники землі, держземагенції «не бачать» факту відведення земель під об'єкт ПЗФ. Обумовлюється це тим, що інформація у формі 6-зем та інших земельно-облікових документах не показує земель природоохоронного призначення до передачі їх у власність чи користування. Кадастрова карта не відображає земель природоохоронного призначення до присвоєння їм кадастрових номерів. Проект створення об'єкту ПЗФ зберігається у Мінприроди та в обласних архівах чи департаментах екології та природних ресурсів ОДА (якщо такі їм були передані від теруправлінь Мінприроди), і його не бачать земельники та відповідні органи місцевого самоврядування.

Відповідно до статті 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» № 2456-ХІІ межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їхні межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Крім того, відповідно до Порядку погодження природоохоронними органами матеріалів щодо вилучення (викупу), надання земельних ділянок, затвердженого наказом Мінприроди від 05.11.2004 № 434 зазначено, у п. 2.8. що, у разі відсутності належної землевпорядної документації та встановлених у натурі (на місцевості) меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду та земель, зарезервованих для заповідання, природоохоронний орган використовує документи щодо їхнього створення (оголошення) чи резервування для визначення місць розташування згаданих територій та об'єктів та їхнього збереження.

Відповідно до Земельного кодексу України, стаття 43, землі природно-заповідного фонду — це ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, еколо-

⁶³ <http://caselawepi.org.ua>

гічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Відповідно до Закону України «Про землеустрій», землеустрій проводиться для встановлення в натурі (на місцевості) меж земель, обмежених у використанні і обмежених (обтяжених) правами інших осіб (земельні сервітути); організації нових і впорядкування існуючих об'єктів землеустрою. Землеустрій забезпечує: в) встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів;

Документація із землеустрою розробляється у вигляді програм, схем, проектів, спеціальних тематичних карт, атласів, технічної документації; проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення (ст. 25).

Проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення розробляються згідно із законами України, іншими нормативно-правовими актами, прийнятими відповідно до них, з метою збереження природного різноманіття ландшафтів, охорони довкілля, підтримання екологічного балансу, створення місць для організованого лікування та оздоровлення людей, масового відпочинку і туризму, створення приміських зелених зон, збереження і використання об'єктів культурної спадщини, проведення науково-дослідних робіт.

Проектами землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення визначаються місце розташування і розміри земельних ділянок, власники земельних ділянок, землекористувачі, у тому числі орендарі, а також встановлюється режим використання та охорони територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого (округи і зони санітарної (гірничо-санітарної) охорони), рекреаційного та історико-культурного (охоронні зони) призначення.

У разі зміни землевласника та землекористувача, у тому числі орендаря, у межах цих територій, вони зобов'язані забезпечувати режим охорони земельних ділянок та їхнє збереження відповідно до встановленого правового режиму використання.

Порядок розробки проектів землеустрою щодо організації і встановлення меж територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Закон України «Про державний земельний кадастр» у статті 31 зазначає, що для забезпечення ведення Державного земельного кадастру, містобудівного кадастру, кадастрів інших природних ресурсів та інших інформаційних систем Кабінет Міністрів України затверджує Порядок інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, а також перелік відомостей, обмін якими може здійснюватися в порядку такої взаємодії.

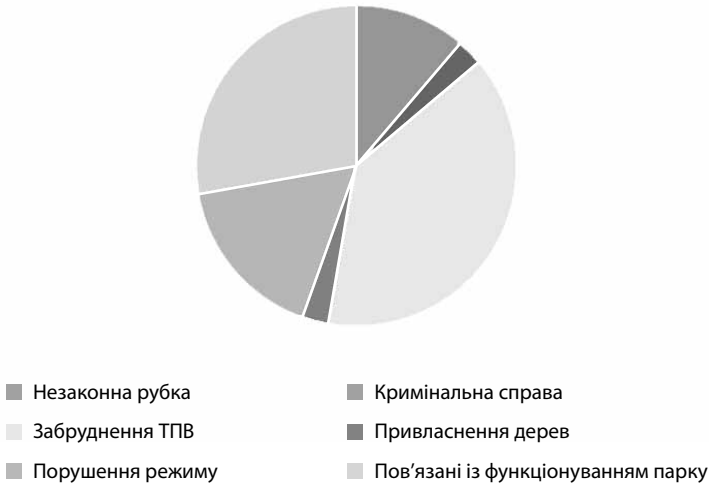
У статті 33 зазначено, що облік земель у Державному земельному кадастрі здійснюється за кількістю та якістю земель і земельних угідь. Облік якості земельних угідь відображає дані, що характеризують землі за природними і набутими властивостями, впливають на їхню продуктивність та економічну цінність, а також за ступенем техногенного забруднення ґрунтів. Узагальнена інформація про кількість та якість земель безоплатно надається органам державної влади та органам місцевого самоврядування відповідно до Порядку ведення Державного земельного кадастру. Геоінформаційна система — інформаційна (автоматизована) система, що забезпечує збирання, оброблення, аналіз, моделювання та постачання геопросторових даних.

Відповідно до постанови КМУ від 3 червня 2013 року № 483 м. Київ Про затвердження Порядку інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами, до переліку відомостей, обмін якими здійснюється в процесі інформаційної взаємодії між кадастрами та інформаційними системами належить планово-картографічні матеріали розташування територій та об'єктів природно-заповідного фонду (п. 26).

Враховуючи наведене вище, оскільки планово-картографічні матеріали, які готуються для проекту створення території та об'єктів ПЗФ, є основними первинними відомостями, які закріплюють межі територій природно-заповідного фонду, проте не враховуються відділами ЦДЗК та органами місцевого самоврядування при прийнятті рішень щодо розпорядження землями, на яких створений об'єкт ПЗФ, слід прийняти низку законодавчих змін для виправлення цієї ситуації.

Графік 3 ілюструє різноманіття справ, які виникають в межах одного об'єкту ПЗФ. Приклад наводиться, базуючись на практиці НПП «Гуцульщина». Як видно із діаграми, питання порушення режиму національного природного парку складає приблизно п'яту частину із усіх судових справ парку.

Аналіз справ НПП «Гуцульщина» 2015 року



Проте слід наголосити, що судова та правоохоронна гілки влади можуть формувати позитивну судову практику у захисті об'єктів природно-заповідного фонду через формування судової практики, не чекаючи законодавчих змін. Такі ідеї закріплені ще у 2014 році на міжнародному симпозіумі «Норми екологічного права» в рамках Асамблеї ООН з навколишнього середовища, у якому взяли участь судді Верховних судів, Генеральні прокурори, судді, провідні вчені, з метою обговорення шляхів і засобів, за допомогою яких розвиток та забезпечення верховенства екологічного права може допомогти досягнути стійких результатів у галузі сталого розвитку. В результаті симпозіуму були запропоновані шляхи досягнення сталого розвитку через верховенство екологічного права. Наведемо деякі з них:

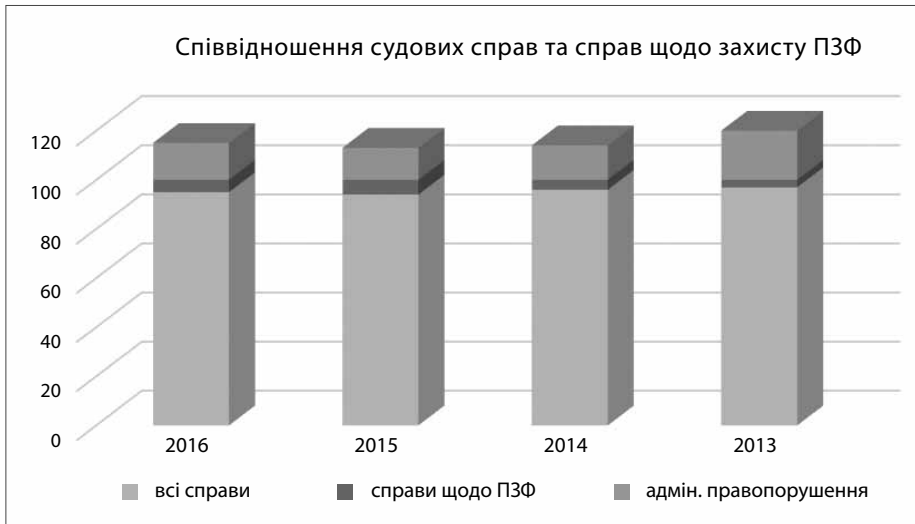
1. Верховенство екологічного права є невід'ємною умовою сталого розвитку.
2. Право у поєднанні із сильними правоохоронними органами відіграє значну роль для того, аби суспільства могли реагувати на екологічний вплив, що зростає, дотримуючись основних прав і принципів справедливості, у тому числі в інтересах майбутніх поколінь.
3. Тільки шляхом забезпечення верховенства екологічного права можна створити умови, при яких можна забезпечити справедливе дотримання екологічних вимог.
4. Основною верховенства екологічного права є дотримання екологічного права, конституційних прав на здорове довкілля та прав людини. Такі зобов'язання мають бути обов'язковими для всіх осіб, підприємств та установ, державних, приватних та охоплювати державу загалом.

З іншими ви можете ознайомитись на сайті Екологічної програми ООН⁶⁴ або у посібнику «Права людини та охорона довкілля»⁶⁵.

Вартує особливої уваги пункт, де зазначено, що для боротьби з незаконною діяльністю, верховенство екологічного права має бути підкріплене посиленою підтримкою судів, правоохоронних органів, як кадрово, так і фінансово, для забезпечення і сприяння верховенству екологічного права на всіх рівнях.

Лише через постійний діалог та співпрацю суддів Верховного суду України, Генерального прокурора України, суддів, прокурорів, науковців, правозахисників, інститутів громадянського суспільства, у постійному пошуку ефективних способів захисту довкілля, зокрема, об'єктів природно-заповідного фонду, та забезпечення верховенства екологічного права, може бути досягнутий такий стан розвитку України, коли ми зможемо сказати, що у нас виконаний принцип сталого розвитку.

Графік 4 ілюструє потенціал щодо формування кращих практик захисту об'єктів природно-заповідного фонду України шляхом збільшення кількості судових справ в інтересах ПЗФ, який станом на сьогодні становить від 1–5 % від усіх судових справ.



⁶⁴ <http://www.unep.org>

⁶⁵ http://epl.org.ua/attachments/article/2415/1937_EPL_Posibnuk%20suddiv_Internet%20versia.pdf

Історичні аспекти та закордонний досвід охорони природоохоронних територій

2.1. Історія формування національної системи категорій ПЗФ України

Сучасна система категорій ПЗФ сформувалась не одразу і пережила значну кількість перетворень, внаслідок яких нерідко окремі об'єкти втрачались, а в деяких випадках — втрачались цілі категорії. Передусім історичний екскурс у формування категорій ПЗФ важливий для розуміння того, з якою метою та в якому режимі оголошувались ті чи інші території природно-заповідного фонду в різні роки. Наведемо дати появи окремих категорій ПЗФ (потовщеним шрифтом виділені ті категорії, що збережені в наш час).

1921:

- Державний заповідник (з 1992 року — **природний заповідник**)⁶⁶;
- Пам'ятка природи (1972 — перейменована на **«державну пам'ятку природи республіканського значення»**, 1978 року додано додаткову категорію **«ДПП місцевого значення»**; з 1992 — обидві категорії поєднані у **«пам'ятку природи»**);
- Національний парк (в 1972 році змінено на **«державний природний парк»**, в 1983 році — на **«державний природний національний парк»** в 1992 році — на **«національний природний парк»**).

1972:

- **Парк — пам'ятка садово-паркового мистецтва**;
- Державний заказник республіканського значення (1978 року додано додаткову категорію **«державний заказник місцевого значення»**; з 1992 — обидві категорії поєднані у **«заказник»**).

⁶⁶ Підкресленням виділені категорії ПЗФ, введені у початковому формулюванні, **потовщенням** — ті, що збережені в сучасному Законі України «Про природно-заповідний фонд України».

1978:

- **Заповідне урочище**
- **Державний заказник місцевого значення**

1981–1983

- Державне заповідно-мисливське господарство

1983

- Державний ботанічний сад (1992 року — перейменовано на «**ботанічний сад**»)
- Державний зоологічний парк (1992 року перейменовано на «**зоологічний парк**»)
- Державний дендрологічний парк (1992 року перейменовано на «**дендрологічний парк**»)

1992

- **Біосферний заповідник**
- **Регіональний ландшафтний парк**

2005

- **Ландшафтний рекреаційний парк**

Аналізуючи послідовність запровадження кожної з категорій сучасних територій та об'єктів природно-заповідного фонду, бачимо, що найстарішими з них є пам'ятки природи та природні заповідники, а наймолодшими — регіональні ландшафтні парки та ландшафтні рекреаційні парки.

Починаючи з 1993 року, на базі установ ПЗФ відбулась низка конференцій, присвячених проблемам заповідної справи, на яких були висловлені пропозиції розробки так званої «Концепції (стратегії) заповідної справи»⁶⁷, яку не розроблено і не затверджено й досі. Серед пріоритетних напрямків формування такої концепції автори називають, в першу чергу, розвиток мережі ПЗФ «високої категорії (рангу) заповідності» — поліфункціональних біосферних заповідників (надалі — БЗ) та національних природних

⁶⁷ Чорний М. Г. Про особливості українських заповідників та стратегію заповідної справи в Україні. // Підсумки 70-річної діяльності Канівського заповідника та перспективи розвитку заповідної справи в Україні (мат. Конф. вересень 1993. М. Канів). — Канів, 1993. — С. 20–22.

парків (надалі — НПП)^{68,69}. Така концепція має передусім включати підходи з приведення національної системи природоохоронних територій до міжнародних стандартів. Усі ці ідеї знайшли своє відображення у Програмі перспективного розвитку заповідної справи в Україні, затвердженій постановою Верховної Ради України⁷⁰.

2.2. Американські та німецькі «корені» системи природоохоронних територій України

Формування українського законодавства про охорону природи розпочалось у 1917 році із аналізу вже існуючого міжнародного досвіду. На той час серед науковців та інтелігенції вже були поширені уявлення про необхідність створення природоохоронних територій за зразком західних країн.

У доповіді В. Талієва «Охорона природи на Україні та в Росії» зазначено, що американський і європейський підходи до охорони природи розвиваються в Україні одночасно. «Є дві течії в охороні природи: американська і англо-саксонська, або краще — німецька. Американський напрямок має масштаб, ... національні парки Сполучених Штатів Північної Америки мають велику площу, котра сукупно є розміром трохи менша, ніж вся Харківська губернія. Німецький напрямок, батьком якого є професор Конвенц, передбачає менший масштаб і пристосовано до умов дуже заселеної Європи... Через заселеність України нам доведеться в більшості додержуватись методу Г. Конвенца»⁷¹. Зоолог М. Шарлемань, зокрема, зазначав: «Якими шляхами піде далі історія охорони природи на Україні, тепер, звичайно, сказати не можна, бо досі організація цієї справи в нас перебуває в зародковому стані»⁷².

Більшість публікацій, присвячених питанням охорони природи, з 1912 і до 1926 року не обходились без наголосу на німецьких і американських

⁶⁸ Андрієнко Т. Розвиток природно-заповідної мережі України та роль заповідників у ній // Підсумки 70-річної діяльності Канівського заповідника та перспективи розвитку заповідної справи в Україні (мат. Конф. вересень 1993. М. Канів). — Канів, 1993. — С. 13–15.

⁶⁹ Стеценко М. П., Андрієнко Т. Л., Клестов М. Л., Давдюк В. П., Дзюбенко В. В. Актуальні питання розвитку заповідної справи в Україні // Оптимізація природно-заповідного фонду України. Випуск 1. К.: Інститут зоології НАНУ, 1994. — С. 3–10.

⁷⁰ <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/177/94-%D0%B2%D1%80>

⁷¹ ІР НБУ ім. В. В. Вернадського. — Ф. X. — № 175.

⁷² Шарлемань М. Охорона природи. — К.: Державне видавництво, 1921. — С. 13.

успіхах в охороні природи (чимало публікацій лише цим і обмежувались). Щоправда взірцеві моменти німецької практики охорони пам'яток природи супроводжувались рясними посиланнями на конкретні праці Г. Конвенца, в той час як американські приклади озвучувались лише у вигляді вказівки на масштаби тамтенших національних парків та найбільш привабливі природні об'єкти, розміщені в них. Виняток становить книга М. Шарлеманя «Охорона природи», видана 1921 року, в якій автор здійснив огляд природоохоронних територій всього світу і зазначив мету створення об'єктів ПЗФ всіх режимів охорони.

Піонер європейської охорони природи Г. Конвенц мав значний авторитет серед природолюбів початку ХХ століття. Саме йому належить запровадження поняття «пам'ятки природи» в сучасному розумінні. За ініціативи Г. Конвенца в 1906 році в Пруссії було утворено перший у Європі урядовий природоохоронний орган — Державну комісію з охорони пам'яток природи, започатковано рух на захист пам'яток природи, видання каталогів, фотоальбомів та карт пам'яток природи⁷³.

Г. Конвенц вважав, що витвори природи є пам'ятками, як і рукотворні шедеври. Такими він передусім називав камені, скелі, сліди руху льодовиків, вікові дерева. Також пам'ятками природи є цілісні природні ландшафти з їхнім ґрунтовим покривом, водотоками та озерами, характерними рослинами і тваринним світом, а також окремі особини останніх. При цьому штучно насажені дерева та композиції з них, якими б цікавими вони не були, не є тотожними визначенню «пам'ятка природи». На його думку, поширені в одному регіоні явища та види в інших місцях, де вони є рідкістю, стають пам'ятками природи⁷⁴. У своїй книзі «Загроза пам'яткам природи і пропозиції по їх охороні» (1911)⁷⁵ Г. Конвенц пояснив поняття пам'яток природи, детально перелічив всі форми господарської діяльності в Німеччині, що могли зашкодити пам'яткам (в тому числі на багатьох прикладах конкретних об'єктів) та подав детальні пропозиції з інвентаризації пам'яток і налагодження роботи у справі охорони пам'яток державних органів всіх рівнів. У книзі згадуються навіть приватні землевласники та університети. Г. Конвенц вважав, що інвентаризацію пам'яток природи слід починати передусім поряд із навчальними закладами, оскільки це полегшить їхнє подальше вивчення. Також він детально описав необхідність виготовлення точних схем пам'яток із їхніми межами та загальних карт

⁷³ Брызгалин Г. Современное положение охраны природы в Германии Охрана природы, 1929. — № 4. — С. 116–122.

⁷⁴ Conwents H. Die gefahrung der Naturdenkmaler und Vorschlage zu ihrer Erhaltung. — Berlin, 1911.

⁷⁵ Conwents H. Die gefahrung der Naturdenkmaler und Vorschlage zu ihrer Erhaltung. — Berlin, 1911.

із вказівкою на розміщення окремих об'єктів. У роботі запропонована гнучка система охорони цінних природних територій і об'єктів на землях різної форми власності. Щодо пошуку пам'яток природи, Г. Конвенц надав детальні рекомендації, які можна побачити на топографічних картах різних часів, виданих в різних країнах.

На думку Г. Конвенца, природоохоронна діяльність має складатися з трьох основних напрямків: інвентаризація пам'яток, їхня охорона та оповіщення населення про їхній охоронний статус⁷⁶.

Фактично започаткована Г. Конвенцом концепція у практично незмінному вигляді реалізована у природоохоронному законодавстві більшості європейських країн, у тому числі й в Україні.

Перший український законопроект про охорону природи був розроблений за німецьким зразком професором В. Талієвим 1918 року та надісланий до Міністерства земельних справ. Проте закон так і не було ухвалено⁷⁷.

В основу законопроекту В. Талієв поклав інституційний шлях формування природоохоронної галузі для України:

1. Охорона природи є питанням невідкладної важливості і має національне і народногосподарське значення.
2. Задачі охорони природи повинні бути прийняті до уваги при вирішенні земельного питання.
3. При розробці законів про лісівництво, полювання і риболовлю мають бути враховані інтереси наукової охорони природи.
4. Для можливого втілення у життя охорони природи необхідна термінова розробка загального закону про охорону пам'ятників природи і створення національних парків (заповідних ділянок).
5. Для здійснення нагляду за впровадженням охорони природи і пропаганди ідей охорони природи необхідно створити центральні і місцеві органи влади — інспекторів, що обираються з числа осіб, відомих своєю діяльністю з охорони природи.
6. І на утримання органів влади, і на пропаганду ідей охорони природи і реалізацію їх у житті урядом мусять виділятися відповідні кошти.

⁷⁶ Conwenz H. Forstbotanisches Merkbuch für Westpreußen — Nachweis der beachtenswerthen und zu schützenden urwüchsigen Bestände, Bäume und Bestände im Königreich Preußen. Herausgegeben auf Veranlassung des preußischen Ministers für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, Berlin 1900.

Die Gefährdung der Naturdenkmäler und Vorschläge zu ihrer Erhaltung. Denkschrift, dem Herrn Minister der geistlichen, Unterrichts- und Medizinal-Angelegenheiten überreicht, Berlin 1904.

⁷⁷ Закон про охорону природи // Вісті природничої секції Українського Наукового товариства, т. I. число 1, 1918–1919.

7. Ознайомлення з ідеями охорони природи має бути введене до програм нижчих та середніх шкіл, а також до програм вчительських курсів, семінарій та інститутів⁷⁸.

Ініціаторами залучення американського досвіду до формування природоохоронного законодавства України у 1910–1920-х були зоологи М. Шарлемань та Г. Бризгалін, які наголошували на раціональному західному підході до створення нацпарків у вигляді науково-природоохоронних установ, що зберігають еталони зникаючих екосистем. Прикладом таких Г. Бризгалін та М. Шарлемань називали українські цілинні степи. Таким чином, вже у 1919 році пропонували еколого-географічний підхід до формування об'єктів охорони довкілля, зазначаючи, що з погляду інтересів науки, руйнація ділянок природи, що містять свідчення про її минуле, повинна затримуватись всюди, де це не спричинить критичних економічних складностей. Природа кожної місцевості має власні особливості, і тому бажаним є створення цілої мережі національних парків і заповідників⁷⁹. Збереження ділянок незайманої природи має пряме відношення до народного господарства. Так, для сталого управління лісами необхідно мати можливість вивчення ділянок первісних лісів, а для орного землеробства — мати ділянки дикої цілини. Мережа нацпарків має стати ілюстрацією для вивчення природничої історії та для виховання патріотичних почуттів. Національні парки мають оберігати пам'ятники національної історії, «роблячи останню більш живою, яскравою, відчутною».

А. Костюченко наголошує на прикладі США і Канади у створення мережі національних парків як на взірцевій практиці⁸⁰. З Йеллоустонського національного парку розпочинав перелік прикладів світових заповідних територій і Юрович у 1927 р.⁸¹. Чимало інших публікацій у зазначений період посилалися на досвід США. «Де ж нам вчитись раціональній постановці природоохоронної справи, як не в Америці — класичній країні заповідників і національних парків?», — пише І. Пузанов⁸². С. Северцев висловлював у 1929 році і більш радикальну думку:

⁷⁸ Протокол Наради Природників України від 3–6 серпня 1918 року // Вісті природничої секції Українського Наукового товариства, т. 1. число 1, 1918–1919.

⁷⁹ Брызгалин Г. А. Что такое национальные парки и для чего они учреждаются? / Г. А. Брызгалин, Б. А. Захаров. — Харьков, 1919. — 95 с.

⁸⁰ Костюченко А. Заказник Обиточенская коса // Украинский охотник и рыбовод. — 1926, № 10.

⁸¹ Юрович. Заповідники і заказники // Український мисливець та рибалка. — 1927, № 12.

⁸² И. Пузанов. В Йеллоустонском парке // Охрана природы. — 1928 № 5.

російський термін «заповідник» в цілому відповідає американському терміну National Park або німецькому Naturschutzgebiet⁸³. У своїй статті «О национальных парках»⁸⁴ у 1928 С. Білозеров взагалі ототожнював поняття «національний парк» і «заповідник» При цьому, ні для радянських заповідників, ні для західних національних парків у 1920-х не існувало інституту функціонального зонування території, тому, очевидно, відмінні в наш час, в 1920-х роках заповідники і нацпарки дійсно виглядали незрозумілими поняттями.

На початку ХХ ст. відбулась лише одна вдала спроба створення національних парків. Більше того, саме національним парком був перший природоохоронний об'єкт, створений в УНР. 1919 року в Україні офіційно утворюють «народний заповідний парк»⁸⁵ «Асканія-Нова», який потім помилково назвали першим заповідником. Створення природоохоронної території саме з такою назвою, мало стосунок до постаті М. Шарлеманя, що розробляв декрет про його створення⁸⁶. Ще 1914 року у своїх перших природоохоронних публікаціях він використовував термін «народний заповідний парк» по відношенню до «американський національний парк»⁸⁷. Своєрідний переклад терміну «National Park» є цілком природним для того часу, оскільки більшість понять, яким в сучасній Україні додають прикметник «національний», в часи УНР вживались із прикметником «народний». Таким чином, перший природоохоронний об'єкт, оголошений в УНР, був саме національним парком в сучасному розумінні та відображав американський підхід до охорони природи. Правоту цієї теорії підтверджує і висловлювання самого М. Шарлеманя: «Не можна вважати за заповідник Біловезьку Пущу — місце, де полювали цар, або приватні маєтки Потоцького, Радзівіла, Капніста та Фальц-Фейна»⁸⁸.

Національні парки на території радянської України в той час не створювались. За її межами, але вже у межах сучасної України, у 1936 році був створений перший національний парк за розпорядженням митрополита Андрія Шептицького на схилах Горганських вершин Гропа, Паренки та

⁸³ Северцов С. А. Заповедники СССР. Охрана Природы. — № 2 — 1929.

⁸⁴ Белозеров С. О национальных парках // Записки одеського товариства природознавців. — 1928. — Т. XLIV.

⁸⁵ «Асканія Нова» — перший народний заповідний парк // Вісти природничої секції Українського наукового товариства. — 1919. — Т. 1, число 3/4. — С. 122.

⁸⁶ Борейко В. Е. История заповедного дела в Украине // Серия: история охраны природы — К., 1995 — В. 2 — С. 33–34.

⁸⁷ Шарлемань Н. Охрана природы // Киевская мысль. — 1914. — 7 марта, № 66.

⁸⁸ Шарлемань М. Охрана природы та збирання відомостей пор тварин «пам'ятки природи» // Вивчаймо природу краю. Збірник статей про методи вивчення природи та збирання колекцій. Київ, 1932. — С. 105–112.

Канюсяки, та був названий «Український природний парк»⁸⁹. У післявоєнні роки парк був вирубаний, а ідеолог його охорони А. П'ясецький — розстріляний у 1942 році гестапо у Львові⁹⁰, після того, як виступив проти німецьких вирубок у заповіднику⁹¹. У Львівській науковій бібліотеці НАН України ім. В. Стефаника література про нацпарк потрапила серед іншої «націоналістичної» у спецфонди, і тому довгі роки взагалі не було інформації про те, що в Україні ще у довоєнний період існував національний парк⁹².

Висновок. Законодавство України про природно-заповідний фонд України початково було сформовано у 1917–1926 роках за німецьким зразком. Після цього більшість створених в цей період природоохоронних територій були збережені або наново створені вже в умовах радянського законодавства, яке поступово еволюціонувало до сучасного вигляду Закону України «Про природно-заповідний фонд України» з визначеними в ньому охоронними режимами категорій ПЗФ. Таким чином, зміна законодавства призводить до зміни охоронних режимів у відповідності до категорій, до яких віднесені існуючі об'єкти ПЗФ. В результаті цього, створені раніше ПЗФ отримують новий режим, доцільність якого сумнівна, оскільки більшість з них оголошувались в іншому режимі, оптимальному для їх збереження. Таким чином гарантувати збереження будь-якого ПЗФ можна лише в умовах індивідуального охоронного режиму.

2.3. Порівняльний аналіз класифікації природоохоронних територій Польщі

Наступні два підрозділи допоможуть читачам зрозуміти потреби змін підходів до управління об'єктами та територіями ПЗФ України через детальний аналіз порядку управління природоохоронними територіями країн ЄС, США та Канади. У них поданий аналіз природозаповідного законодавства згаданих країн, існуючу класифікацію природно-заповідних територій та аналіз менеджмент-планів конкретних об'єктів на територій ПЗФ.

⁸⁹ Сторіччя створення пралісових резерватів в Українських Карпатах. — Львів: Ліга-Прес, 2013. — 60 с.

⁹⁰ Детальніше про бачення А. П'ясецького : П'ясецький А. Українські карпатські парки // Наша Батьківщина. 1937. — С. 111–113.

⁹¹ Горошко М. П., Дудок В. В., 1992. Андрій П'ясецький. — Український ліс, 1992. — № 1. — С. 78–83.

⁹² Борейко В. Є., Мельник В. І., Грищенко В. М., Листопад О. Г. Гордість заповідної Київщини. К.: КЕКЦ. — 1996.

У Польщі створено такі 10 категорій природоохоронних категорій: національні парки (parki narodowe); природні резервати (rezerwaty przyrody); регіональні ландшафтні парки (parki krajobrazowe); території охоронюваного ландшафту (obszary chronionego krajobrazu); території Natura 2000 (obszary Natura 2000); пам'ятки-природи (pomniki przyrody); моніторингові станції (stanowiska dokumentacyjne); екологічні території (użytki ekologiczne); природничо-ландшафтні утворення (zespoły przyrodniczo-krajobrazowe); охорона певних видів рослин, тварин та грибів (ochrona gatunkowa roślin, zwierząt i grzybów) відповідно до Закону Польщі «Про охорону природи»⁹³.

Найбільші за площею об'єкти — національні парки, які є аналогами українських національних парків (НПП), утворюються на площі не менше, ніж 1000 га, які діляться на дві великі категорії: ті, в яких будь-яка діяльність заборонена взагалі та такі, діяльність в яких заборонена за винятком окремих територій, де вона дозволена, або потребує дозволу від адміністрації НПП.

Міністр охорони довкілля Польщі після відповідних консультацій з керівництвом НПП може дозволити проігнорувати заборони у випадках:

- виконання наукових досліджень, освіти, туризму, рекреації, спорту, якщо це не призведе до негативного впливу на природу національного парку;
- у випадку необхідності реалізації суспільно-важливих проектів за відсутності альтернативи.

Основою для визначення конкретного режиму природоохоронної території є менеджмент-план. Для національних парків такі менеджмент-плани затверджуються Міністерством охорони довкілля Польщі. Термін дії плану — 20 років.

У даному законі прописані певні вимоги до таких планів, зокрема він повинен складатися із таких розділів:

- завдання НПП із зазначенням природних і соціальних умов їхньої реалізації;
- виявлення існуючих і потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз для охорони;
- визначення шляхів усунення або зменшення цих загроз;
- зонування території НПП на зони суворої охорони, активної охорони, ландшафтної зони;
- опис конкретних заходів, які будуть впроваджуватись в кожній із зон;
- визначення областей і місць, доступних для наукових, освітніх, туристичних, рекреаційних, спортивних цілей, аматорського рибальства та рибної ловлі та визначення правил відвідування цих місць;

⁹³ Ustawa o ochronie przyrody <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20150001651>

- визначення областей та місць, де може відбуватись господарська діяльність;
- зміни та пропозиції до регіональних планів розвитку навколишніх територій з метою усунення або обмеження загроз охороні природи на території національного парку.

Також план охорони національного парку має враховувати існування територій мережі Natura 2000 в межах цього національного парку і містити окремі заходи щодо менеджменту цих територій.

Розглянемо для прикладу менеджмент-план П'єнінського національного парку (Pieniński Park Narodowy), затверджений постановою Міністра охорони довкілля Польщі від 1.07.2014 року⁹⁴.

У першому розділі документа описуються завдання НПП, зокрема, завдання щодо:

- охорони лісових, наземних нелісових та водних екосистем;
- охорони об'єктів неживої природи (скель тощо);
- охорони видів тварин та їхніх оселищ;
- охорони видів рослин, грибів та їхніх оселищ;
- охорони оселищ;
- охорони ландшафтів;
- охорони культурної спадщини;
- охорони територій Natura 2000.

Далі описуються об'єкти та території, які охороняються в межах НПП.

В другому розділі — наводиться перелік та опис загроз для території НПП та можливих шляхів їх вирішення. Загрози діляться на реальні та потенційні, а також на внутрішні та зовнішні. Внутрішні — це ті, що спричинені процесами які відбуваються безпосередньо в межах національного парку, зовнішні — тими процесами, які відбуваються за межами території НПП.

У цьому випадку перелік внутрішніх реальних загроз складається з 34 пунктів, серед яких є, наприклад, надмірний розвиток туристичної інфраструктури та надмірне туристичне навантаження, інтенсивне сільське господарство, зникнення рідких видів рослин та тварин, природне заліснення нелісових екосистем, руйнація об'єктів культурної спадщини, зникнення водно-болотних екосистем, зникнення пасовищ, поширення інвазійних та чужорідних видів, знищення рідкісних видів рослин через надмірну популяцію кабанів, надмірна експлуатація лісів, зникнення деяких видів дерев, значна кількість штучних деревостанів, ерозія тощо.

⁹⁴ <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001010>

Цікаво, що серед шляхів вирішення окремих загроз зустрічаються й ті, які регулярно критикуються частиною української природоохоронної спільноти: випас худоби, сінокосіння, видалення дерев з нелісових екосистем, санітарні рубки хворих дерев, зміна видового стану деревостанів шляхом рубок, регулювання популяції кабанів тощо

Список внутрішніх потенційних загроз складається з 7 пунктів, серед яких подальше поширення інвазійних та чужорідних видів, погіршення стану деревостанів, уповільнення процесу відновлення корінних деревостанів, виникнення пожеж тощо.

До зовнішніх існуючих загроз належать знищення природних екологічних коридорів шляхом забудови та інтенсивного господарського використання навколишніх територій, зниження рівня ґрунтових вод, забруднення вод, будівництво водосховищ, поширення інвазійних видів тощо (усього 9 пунктів).

До зовнішніх потенційних загроз належать зростання забруднення повітря, інтенсивне будівництво туристичної інфраструктури на навколишніх територіях та «екзотична» для українських природоохоронних територій загроза спотворення краєвидів та ландшафтів через будівництво вишок мобільного зв'язку (усього 5 пунктів).

У наступному розділі менеджмент-плану описується зонування території НПП. По кожній зоні надається перелік заходів, які необхідно впроваджувати. Важливо зазначити, що конкретний захід застосовується не для всієї зони цілком, а щодо окремих територій, які цього заходу вимагають (інколи такою територією вважається уся зона або весь національний парк).

Наприклад, спільними для всіх зон є такі заходи: підтримка високого рівня ґрунтових вод, захист берегів річок від зсувів, підтримка в належному стані інфраструктури парку (в тому числі і туристичної), протипожежна охорона, запобігання забрудненню повітря та вод, боротьба з інвазійними та чужорідними видами рослин та тварин (шляхом їхнього знищення), охорона видів тварин та рослин, охорона культурної спадщини, охорона місцевих традицій та звичаїв, захист екосистем парку від мисливських тварин тощо (усього 35 заходів).

Наприклад, для боротьби з чужорідними видами тварин дозволяється знищувати ондатру, норку американську та єнота. Для зменшення шкідливого впливу діяльності мисливських тварин на території парку дозволяється регуляція популяцій окремих тварин (кабан, олень благородний, сарна європейська).

Також менеджмент-план описує особливості кожної зони. Зокрема, у зоні суворої охорони слід охороняти печери, наближені до натуральних деревостани, оберігати стійкі пасовища та луки (тобто ті, які не вимагають спеціальних охоронних заходів), розчищати туристичні шляхи та дороги від повалених дерев. Для стійких екосистем (натуральні деревостани частина

луків та пасовищ) вважається достатнім охороняти натуральні природні процеси, тобто діяти за принципом «невтручання».

У зоні активної охорони відбувається зміна деревостанів з метою наближення їх до природних (шляхом проведення рубок та посадок дерев), утримання санітарного стану лісів (шляхом проведення обмежених санітарних рубок), охорона пасовищ та луків (шляхом регульованого випасу овець, знищення чужорідних видів, регульованого сінокошення), охорона птахів та дрібних ссавців шляхом встановлення штучних гніздівель тощо. У ландшафтній зоні заходи аналогічні до заходів в зоні активної охорони.

В окремому розділі менеджмент-плану визначаються території, доступні для окремих видів відвідувачів, описується спосіб доступу на територію та встановлюються ліміти на максимальну кількість відвідувачів певної категорії.

Зокрема, для наукової діяльності доступна вся територія НПП за винятком територій, відвідування яких негативно вплине на рідкісні види тварин та рослин.

Для туристичних та освітніх цілей надається повний перелік місць, де можливе відвідування. Окремий розділ менеджмент-плану стосується охорони територій мережі Natura 2000. Цей розділ є аналогічний до попередніх, але заходи описуються в розрізі окремих оселищ та видів.

Для решти природоохоронних територій Польщі застосовуються аналогічні підходи щодо режимів територій.

2.4. Порівняльний аналіз класифікації природоохоронних територій Німеччини

Питання заповідної справи в Німеччині регулюється Федеральним законом про охорону навколишнього природного середовища⁹⁵ (надалі — Федеральний закон) та земельними законами окремих суб'єктів федерації. Базові уявлення про заповідну справу закладені у Федеральному законі. Деякі суб'єкти Федерації мають свої земельні закони, що уточнюють режими природоохоронних територій. В цьому дослідженні аналізуються, зокрема, земельний закон Gesetz zum Schutz der Natur (Landesnaturenschutzgesetz — LNatSchG) землі Шлезвіг-Гольштайн⁹⁶.

⁹⁵ http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/

⁹⁶ <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?jsessionid=F0A7E762A9F6072DEDAC953F2F1E8405.jp17?quelle=jlink&query=NatSchG+SH&psml=bsshoprod.psml&max=true&aiz=true#jlr-NatSchGSH2010pP54>

Структура категорій природоохоронних територій базується на потребі виконання задач Бернської конвенції, Європейської ландшафтної конвенції, директив ЄС, а також відповідності міжнародній класифікації природоохоронних територій. Мережа природоохоронних територій Німеччини фактично звучить в оригіналі як «біотопічна мережа» (ч. 1, § 20 BNatSchG). Кожна земля (суб'єкт федерації) має включати щонайменше 10 % біотопічної мережі в своєму складі (ч. 1, § 20 BNatSchG). Мережа природоохоронних територій включає такі категорії: резервати (заповідники), національні природні парки та національні природні пам'ятки, біосферні заповідники, заповідні ландшафтні зони, природні парки, пам'ятки природи, захищені компоненти ландшафту (ч. 2, § 20 BNatSchG).

Додатково до охоронного режиму кожної з природоохоронних територій, для їхніх окремих частин може бути затверджена т. з. «декларація про захищені частини природи і ландшафту», яка визначає предмет, мету захисту, заходи, необхідні для досягнення мети захисту та правила поведінки, і, в разі необхідності, допомоги, розвитку та відновлення заходів або розмір необхідних видатків для втілення цієї мети. Захищені області можуть бути розділені на зони за відповідною метою захисту включених елементів природи і ландшафту (ч. 1, § 22 BNatSchG). Частини природи і ландшафту, призначені для захисту, закріплюються на період до двох років, за наявності перестороги, що намічена мета захисту знаходиться під загрозою зміни або порушення.

Тимчасове закріплення статусу може бути продовжене ще раз до двох років. Заборонені будь-які зміни в середовищі, що негативно вплинуть на його охоронну функцію. Статус «захищеної частини ландшафту» не скасовується, якщо протягом цих двох років охоронне положення не виконується взагалі або частково (ч. 3, § 22 BNatSchG). Натомість деталі функціонування таких ділянок регулюються законодавством кожної землі окремо (ч. 4, § 22). Виняток становлять лише ситуації, коли такі території виділяються в межах національних парків або національних пам'ятників природи, за ініціативи їхніх адміністрацій. У такому разі рішення про виділення таких територій приймаються на рівні Федерального міністерства навколишнього природного середовища, охорони природи та безпеки ядерних реакторів (ч. 5, § 22 BNatSchG).

Заповідники (резервати) є юридично закріпленими територіями, в яких здійснюється спеціальний захист природи і ландшафту в цілому або частково. Створюються для збереження, розвитку і відновлення оселищ, біотопів пріоритетних видів дикої фауни і флори; з міркувань наукової доцільності, або ілюстрації природної історії або збереження національної спадщини; через їх природні особливості (мальовничі місця та краєвиди) (ч. 1, § 23 BNatSchG). Будь-які, що можуть призвести до знищення, пошкод-

ження або зміни заповідника, його компонентів, або стійкого порушення, заборонені. При цьому заповідники можуть бути доступні громадськості за умови контролю перебування (ч. 2, § 23 BNatSchG).

Національні парки, національні пам'ятки природи є юридично закріпленими, особливим чином рівномірно охоронюваними районами. Особливістю їх є те, що вони обов'язково мають бути нерозділеним іншими об'єктами простором. Територія НП, НПП на більшій частині своєї території повинна мати режим, що відповідає статусу заповідника; на решті земель НП, НПП вплив людини зведено до мінімуму (ч. 1, § 24 BNatSchG). Завданням НП є збереження перебігу природних процесів в їхній природній динаміці. НП повинні також служити для науково-екологічного моніторингу, висвітлення природної історії. НПП є юридично закріпленими територіями, що отримують охоронний статус з міркувань наукової діяльності, збереження природної історії, історії культури або національної спадщини або через їхню рідкість, красу та особливість (ч. 2, § 24 BNatSchG).

Біосферні заповідники є однорідними, захищеними районами, на частині яких дотримується режим заповідника, а решта є просто охоронними ландшафтами (ч. 1, § 25 BNatSchG). Мета біосферного заповідника — розвиток і збереження або відновлення середовищ існування історичних для цієї території видів, збереження, розвиток і відновлення різноманітності середовища проживання, у тому числі раніше комерційно використовуваних видів тварин і рослин (ч. 2, § 25 BNatSchG). У біосферних заповідниках допускаються контрольовані форми ведення сільського господарства. Використання біосферних заповідників, якщо дозволяє захисна мета, може включати дослідження і спостереження природи і ландшафтів, освіту в інтересах сталого розвитку. Біосферні заповідники можуть бути також позначені як біосферні зони або біосферні регіони (ч. 3, § 25 BNatSchG).

Охоронювані ландшафти (ландшафтні заповідники) — це частини території, де є необхідним обов'язковий захист природи і ландшафтів. Такий статус надається з метою збереження, розвитку або відновлення продуктивності і функціонування екосистеми чи її регенеративної здатності; забезпечення охорони різноманітності, унікальності і краси або особливої культурної та історичної значущості пейзажу або через особливе рекреаційне значення ландшафтів (ч. 1, § 26 BNatSchG).

У межах охоронюваного ландшафту заборонені всі дії, які змінюють характер ландшафту або суперечать меті особливого захисту (ч. 2, § 26 BNatSchG).

Природні парки створюються для догляду за природними територіями. Зазвичай це ділянки з унікальними пейзажами, в яких режим спрямований на забезпечення туризму. Охоронний статус надається

відповідно до вимог просторового планування для підтримки, розвитку та відновлення з ухилом до багаторазового використання ландшафту і його видів і різноманітності середовищ існування. Також задачею природних парків є сприяння сталому регіональному розвитку (ч. 1, § 27 BNatSchG).

Пам'ятки природи — юридично закріплені окремі витвори природи площею до п'яти гектарів, що мають наукову, культурну та історичну цінність або заповідуються завдяки своїй унікальності, неповторності і природній красі (ч. 1, § 28 BNatSchG). Ліквідація пам'ятки природи і будь-які дії, які можуть призвести до знищення, пошкодження або зміни пам'ятки природи, забороняються (ч. 2, § 28 BNatSchG).

Елементи охоронного ландшафту — це юридично закріплені елементи природи і ландшафту, що потребують захисту. Вони мають зберігати, розвивати або відновлювати продуктивність і функціонування екосистем, стимулювати або обслуговувати естетичну або іншу цінність ландшафту, забезпечувати захист ландшафту від руйнівних впливів середовища. Такі елементи є важливими середовищами існування деяких видів дикої фауни і флори, до яких можуть бути віднесені навіть алеї, лісосмуги, ґрунтозахисні насадження (ч. 1, § 29 BNatSchG).

Ліквідація охоронюваного ландшафту або дії, що можуть призвести до його руйнування, пошкодження або зміни вигляду, в якому було надано охоронний статус, заборонені (ч. 2, § 29 BNatSchG).

Юридична охорона біотопів. Деякі частини природи і ландшафту, які мають особливе значення як середовища існування, захищені законом (ч. 1, § 30 BNatSchG). Тому дії, які можуть призвести до руйнування або є будь-якою іншою значною перешкодою, забороняються для наступних природних територій: природних або напівприродних територій, протічних і стоячих внутрішніх вод, включаючи їх береги і нероздільні з берегом території, що супроводжує природна або напівприродна рослинність та їх природні або напівдикі райони замулювання, стариці і регулярно затоплювані райони; болота, зарості очерету, осоки і багаті заливні луки, обласні джерела, солонуваті внутрішні луки; відкриті внутрішні дюни, осипи і завали, глина і лесові стіни, чагарники, ялівцеві пустки, луки, сухий трав'яний покрив, ліси і зарості сухих і теплих ділянок; болота і заплавні ліси, яри, осипні ліси, субальпійські модринові та соснові ліси; відкриті скельні утворення, альпійські луки і рідколісся; морські скелі, прибережні дюни і берегові вали, пляжі озер, лагуни з замуленими територіями, солончаки і грязьові ділянки в прибережних районах, луки Руппе та інших морських макрофітів, рифи, субліторальні мілини, зони морського і прибережні райони (ч. 1–3, § 30 BNatSchG). Можлива зміна режимів і планів охорони біотопів на прохання муніципалітету з метою

часткового пом'якшення заборон, згаданих у пункті (ч. 4, § 30 BNatSchG). Якщо охоронювані законом біотопи були оголошені протягом терміну дії договірної угоди (оренди) або залучення території у громадських програмах, і оголошення призвело до обмеження користування, таке обмеження не застосовується для відновлення сільського, лісового, рибного господарства протягом 10 років після завершення договірної угоди або участі у відповідній державній програмі (ч. 5, § 30 BNatSchG). Юридично захищені біотопи, які виникли в районах, де дозволений видобуток корисних копалин, був обмежений або припинений, обмеження не виконується для відновлення видобутку протягом п'яти років після обмеження чи припинення (ч. 6, § 30 BNatSchG).

На прикладі національного парку «Баварський ліс» (Nationalpark Bayerischer Wald) розглянемо, як це виглядає на практиці.

Головним документом для управління парком є менеджмент-план, який складається з основного документа та додатків по окремих темах та напрямках (збереження лісів, збереження оселищ та видів, менеджменту копитних тварин, відновлення природних територій, наукові дослідження, мережа шляхів, освіта тощо)⁹⁷.

План управління розробляється адміністрацією НПП, погоджується з міністерством економіки та аграрної політики і затверджується міністерство довкілля та здоров'я.

Основний документ плану управління складається з 5-ти розділів: охорона природи, освіта та публічні стосунки, дослідження, рекреація, інтеграція національного парку в регіон.

Завданнями НПП щодо охорони природи є збереження типових ландшафтів, захист лісів, незачеплених діяльністю людини, збереження та реінтродукція корінних видів тварин та рослин, збереження та відновлення нелісових корінних оселищ, збереження культурної спадщини. З метою виконання кожного з цих завдань вживаються окремі заходи, в тому числі і регулятивного характеру.

НПП має зонування і складається з природної зони (Naturzone), яка складає 58,64 % площі території НПП (туди включені переважно ліси, які збереглись у природному стані), зона розвитку (Entwicklungszone), яка поділена на 3 підзони і займає 17,61 % площі. В цій зоні проводяться заходи до приведення лісів в стан, наблизений до природного. Буферна зона (Randbereich) складає 22,07 %. Зона інфраструктури для відвідувачів (Erholungszone) займає 1,68 %. Для кожної зони існує індивідуальний охоронний режим, який визначається не тільки для всієї зони, але й до окремих територій всередині зон.

⁹⁷ http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/english/about_us/legal_bases/national_parkplan/index.htm

Наприклад, регуляція чисельності диких тварин шляхом їхнього відстрілу проводяться в межах всіх зон, крім природної. Аналогічна ситуація з санітарними рубками та рубками, спрямованими на відновлення корінних деревостанів⁹⁸.

З другого боку, мережа маркованих туристичних шляхів охоплює всі зони⁹⁹.

2.5. Порівняльний аналіз класифікації природоохоронних територій США та Канади

Система природоохоронних територій США та Канади є складною і включає багато об'єктів і федерального, і регіонального рівня (провінції та території в Канаді, штати в США).

На федеральному рівні в Канаді створені такі категорії:

- Національні парки (National Park);
- Національні морські заповідники (National Marine Conservation Areas);
- Морські природоохоронні території (Marine Protected Areas);
- Заказники мігруючих птахів (Migratory Bird Sanctuaries);
- Національні території дикої природи (National Wildlife Areas).

На провінційному рівні категорії територій залежать від провінцій, але найбільш поширеною категорією є провінційний парк (Provincial Park) який є аналогом українським регіональним парком.

Основою системи природоохоронних територій Канади є національні парки.

На законодавчому рівні режими національних природних парків регулює Canada National Parks Act (Акт про національні парки)¹⁰⁰ та низка підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють окремі види діяльності та окремі території, наприклад:

- National Parks Wildlife Regulations (SOR/81-401)
- National Parks of Canada Fire Protection Regulations (SOR/80-946)

⁹⁸ <http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/english/nationalpark/management/index.htm>

⁹⁹ http://www.nationalpark-bayerischer-wald.de/english/visiting_us/getting_here/addresses/index.htm

¹⁰⁰ <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/N-14.01/>

- National Parks Building Regulations (C.R.C., c. 1114)
- National Parks of Canada Domestic Animals Regulations (SOR/98-177)

Але закони прописують лише обмеження загального плану, а режим конкретної території визначається менеджмент-планом. Принцип розробки таких планів описаний агенцією з управління природними парками Канади в посібнику Парки Канади: керівні принципи та оперативна політика (Parks Canada Guiding Principles and Operational Policies)¹⁰¹.

Перша зона — зона спеціального збереження (special preservation zone). Це зона, де представлені території, які заслуговують на особливе обсервівання, бо є найкраще збереженими зразками типових для цього регіону територій або мають в своїх межах унікальні природні чи культурні елементи, які є під загрозою знищення. У випадку, якщо екосистеми та території цієї зони є дуже чутливими, то відвідування цієї зони туристами максимально обмежується. Якщо в межах національного парку таких територій немає, то ця зона не створюється.

Друга зона — зона дикої природи (wilderness zone). Це зона, куди входять мінімально порушені людиною екосистеми, які збереглися в стані «дикої природи». Саме ця зона має займати більшість території національного природного парку. У межах цієї зони розвивається туризм, у тому числі й активний туризм, але лише за умови, що він не буде шкодити «дикості» цієї території.

Третя зона — зона довкілля (natural environment zone). Це перехідна зона, в якій вже дозволяється базова туристична інфраструктура.

Четверта зона — зона активного відпочинку (outdoor recreation zone). Це невеликі за площею території, які слугують для активного туризму на території НПП.

П'ята зона — сервісна (park services zone). Це зона, де розташовані основні споруди та інфраструктурні об'єкти для обслуговування відвідувачів.

В основі системи збереження територій парку покладено такий принцип: людське втручання в природні процеси має бути обмежене. Проте активний менеджмент дозволяється, якщо екосистема є нестійкою або була серйозно порушена внаслідок діяльності людини.

Крім того, у деяких випадках дозволяється антропогенне втручання і в малопорушенні екосистеми. Наприклад, коли лісова пожежа або захворювання тварин чи рослин може призвести до негативних наслідків для сусідніх країн або порушить цінні природні або культурні комплекси, які обсервіає парк.

¹⁰¹ <http://www.pc.gc.ca/eng/docs/pc/poli/princip/index.aspx>

Але в будь-якому випадку таке втручання повинно бути науково обґрунтованим, а способи втручання, які дублюють природні процеси, мають бути максимально до них наближені (наприклад, випас худоби).

Цікавий момент: якщо наукові дослідження показують, що реінтродукція аборигенних видів призведе до позитивних результатів, то така дозволяється і навіть заохочується. З інвазійними та чужорідними видами навпаки, треба боротись усіма доступними способами, в тому числі і шляхом їхнього знищення.

Як це виражається на практиці — розглянемо на прикладі трьох об'єктів, які розташовані у відносно густонаселених районах країни:

1. Природний парк Гатінеу (Gatineau), що розташований в провінції Квебек. Основним документом, яким регламентується діяльність установи, є основний менеджмент-план (Gatineau Park Master Plan, переклад автора)¹⁰². Окрім того, є спеціальні менеджмент плани зі збереження екосистем¹⁰³ та з активного туризму¹⁰⁴. Позаяк цей парк є регіональним, то він має трохи іншу систему зонування. Зокрема, найсуворіша за режимом охорони зона цілісного збереження (integral conservation zone) складає 54 % від загальної площі національного парку. Сюди входять найбільш збережені в природному стані території, тут заборонена рекреація, але в той же час дозволено на маркованих маршрутах незначну кількість туристів. Менеджмент для стійких та непорушених екосистем в цій зоні зосереджений на підтримці існуючих природних процесів, в той час, як порушені екосистеми відновлюють за допомогою різних заходів. Зона збереження та рекреації (conservation and extensive recreation zone) займає 22 % від площі НПП. Ця зона перехідна до решти зон, які призначені для рекреації. Зокрема, тут вже дозволене масове відвідування, але заборонені більшість активних видів туризму, окрім катання на велосипедах.

Збереженню екосистем парку присвячений окремий документ¹⁰⁵, у якому по кожній екосистемі перераховують проблеми та загрози і відповідно дії, які треба здійснити для їх вирішення. Основними проблемами для даного парку є:

¹⁰² <http://www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/NCC-Gatineau-Park-Master-Plan-2005.pdf>

¹⁰³ <http://www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/Gatineau-Park-Ecosystem-Conservation-Plan-Summary-Feb-2010.pdf>

¹⁰⁴ <http://www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/gatineau-park-outdoor-activity-plan-final-report-oct-2012.pdf>

¹⁰⁵ <http://www.ncc-ccn.gc.ca/sites/default/files/pubs/Gatineau-Park-Ecosystem-Conservation-Plan-Summary-Feb-2010.pdf>

- Надмірна рекреація;
- Наявна інфраструктура (туристична та дорожня);
- Інвазійні та чужорідні види;
- Надмірна популяція копитних.

Шляхи вирішення цих проблем розробляються науковцями. Наприклад, для вирішення проблеми надмірної рекреації пропонується закрити деякі туристичні стежки та поміняти зонування території. Аби вирішити проблему копитних, пропонується активізувати полювання *на прилеглих до парку територіях* тощо.

2. Національний парк Райдінг-Маунтен (Riding Mountain National Park), розташований на півдні провінції Манітоба¹⁰⁶.

Аналогічно до наведених раніше прикладів, спочатку в менеджмент-плані аналізується поточний стан окремих екосистем, а згодом пропонуються шляхи вирішення наявних проблем. Наприклад, для лісових та степових екосистем пропонуються як засіб управління контрольовані пожежі. Що цікаво, у національному парку Райдінг-Маунтен немає «найсуворішої» зони спеціального збереження, проте зона «дикої природи» займає аж 97 % території парку.

3. Національний парк Принца Альберта в провідчії Альберта¹⁰⁷.

Тут зона спеціального збереження займає 1 % території парку, «зона дикої природи» — 90 % території парку. У менеджмент-плані, зокрема, пропонується боротись з інвазійними та чужорідними видами, відновлювати степові території, реінтродукувати аборигенні види тощо. Режим національних територій дикої природи (*National Wildlife Areas*) регулюється окремим нормативно-правовим актом *Wildlife Area Regulations*¹⁰⁸.

На цих територіях забороняється полювання, рибальство (в тому числі і любительське), ведення сільського господарства, рекреація тощо. Але всі ці види діяльності (в тому числі і полювання) можуть бути здійснені на основі дозволів, які видає відповідне міністерство, порядок отримання яких так само прописаний в законі. Керує такими територіями спеціальна служба з дикої природи (*Canadian Wildlife Service*), яка є підрозділом урядової агенції з управління довкіллям та зміною клімату (*Environment and Climate Change Canada*).

Для прикладу розглянемо менеджмент-план однієї такої території — *Bradwell National Wildlife*. Це водно-болотні угіддя в провінції Саскачеван,

¹⁰⁶ <http://www.pc.gc.ca/eng/pn-np/mb/riding/plan/plan1.aspx>

¹⁰⁷ <http://www.pc.gc.ca/eng/pn-np/sk/princealbert/plan/plan12.aspx>

¹⁰⁸ http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/C.R.C.,_c._1609/index.html

природоохоронна територія, яка створена з метою збереження водоплаваючих птахів¹⁰⁹.

Згідно з менеджмент-планом планується на окремих територіях цього об'єкту випалювання, випас худоби та застосування гербіцидів (для боротьби з інвазійними видами). Також дозволяється (за умови отримання відповідних дозволів) пішохідний туризм, фотографування, полювання на окремих видів птахів, збір ягід з некомерційною метою.

На федеральному рівні в США природоохоронні території діляться на такі категорії:

- Національні парки (National Parks)
- Національні заповідники (National Preserves)
- Національні морські узбережжя (National Seashores)
- Національні озерні узбережжя (National Lakeshores)
- Національні цілини (National Grasslands)
- Національні ліси (National Forests)
- Національні пам'ятки (National Monuments)
- Національні морські заказники (National Marine Sanctuaries)
- Національні рекреаційні території (National Recreation Areas)
- Національна система охоронюваних ландшафтнів (National Landscape Conservation System)
- Національні дослідні резервати гирл (National Estuarine Research Reserves)
- Національні системи стежок (National Trails System)
- Національні дикі та мальовничі ріки (National Wild and Scenic Rivers)
- Національні заказники (National Wilderness Preservation)
- Національні природні системи притулків (National Wildlife Refuge System)

На місцевому рівні є і інші категорії, які утворюються відповідними штатами або органами місцевого самоврядування: парки штатів, регіональні парки тощо.

Найбільш суворі охоронні режими встановлені для національних парків та територій національних заказників (National Wilderness Preservation).

Аналогічно до Канади, в США на законодавчому рівні встановлені лише загальні обмеження, конкретний режим території визначається в менеджмент-планах. Загальні підходи до менеджменту в національних парках описані в документі NPS Management Policies¹¹⁰.

Менеджмент в американських національних парках має бути зосереджений і на збереженні окремих видів, і на збереженні цілісних екосистем.

¹⁰⁹ <https://www.ec.gc.ca/ap-pa/default.asp?lang=En&n=38F38A55-1>

¹¹⁰ <http://www.nps.gov/policy/mp2006.pdf>

Один з основних принципів менеджменту — невтручання в натуральні біологічні та фізичні процеси за винятком:

- коли це вимагає Конгрес;
- коли це необхідно для захисту людського життя;
- коли це потрібно для відновлення природного функціонування порушених раніше екосистем;
- коли це необхідно для збереження природних комплексів та інфраструктури парку.

Ті ділянки НПП, на яких туризм негативно впливає на стан екосистем, мають бути закриті для відвідування, постійно чи тимчасово. Наприклад, під час сезону розмноження тварин.

Однією з цілей менеджменту, паралельно з мінімізацією людського впливу на екосистеми та окремі види, є відновлення аборигенних видів тварин, рослин та боротьба з інвазійними та чужорідними видами. Дозволяється і регулювання чисельності окремих аборигенних або інвазійних видів тварин та рослин, коли їх надмірна популяція загрожує екосистемам парку. Відновленню порушених екосистем взагалі присвячений окремий розділ посібника.

Ще один розділ посібника присвячений менеджменту на «територіях дикої природи». Наводяться чіткі критерії, згідно з якими територія може бути визначена як «територія дикої природи». Зокрема, є вимоги щодо мінімальної площі, важливості з природної, географічної або історичної точки зору тощо.

Що цікаво, до таких територій можуть включатись і вже порушені людською діяльністю ландшафти за умови, що їх можна за допомогою заходів активного менеджменту повернути у природний стан. Основний принцип менеджменту таких територій — принцип недеградації, тобто стан території не повинен погіршуватись (в плані стійкості, кількості окремих видів тощо). Тому пріоритет надається підтримці натуральних природних процесів, але дозволяється і обґрунтоване втручання. Окремо варто зауважити, що всі види туризму, пов'язані з використанням механізованих або моторизованих транспортних засобів (в тому числі і велосипеди) в межах таких територій заборонені.

Інколи розробляються спеціальні менеджмент-плани для окремих заходів активного менеджменту з урахуванням всіх можливих альтернатив. Наприклад, у національному парку Кайхога-Валлі (Cuyahoga Valley) розроблені окремі плани з регуляції чисельності білохвостого оленя¹¹¹,

¹¹¹ <http://parkplanning.nps.gov/projectHome.cfm?projectID=10817>

із застосуванням контрольованих пожеж¹¹², з відновлення річкових екосистем¹¹³.

Усі плани управління або плани з впровадження окремих заходів активного менеджменту доступні для публічного обговорення на спеціальному сайті¹¹⁴. **В кожному плані обов'язково розглядаються та оцінюються можливі альтернативи, при чому обов'язково однією з альтернатив повинно бути «невтручання».**

Аналіз закордонного досвіду свідчить про те, що охоронний режим природоохоронних територій не визначається на рівні закону. Закон повинен мати лише рамкові обмеження та пряму заборону найбільш шкідливих видів діяльності, щодо яких є консенсус серед наукової спільноти. Наприклад, на видобуток корисних копалин, будівництво автошляхів тощо.

Відповідний режим конкретної території з переліком дозволених та заборонених видів діяльності повинен визначатись в плані управління (менеджмент-плані), який має розроблятись на основі наукових досліджень з обов'язковими консультаціями із зацікавленими сторонами. Такий план управління може бути заснований і на активному менеджменті, і на підтримці природних процесів, в залежності від стану екосистеми, аналізу внутрішніх та зовнішніх реальних та потенційних загроз.

Серед заходів управління природоохоронними територіями в світі активно застосовуються в тому числі і ті, які активно критикуються частиною українських природоохоронців: сінокосіння, випас худоби, регулювання популяції тварин, контрольовані пожежі, активна боротьба (включно з фізичним знищенням) з чужорідними видами рослин та тварин, рубки лісу з метою відновлення корінних деревостанів. Втім, до таких заходів ставляться обережно, з ґрунтовним науковим аналізом, порівняльним аналізом альтернативного варіанту невтручання, із консультаціями з усіма зацікавленими сторонами.

Для великих територій (національні парки, заповідники, біосферні заповідники тощо) менеджмент-план має розроблятись для кожної ділянки окремо, а не одразу для цілої зони. Зонування територій таких об'єктів не є постійними і корегується в залежності від змін, які відбуваються в екосистемах.

Питання туризму в природоохоронних територіях теж має розглядатись в контексті окремих екосистем, а не імперативної заборони для окремих об'єктів, категорій та зон. Наприклад, туризм може бути дозво-

¹¹² <http://parkplanning.nps.gov/projectHome.cfm?projectID=39508>

¹¹³ <http://parkplanning.nps.gov/projectHome.cfm?projectID=18943>

¹¹⁴ <http://parkplanning.nps.gov/planningHome.cfm>

лений в заповідних національних природних парках та у заповідниках, але за умови, що він буде обмежений територіально невеликою мережею туристичних стежок з суворим контролем за чисельністю відвідувачів та дотриманням режиму відвідування з їхнього боку. Навпаки, в деяких чутливих екосистемах, які знаходяться в межах об'єктів нижчого рівня захисту, туризм має бути заборонений, якщо він негативно впливає на стан екосистем. Важливим моментом є диференційний підхід до окремих видів туризму, зокрема, на деяких територіях варто забороняти велосипедний туризм, але тут можна дозволити екологічний туризм чи піший туризм маркованими стежками.

◆

Аналіз пропозицій до реформування режимів охорони ПЗФ

3.1. Аналіз пропозицій щодо деталізації режимів охорони ПЗФ

Сучасна класифікація категорій природно-заповідного фонду, яка затверджена у 1992 році, передбачає існування для кожного об'єкту ПЗФ індивідуального положення, в рамках якого прописується охоронний режим, що є правильним та оптимальним варіантом для належного збереження цього об'єкту та виконання покладених на нього завдань. Ця норма добре діє для великих ПЗФ, проте для більшості дрібних ПЗФ, таких як заказники, урочища, пам'ятки природи, практично не діє, що зводить ідею існування таких ПЗФ нанівець. У більшості областей України охоронний режим територій та об'єктів ПЗФ прописується у Положеннях про такі ПЗФ місцевого значення формально, включаючи загальні для всіх пункти і не включаючи специфічні умови, необхідні для збереження природної цінності кожного з окремо взятих об'єктів. Це відбувається через низку причин:

1. Розробкою положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду місцевого значення займаються не фахівці з кожного окремо взятого об'єкту охорони в орнітології, ентомології, геології, ботаніці або інших специфічних наук, збереження яких є центральною задачею окремих підкатегорій заказників і пам'яток природи.
2. Відсутні законодавчі норми, які б передбачали порядок залучення вузько-профільних фахівців до розробки положень про об'єкти місцевих ПЗФ.
3. У значній частині об'єктів місцевих ПЗФ (і новостворених, і тих, для яких відбувається оновлення положень¹¹⁵) не проводиться ґрунтовне вивчення об'єкту охорони, а відповідно відсутня актуальна та достовірна інформація про видовий склад флори та фауни та переліки видів, що перебувають під охороною.

¹¹⁵ Нормативної бази, яка б регулювала процедуру оновлення положень для об'єктів ПЗФ, умови та регулярність такого оновлення, не існує.

4. Формальний підхід до розробки положень про об'єкти ПЗФ з боку керівників місцевих природоохоронних органів.
5. Відсутній контроль за якістю розроблених та затверджених положень про місцеві ПЗФ.
6. Відсутня відповідальність за неналежну охорону місцевих ПЗФ.

Все це призводить до того, що нерідко в межах кожної області положення виявляються дуже подібними за змістом та за переліком обмежень господарської діяльності. У результаті розроблені охоронні режими об'єктів та територій ПЗФ не враховують специфічні вимоги, необхідні для збереження окремих природних об'єктів, що становлять природну цінність ПЗФ. Нерідко до положення входять лише ті пункти обмежень, з якими згоден землекористувач.

Найбільш поширеним прикладом є обмеження проведення рубок у лісових ПЗФ. Оскільки отримати згоду лісогосподарських підприємств на заборону рубок в ПЗФ, до яких входять без вилучення їхні землі — неможливо, більшість лісових ПЗФ і не мають в положеннях такого обмеження. Таким чином значною мірою нівелюється задача створення об'єктів ПЗФ в особливо цінних ділянках лісів. Тут варто згадати, що 15,7 % від всієї площі лісів вже зараз віднесено до природно-заповідного фонду, завдяки чому 44,8 % сучасних заповідних територій (станом на 1.01.2015 року) знаходяться на землях держлісфонду¹¹⁶. Неможливість обмежити лісогосподарські заходи, які навіть (за даними М. Попкова)¹¹⁷ на рівні санітарних рубок неминуче призводять до повного знищення старовікових лісів, робить створення ПЗФ в лісах таким, що не достатньо відповідає поставленим задачам. Громадські активісти неодноразово наголошували на цій проблемі, вказуючи на численні випадки знищення старовікових лісів у заказниках¹¹⁸.

Доцільною у цій ситуації є розробка системи обмежень господарської діяльності на територіях ПЗФ, що була би рекомендованою для включення у текст положень, проектів організації та охоронних зобов'язань. Таку систему обмежень пропонується структурувати за трьома типами обмежень:

1. Загальні. Обмеження, що зазначені у відповідних статтях Закону України «Про природно-заповідний фонд», що стосуються кожної з територій ПЗФ у межах категорій.

¹¹⁶ Василюк О. В., Ширяєва Д. В., Перспективи та реалії заповідання лісових земель — <http://pryroda.in.ua/forest/perspektyvy-ta-realiyi-zapovidannya-lisovyh-zemel-infohrafika/>

¹¹⁷ Попков М. Рубки леса в Украине: практика, теория, проблемы — <http://www.lesovod.org.ua/node/8402>

¹¹⁸ Плига А. Лісові заказники: міф чи реальність? — <http://pryroda.in.ua/dop-kyiv/lisovi-zakaznyky-mif-chy-realnist/>

2. Спеціальні. Обмеження, що уточнюють відмінності між окремими категоріями ПЗФ і насамперед — специфічні режими в межах підкатегорій заказників і пам'яток природи, що визначені в законодавстві.
3. Індивідуальні. Специфічні обмеження, що можуть стосуватись лише унікальних особливостей кожного з об'єктів ПЗФ.

Особливу увагу варто приділяти питанню спеціальних вимог до охорони окремих категорій та підкатегорій ПЗФ. Розробляючи охоронні режими для категорій та підкатегорій ПЗФ, слід враховувати нерівнозначність категорій ПЗФ, що проявляється в таких моментах:

1. Низка категорій ПЗФ мають функційне зонування, що має розроблятися диференційовано.
2. Такі категорії ПЗФ, як заказник та пам'ятка природи, мають передбачені на законодавчому рівні підкатегорії (або субкатегорії), які додатково класифікують їх за об'єктом їхньої охорони. Охоронні режими таких підкатегорій мають розроблятися диференційовано.
3. Значна частина територій ПЗФ місцевого значення створюється в межах окремих ландшафтних утворень: степових ділянок, лісів, боліт, заплав річок. Доцільно розробити типові охоронні режими для окремо взятих різновидів ландшафтів.
4. Лише частина категорій ПЗФ мають спеціальні адміністрації та службу державної охорони (НПП, БЗ, ПЗ, частина РЛП), інші — мають адміністрації, але працюють без служби державної охорони (зоопарки, ботанічні сади, деякі дендропарки), а решта — взагалі не мають нічого із вищепереліченого. Функція контролю за дотриманням природоохоронного режиму території покладається на землекористувача, що в більшості випадків не має ані повноважень, ані технічних можливостей виконувати контролюючі або охоронні функції. Таким чином, можливості до реалізації охоронного режиму в різних категоріях ПЗФ суттєво відрізняються.

Особливою ситуацією є випадки входження одних територій ПЗФ до складу інших. Законодавство не виключає можливості створення об'єктів ПЗФ, до складу яких входять вже існуючі об'єкти. І така практика поширена. При цьому, випадки скасування територій ПЗФ у зв'язку із їхнім включенням до інших, створених пізніше, нам не відомі (для підтвердження цього ми отримали відповіді від всіх областей)¹¹⁹. Станом

¹¹⁹ Артов А., Балобін С., Василік О., Городецька Н., Кривохижа М., Мовчан Я., Рудик О., Сіренко І., Шапаренко С. «Льодовиковий період» у заповідній справі (огляд ситуації у заповідній справі в Україні за 2008–2012 рр.) заг. ред. Кравченко О. // Екологія. Право. Людина. — № 17–18 (57–58), — 2013.

на 1.01.2015 р. таких випадків в областях зафіксовано 834. Тобто, всі об'єкти та території ПЗФ, що увійшли до складу інших територій ПЗФ, юридично не втрачають свого статусу і продовжують функціонувати. Існує практика створення на базі кількох заказників одного великого РЛП або НПП. Причиною збереження статусу дрібних об'єктів ПЗФ при їхньому входженні у великі ПЗФ є саме унікальний охоронний режим кожного з об'єктів ПЗФ, прописаний у їхніх положеннях. Тому до розробки детального зонування території РЛП або НПП скасування дрібних ПЗФ є нераціональним кроком, що може призвести до створення на їхній території значно м'якшого режиму, ніж майбутній режим РЛП або й просто нового, неприйняттого для ділянки, режиму¹²⁰. Таким чином, для деяких об'єктів ПЗФ (тих, що входять в інші) одночасно діють два охоронних режими, які взаємодоповнюються.

Найкращим прикладом для розробки специфічних режимів охорони є заказники. Як вже було сказано у розділі, присвяченому історії формування сучасної системи категорій ПЗФ, заказники початково мали не природоохоронне, а господарське значення та були призначеними для збереження певного виду природних ресурсів (мисливської фауни, деревини, лікарської сировини). Ця особлива характеристика для заказників певною мірою збережена і досі, що відображається у їхній системі субкатегорій.

Ботанічні, гідрологічні і ландшафтні заказники можуть включати болотні екосистеми, збереження яких залежить передусім від підтримання гідрологічного режиму. Колектив Міжвідомчої лабораторії наукових основ заповідної справи НАН України та Мінприроди України внаслідок досліджень болотних заказників України пропонує спеціальні вимоги до охорони таких заказників¹²¹:

1. Повна заборона меліоративних робіт та інших робіт, проведенню яких передує меліорація.
2. Організація навколо заказників охоронних зон завширшки 0,5–1 км, в яких було би заборонено обводнювальну та осушувальну меліорацію.
3. Заборона будівництва на відстані щонайменше 1 км від заказника тваринницьких комплексів і хімічних підприємств.
4. В окремих випадках — заборона туризму, полювання, змагань та спортивних ігор.
5. Дозвіл ручного сінокосіння в усіх місцях, де це дозволяє зволоження.

¹²⁰ Балобін С., Бригинець О., Василюк О., Норенко К., Плина А., Рудик О., Тестов П. Льодовиковий період у заповідній справі (огляд ситуації у заповідній справі в Україні у 2013 р.) // Екологія. Право. Людина, № 21–22 (61–62), 2014. — С. 5–96.

¹²¹ Андрієнко Т. Болоті заказники України // Ойкумена, 1995. — № 1–2.

6. Сінокосіння повинне проводитись поза місячником тиші.
7. Заборона рубок головного користування і дозвіл на поступові вибіркові рубки.

Л. Сипайлова у 1990 році пропонувала створення розгорнутої мережі заказників для охорони лучної рослинності та детально описує всі типи луків, які має репрезентувати така мережа заказників (всього не менше 5 % наявних луків). Також автор пропонувала типовий режим для лучних заказників:

- підтримання сінокісно-пасовищного режиму;
- не використовувати на їхній території мінеральні добрива.

Мережу лучних заказників без жодного уточнення пропонованого режиму рекомендував створити на Поліссі 1974 Г. Кияк¹²², проте Л. Сипайлова наголошує, що режим абсолютного заповідання призводить до зникнення луків¹²³, тому для збереження цієї екосистеми необхідно створення саме заказників із індивідуальним регуляційним режимом.

Прикладом зразкових вимог до охоронних режимів заказників є розробка В. Ткаченком та А. Геновим універсальних вимог до охорони степових заказників:

- 1) на території природних заказників на етапі відновлення рослинного покриву встановлюється режим послабленого, ощадливого господарського використання, тривалість якого визначається окремо у кожному конкретному випадку в обґрунтуваннях на введення територій до складу ПЗФ (3–5 років);
- 2) у наступні роки заказники можна розглядати як важливі охоронні та господарські території в системі раціонального природокористування, де здійснюються регламентовані, невиснажливі і збалансовані з продукційною здатністю фітоценозів види господарської діяльності (нормований і контрольований випас, сінокосіння та епізодичні локальні пали);
- 3) на території степових заказників забороняється:
 - проводити розорювання та будь-які роботи, пов'язані із порушенням поверхневого шару ґрунту;

¹²² Кияк Г. С. Природні лук та питання охорони природи. Охорона природи та раціональне використання природних ресурсів у західних областях УРСР, Львів, 1974. — С. 131–132.

¹²³ Сипайлова Л. М. О необходимости сохдания луговых заказников на Украине // Заповедники СССР — их настоящее и будущее. Часть 1. Актуальные вопросы заповедного дела (тезисы докладов Всесоюзной конференции). — Новгород, 1990. — С. 265–268.

- здійснювати будівництво, геолого-розвідувальні роботи, гірничі промислові та побутові розробки корисних копалин та будівельних матеріалів;
 - прокладання лінійних комунікацій та проїзд механізованого транспорту;
 - використовувати отрутохімікати та влаштовувати склади сільськогосподарської продукції, відходів виробництва, пально-мастильних матеріалів та туків;
 - проводити гідробудівництво (ставків, водосховищ), та гідромеліоративні заходи на території, яка визначає геосистемну цілісність екосистем (на водозборі балки, яружної системи);
 - здійснювати промислові заготовки лікарських рослин, декоративних рослин, грибів, ягід, проводити полювання;
- 4) в околицях степових заказників забороняється влаштування загонів і таборів літнього утримання худоби та відстані меншій, ніж 500–600 м від найближчої межі заказника;
 - 5) у степових заказниках встановлюються деякі обмеження туризму, організованого відпочинку населення та інших форм рекреаційного використання території.

Одним з окремих способів охорони природних територій є створення охоронних зон, що передбачено статтею 39 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Вищезазначені норми не діють в переважній більшості випадків. Натомість в часи СРСР охоронні зони в УРСР займали площу 40 000 га¹²⁴. Хоча індивідуальний режим для жодної з охоронних зон не був розроблений.

На нашу думку, в охоронних зонах слід ввести такі базові обмеження: в лісових рівнинних заповідниках не проводити осушувальну меліорацію, суцільні рубки головного користування, не проводити господарські заходи, що можуть бути причиною зміни корінних природних комплексів та вихідного рослинного покриву. Необхідно також відмовитись від використання в охоронних зонах пестицидів та потрапляння в охоронні зони інвазивної і рудеральної рослинності¹²⁵.

Фактично охоронні зони чимось нагадують у сукупності з самим заповідником зонований ПЗФ, аналогічно до НПП. Таким чином, наявність законодавчої можливості створювати охоронні зони ПЗФ є кроком до регуляційного підходу до охорони ПЗФ.

¹²⁴ Андриенко Т. Л. Состояние и проблемы охранных зон заповедников (на примере Украинской ССР) // Заповедники СССР — их настоящее и будущее. Часть 1. Актуальные вопросы заповедного дела (тезисы докладов Всесоюзной конференции). — Новгород, 1990. — С. 286–288.

¹²⁵ Там само.

Один із прикладів режиму охоронної зони запропонувала ще у 1993 року О. Прядко для степових заповідників:

1. Перегляд культур у сівозмінах територій зон, зменшення площі порсапних і зернових культур, введення і постійне збільшення посівів багаторічних кормових трав.
2. Заборона хімічної обробки ланів, перш за все пестицидами та отрутохімікатами.
3. Усунення осередків рудеральних рослин та інших екологічно-неблагонадійних ділянок, наприклад, місць складування соломи.
4. Постійний контроль за сучасним станом охоронної зони і проведення заходів, які б знижували антропогенний вплив на екосистеми заповідника.

Запровадження індивідуальних охоронних режимів кожного з ПЗФ стане реальним кроком до охорони рідкісних видів та біотопів.

3.2. Аналіз доцільності впровадження концепції «абсолютної заповідності» в Україні

Оскільки навколо питання «абсолютної заповідності» в наукових експертних колах точаться гострі дискусії, окрему увагу приділимо в посібнику цьому питанню.

Походження поняття «абсолютної заповідності»

Ідея абсолютної заповідності — це започаткована російськими науковцями початку ХХ століття науково-етична концепція, яка в закордонних підходах відсутня. Ф. Р. Штільмарк пише: «Необхідно підкреслити, що саме російській науці цілком і повністю належить пріоритет в теорії наукового заповідання. Жодна країна в світі не створила заповідників на принципі повного невтручання людини в природні процеси з наданням самій природі певних можливостей для самовідновлення. Треба бачити не тільки глибинний науковий сенс, але і високий морально-етичний аспект. Характерно, що практичні американці, створивши дуже добре організовану систему національних парків, резерватів і навіть територій дикої природи, не змогли виділити ділянок абсолютної заповідності»¹²⁶. Недарма російське слово «заповідник» не увійшло до міжнародної термінології.

¹²⁶ Штільмарк Ф. Р. Определение и смысл заповедности: Организация заповедного дела. — Алма-Ата. — 1985.

Не можна применшувати науково-практичного внеску у вітчизняну природоохоронну науку російських вчених М. Ф. Реймерса, В. В. Дьожкіна, Ф. Р. Штільмарка. Особливий інтерес, на нашу думку, становить вагомий науковий доробок Ф. Р. Штільмарка. Відомий учений-біолог, мисливствознавець, доктор біологічних наук, визнаний класик заповідної справи, багато зробив для розвитку заповідної справи на теренах колишнього Радянського Союзу і, зокрема, на території України. Принципи абсолютної заповідності, які він пристрасно відстоював і вважав прямуювання до них найважливішим етичним принципом заповідної справи, знайшли досконале втілення у його працях.

Ф. Р. Штільмарк писав: «Хоча поняття істинної заповідності (недоторканності заповідників) офіційно визнане світовою наукою, але не може поки що пробити собі дорогу в практику наших заповідників. Ми бачимо у цьому суттєвий недолік заповідної справи на сучасному етапі, який є найбільш суворим спадком недавньої стратегії натиску на природу, закликів до її повного перетворення і т. д.»

Термін «заповідність» або «заповідний» (об'єкт, режим, територія), на думку Ф. Р. Штільмарка, несе вельми високе і відповідальне навантаження і не може використовуватися так широко і довільно, як це прийнято в даний час. Він вказував на те, що заповідність означає перш за все припинення всіх видів і форм утилітарного господарського використання території, включаючи перебування людей, за винятком суто наукових цілей. Заповідність забезпечується спеціальними законодавчими і правовими заходами, вона неминуче пов'язана з вилученням і відведенням земель, без чого неможливо навіть уявити собі ніяких «заповідних об'єктів». Тому, вважав Ф. Р. Штільмарк, абсолютно неправомірно віднесення до «заповідних територій» заповідників, національних і природних парків, пам'яток природи і т.д.¹²⁷. Все це може бути віднесено лише до різновидів природних територій, що охороняються, але не заповідних.

Таким чином, поняття «абсолютна заповідність» не є юридичним.

У 1951 році було затверджене Положення про державні заповідники СРСР, яке формально може вважатися таким, що діяло, хоча воно, безумовно, відставало від життя і великою мірою не застосовувалось на практиці. У цьому документі заповідниками визнавалися ділянки землі, що мають особливу цінність, природні багатства яких використовуються для науково-дослідної роботи в практичних інтересах народного господарства. Завданнями заповідників було збереження і збагачення флори

¹²⁷ Штільмарк Ф. Р. Принципы заповедности (теоретические, правовые и практические аспекты): Географическое размещение заповедников РСФСР и организация их деятельности. — М., 1981.

та фауни, вивчення цінних в господарському сенсі видів тварин і рослин, охорона лісів і проведення лісгосподарських заходів, сприяння науковим дослідженням, практиці студентів і туризму. Заповідникам дозволялося регулювання чисельності тварин, збирання плодів, ягід, грибів, лов риби, заготівка насіння і виділення земельних ділянок для своїх потреб. Цей документ перетворив заповідники на господарства особливого типу. Не менш наочним проявом подібних тенденцій виявилось перетворення низки старих заповідників, зокрема Кримського, Азово-Сивашського і Біловезької Пущі, в заповідно-мисливські господарства, що одержали особливий розвиток в УРСР.

Саме по собі поєднання слів «заповідність» і «господарство» є некоректним, в тому числі з юридичної точки зору. Численні спроби наукової громадськості повернути заповідний статус цим господарствам успіху достатньо довго не мали.

Безумовно, є наукові погляди, які опонують до повсюдного сліпого використання принципу невтручання в заповідниках. Багато екологів у свій час, зокрема Ю. А. Ісаков, розглядали даний принцип як один з можливих чинників деградації природних комплексів: «Принцип повного невтручання в життя природних комплексів заповідників у багатьох випадках перестав виправдовувати себе. Стає необхідним застосування активних заходів для управління природними комплексами, а саме: регулювання чисельності диких копитних, збереження початкового типу рослинності цілинних степів, природних комплексів річкових дельт тощо».

На думку наших сучасників, найефективнішим способом охорони земель природно-заповідного фонду є їхнє вилучення з господарського використання і встановлення відповідного заповідного режиму. За ступенем забезпечення заповідання, на думку В. В. Петрова¹²⁸, розрізняються такі види режимів: абсолютного заповідання, відносного заповідання та змішаний режим.

Режим абсолютного заповідання цілком виключає господарську, рекреаційну та іншу діяльність, яка суперечить цільовому призначенню цих об'єктів, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює реальну загрозу шкідливого впливу на природні комплекси та об'єкти. Допустимою є діяльність, пов'язана з проведенням відновлювальних, науково-дослідних та інших робіт в обмежених випадках. Режим абсолютного заповідання характерний для природних заповідників та пам'яток природи.

Таке сучасне трактування режиму абсолютного заповідання багато в чому є суперечливим стосовно класичних визначень. Виходячи з поглядів

¹²⁸ Петров В. В. Экологическое право России. — М., 1997.

Г. А. Кожевникова і Ф. Р. Штільмарка, абсолютна заповідність — це ідеальний режим, направлений на збереження спонтанного розвитку природних екосистем. У заповідній справі абсолютна заповідність припускає в ідеалі припинення назавжди не тільки господарського використання дикої природи, але і будь-якого прямого і безпосереднього втручання людини в хід природних процесів на певній заповідній природній території в цілях захисту права дикої природи на існування, процвітання і свободу. Ідея абсолютної заповідності припускає створення не тільки суворого режиму в заповіднику, але і певний етичний, духовний настрій людини, що вирішила ніяк не чіпати, не керувати і не втручатися в дику природу, не одержувати від неї жодної користі.

Режим відносного заповідання, на думку сучасників, полягає у поєднанні абсолютної заборони з можливістю обмеженого використання природних ресурсів. Такий режим заповідання характерний для заказників (ландшафтних, лісових, ботанічних, орнітологічних та ін.), які створюються для збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів, і передбачає часткове заповідання.

Змішаний режим заповідання характерний для функціонування національних природних парків, де поряд із зонами активного і пасивного відпочинку можуть виділятися заповідні зони, які виключають господарську та іншу діяльність. Незалежно від тих форм, в яких здійснюється охорона природно-заповідних об'єктів, незмінною залишається загальна вимога, що впливає із принципу заповідання: заборона будь-якого втручання в перебіг природних процесів та явищ, якщо таке втручання суперечить цільовому призначенню об'єкта і створює загрозу шкідливого впливу на нього.

Висновки

Поняття «абсолютної заповідності» не є юридичним, натомість лежить в морально-етичній площині. По цій причині, у випадках, коли роздмухується полеміка навколо можливості порведення будь-яких заходів на території заповідників, конфлікт лишається невирішеним, адже наукові аргументи з одного боку не можуть бути достатніми для опонування винятково етичним аргументам прихильників «абсолютної заповідності». На нашу думку питання має бути вирішене шляхом запровадження індивідуального підходу до вирішення доцільності будь-яких охоронних режимів ПЗФ, в тому числі і «абсолютної заповідності», що може бути доцільною в одних випадках, проте в інших призводитиме до руйнування унікальних екосистем.

Питання доцільності режимної охорони ПЗФ

В колах громадських природоохоронних організацій та науковців триває широка дискусія щодо необхідності проведення на території природних заповідників, а також частини інших категорій природно-заповідного фонду або їхніх окремих ділянках, регуляційних заходів, з одного боку, та доцільності запровадження режиму абсолютної заповідності — повного невтручання у природні процеси, з іншого боку. Дискусія триває здебільшого у площині моральних категорій та етико-філософських аргументацій, активно залучає посилення на класичні праці піонерів природоохоронної думки. Метою цієї розвідки є з'ясування наявного правового поля, в межах якого доцільно розглядати аргументи прихильників обох таборів даної дискусії.

Традиційно, від початку 20 ст., коли до Російської імперії входила частина сучасної території нашої держави і коли ще не було жодних природоохоронних територій, та до сьогоднішнього дня, коли їх створено понад 8000, окремими науковцями та найбільш активними діячами охорони природи висловлювались заклики до посилення охоронного режиму природоохоронних територій аж до безапеляційного невтручання у процеси, що відбуваються на заповідних територіях (концепція абсолютної заповідності). Дискусія стосується не всіх наявних територій ПЗФ, а лише частини — всієї площі об'єктів, віднесених до категорії «природний заповідник» та «заповідне урочище» а також зон абсолютної заповідності в структурі національних природних парків, біосферних заповідників та регіональних ландшафтних парків.

При цьому, за століття охорони природи на території України відбулась велика кількість принципових змін: неодноразово мінялось законодавство та підходи до вибору ділянок, що оголошувались природоохоронними територіями; відбувся стрімкий розвиток науки (передусім екології та геоботаніки, невідомих століття тому); відбулось надзвичайно масштабне освоєння природних територій, яке перетворило більшість заповідних територій на острівні ділянки; також по всій території України відбулось масове поширення багатьох видів інтродуцентів, невідомих раніше.

Головними застереженнями до розгляду будь-якої з концепцій охоронних режимів ПЗФ є:

- Всі ПЗФ, що створені в різний час з різними задачами і запровадження єдиного режиму охорони, може виявитись непродуманим кроком, що може мати негативні наслідки
- Концепції, запропоновані в минулому, що лягли в основу сучасного режиму заповідних територій, потребують перегляду з точки зору су-

часних геоботанічних знань та уявлень про сукцесії. Має враховуватись поширення видів інтродуцентів.

Можливими наслідками непродуманого запровадження типових охоронних режимів можуть бути:

- Втрата рідкісних видів й інших об'єктів охорони заповідних територій внаслідок сукцесій і поширення агресивних видів-інтродуцентів.
- Перетворення заповідних територій (на відміну від прилеглих ділянок) на розсадники інвазивних видів.

Загальним висновком є необхідність запровадження індивідуального охоронного режиму, відповідно до потреб, продиктованих особливостями об'єктів охорони кожного з заповідних об'єктів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Враховуючи все вищенаведене та необхідність удосконалення управління ПЗФ та здійснення їхньої охорони, пропонуємо:

1. Для покращення імплементації та виконання Конвенції про охорону біологічного різноманіття подаємо такі рекомендації:
 - 1) забезпечити постійне представництво українських урядовців у допоміжному органі Конвенції з наукових, технічних і технологічних консультацій та забезпечити публічність їхньої діяльності;
 - 2) у законодавчому порядку забезпечити можливість застосування положень Конвенції у національній практиці охорони біорізноманіття;
 - 3) створити єдиний центральний орган виконавчої влади Міністерства екології та природних ресурсів України, в підпорядкуванні якого перебували би всі природоохоронні об'єкти України¹²⁹;
 - 4) запровадити цілісну систему комплексного моніторингу лісових екосистем на об'єктах природно-заповідного фонду;
 - 5) розробити методичні підходи щодо охорони структурних елементів екомережі на рівні законодавчого вирішення питань землекористування й визначення правового статусу допоміжних елементів екомережі (екокоридорів, буферних і відновних територій);
 - 6) здійснити заходи щодо визначення цінних з природоохоронної точки зору територій з метою їхнього резервування (для можливого заповідання) як структурних елементів екомережі;
 - 7) запровадити систему наукового моніторингу й моделювання глобальних (зокрема кліматичних) змін з метою вивчення їхнього впливу на біорізноманіття на територіях ПЗФ як потенційних об'єктах фонових моніторингу впливу глобальних процесів на стан природного середовища країни¹³⁰.

¹²⁹ Рекомендації щодо ПЗФ визначені на основі Експрес-оцінки стану територій природно-заповідного фонду України та визначення пріоритетів щодо управління ними — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://awsassets.panda.org/downloads/wwf_ua_rappam_book_3.pdf

¹³⁰ Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС / Під ред. Андрусевич Н. — Львів. — С. — С. 121. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/EU_Ukraine_Monitoring_2013_FINAL.pdf

2. Для подальшої імплементації Рамсарської конвенції необхідно:
 - 1) вдосконалити законодавчу та нормативно-правову бази з питань, що стосуються імплементації Рамсарської конвенції в Україні, апроксимувати законодавство України із законодавством Європейського Союзу щодо збереження біорізноманіття, ландшафтного різноманіття і водних ресурсів.;
 - 2) створити нові Рамсарські угіддя, охоронювані території та покращити інтегроване управління по збереженню водно-болотних угідь.;
 - 3) створити системи моніторингу для Рамсарських угідь, поновлення і перегляду інформаційних листів.;
 - 4) вдосконалити системи освіти та системи інформування зацікавлених сторін щодо збереження та сталого використання Рамсарських угідь.;
 - 5) зміцнити співпрацю всередині регіональних ініціатив (Азовсько-Чорноморський і Карпатський регіони).
3. Затвердити процедуру розробки індивідуальних менеджмент-планів для кожного об'єкту ПЗФ, за біотопічними критеріями, вимогами охорони наявних в ПЗФ рідкісних видів шляхом викладення у новій редакції методичних рекомендацій щодо розробки положень про території та об'єкти природно-заповідного фонду України, затверджені наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 12 липня 2013 року № 309.
4. Внести зміни до положень та охоронних зобов'язань кожного з об'єктів місцевих ПЗФ щодо переліку індивідуальних заходів його охорони, переліку заборонених видів діяльності та дозволених (відповідно до п. 1).
Передбачити юридичну відповідальність за невиконання вимог охоронного зобов'язання. Викласти статтю 91 Кодексу про адміністративні правопорушення у новій редакції:

Здійснення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їхніх охоронних зон, а також територій, зарезервованих для наступного заповідання, забороненої господарської та іншої діяльності, порушення інших вимог режиму цих територій та об'єктів, самовільна зміна їхніх меж, передача земель, включених у проект створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду, у власність чи користування іншим особам, крім спеціальної адміністрації об'єкту ПЗФ, невжиття заходів для попередження і ліквідації негативних наслідків, аварій або іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду, а також недотримання охоронного зобов'язання,

тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від дев'яти до двадцяти чотирьох неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією знарядь і засобів вчинення правопорушення та незаконно добутих природних ресурсів чи без такої і на посадових осіб — від п'ятнадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією знарядь і засобів вчинення правопорушення та незаконно добутих природних ресурсів.

Статтю 252 Кримінального кодексу України викласти у новій редакції

Умисне чи з недбалості знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду, карається штрафом від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до трьох років.

Ті самі дії, вчинені шляхом підпалу або іншим загальнонебезпечним способом, якщо це спричинило загибель людей або інші тяжкі наслідки, зокрема невідворотну втрату об'єкта довкілля, для охорони якого утворювалась територія чи об'єкту ПЗФ,

караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років.

5. Затвердити відповідність українських категорій ПЗФ (можливо і окремо взятих ПЗФ, а також окремі функційні зони НПП, РЛП, ПЗ та БЗ) міжнародній класифікації та розпочати ведення щорічної статистичної звітності щодо площ ПЗФ за національними категоріями та окремо — за міжнародними.
6. Передбачити відповідальність розробників положень та проектів організації території за неякісне виконання ними робіт, у тому числі, повернення отриманих коштів за роботу.
7. Міносвіти спільно із Мінприроди формувати державне замовлення на навчання фахівців із написання охоронних заходів збереження територій та об'єктів ПЗФ.
8. Мінприроди створити загальнодоступний онлайн ресурс з доступом до всіх документів, що стосувалися створення та стосуються функціонування системи ПЗФ України.
9. У текст положень про ПЗФ та охоронні зобов'язання включати таку систему обмежень:
 - Загальні. Обмеження, що зазначені у відповідних статтях Закону України «Про ПЗФ», що стосуються кожної з територій ПЗФ в межах категорій.

- Спеціальні. Обмеження, що уточнюють відмінності в межах підкатегорій заказників і пам'яток природи, що визначені в законодавстві.
 - Індивідуальні. Специфічні обмеження, що стосуються лише унікальних особливостей кожного з об'єктів ПЗФ та зазначені у його менеджмент-плані.
10. Передбачати у проєктах організації території ПЗФ такий розділ «Розробка системи особливо цінних ділянок в межах установ ПЗФ та індивідуальних режимів їхнього збереження».

Наводимо приклад такого розділу.

Найвідоміший приклад реалізації зазначеного підходу в Україні — НПП «Гомільшанські ліси» на Харківщині. Цей розділ безкоштовно та безкорисно за своєю ініціативою підготували самі наукові співробітники парку протягом кількох років. Після затвердження Проєкту організації та набуття його чинності ця розробка успішно пройшла апробацію на практиці і позитивно себе зарекомендувала як потрібна і необхідна.

Таких, особливо цінних ділянок (ОЦД) у Проєкті організації НПП «Гомільшанські ліси» (площа понад 14 тис. га) виділено декілька сотень, їх опис розміщений на майже 200 сторінках: окремі лісівничі виділи або цілі квартали, окремі водойми, окремі ділянки сінокісних чи пасовищних луків, болотні ділянки тощо. Всі ОЦД виділені картографічно (на одній карті-схемі парку різними кольорами та з номерами), мають свій номер, кожна ОЦД описана з точки зору природної чи рекреаційної цінності, цей опис слугує обґрунтуванням для режиму збереження та використання (господарського та рекреаційного), на підставі якого прописаний сам режим. Для одних ОЦД рекомендований режим є «абсолютно заповідним», для других — частково заповідний / частково регулятивний, для третіх — повністю регулятивний.

Приблизний План (Паспорт) опису/характеристики для кожної ділянки:

1. Назва та номер ділянки, які також відображені на картографічному матеріалі.
2. Площа.
3. Коротка загальна характеристика природної та /або рекреаційної цінності чи пріоритету збереження. Наприклад, які природні комплекси чи об'єкти, наявність об'єктів історико-культурної спадщини.
4. Приналежність ділянки або середовищ існування на ділянці до переліку якоїсь Конвенції (Рамсарська, Бернська тощо)

5. Рідкісні рослинні угруповання.
6. Рідкісні види рослин.
7. Рідкісні види тварин.
8. Режим збереження та використання: детальний пропис, який стосується господарських та рекреаційних заходів — що забороняється, що дозволяється чи допускається, що треба запровадити та робити.
9. Картографічний матеріал: або всі ділянки на одній карта-схемі, або якось окремо — це вже для кожного об'єкту ПЗФ індивідуально.

Навчальне видання

О. Василюк, С. Шутяк, П. Тестов, Н. Шпарик

Правовий режим природно-заповідного фонду України:
історія формування, юридичні аспекти та закордонний досвід

Комп'ютерна верстка *Василини Модної*

Коректура *Олексія Василюка*

За загальною редакцією *Олени Кравченко*

Підписано до друку 28.12.2016 р. Формат 66*98/16.
Гарнітура Minion Pro. Папір офсетний. Офсетний друк.
Ум. друк. арк. 5,37. Обл.-вид. арк. 5,12.
Наклад 500 прим. Зам. № 2116.

Друк «Компанія «Манускрипт»»
вул. Руська, 16/3, м. Львів, 79008
тел./факс: (032) 235-52-20, тел./факс: (032) 235-51-40.

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції серія ДК № 3628 від 19. 11. 2009 р.