

ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРИРОДНИХ ПАРКІВ В УКРАЇНІ ЯК ОСОБЛИВО ОХОРОНЮВАНИХ ТЕРИТОРІЙ

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF FORMATION OF NATIONAL NATURAL PARKS IN UKRAINE AS SPECIALLY PROTECTED TERRITORIES

Кошелюк Т.В.,

*аспірант кафедри трудового, екологічного та аграрного права
ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника»*

У статті в хронологічній послідовності представлений аналіз нормативних та законодавчих актів, які вплинули на виокремлення національних природних парків як окремої категорії природно-заповідного фонду. Автор проводить дослідження процесу формування законодавчих основ охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зокрема національних природних парків, з найдавніших часів до наших днів, виділяє етапи цього процесу і дає їхню докладну наукову характеристику.

Ключові слова: національний природний парк, природно-заповідний фонд, категорії природно-заповідного фонду, охоронювані території, періодизація, історія формування.

В статье в хронологической последовательности представлен анализ нормативных и законодательных актов, которые повлияли на выделение национальных природных парков как отдельной категории природно-заповедного фонда. Автор проводит исследование процесса формирования законодательных основ охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда, в частности, национальных природных парков, с древнейших времен до наших дней, выделяет этапы этого процесса и дает их подробную научную характеристику.

Ключевые слова: национальный природный парк, природно-заповедный фонд, категории природно-заповедного фонда, охраняемые территории, периодизация, история формирования.

The article in the chronological sequence presents an analysis of normative and legislative acts that influenced the selection of national natural parks as a separate category of the nature reserve fund. The author conducts research on the process of formation of the legislative framework for the protection of territories and objects of the nature reserve fund, in particular, national natural parks, from ancient times to the present day, highlights the stages of this process and gives their detailed scientific characteristics.

Key words: national natural park, natural reserve fund, categories of natural reserve fund, protected areas, periodization, history of formation.

Національні природні парки мають вагомe значення для людства загалом, оскільки це охоронювані території природно-заповідного фонду, які поєднують відпочинок та захист природного різноманіття. Організація діяльності національних природних парків регулюється нормативно-правовими актами, які формувалися впродовж багатьох століть. Тому доцільно провести систематизацію законодавчих актів та визначення етапів становлення національних парків, оскільки це дасть можливість проаналізувати та оцінити як ретроспективу цього об'єкта, так і перспективи майбутнього розвитку даної категорії природно-заповідного фонду.

Науково-теоретичну базу становлять праці таких вчених, як Р.В. Бобров, В.Е. Борейко, М.А. Воїнственський, А.П. Гетьман, В.Н. Грамма, Н.М. Забеліна, О.М. Ковтун, В.В. Костицький, Н.Д. Красіліч, В.Н. Макаров, Н.Р. Малишева, С.Ю. Попович, Д.І. Проценко, О.О. Статівка, В.П. Чижова, Л.О. Чорна, Ю.С. Шемшученко, Ф.Р. Штильмар. Науковий аналіз правового режиму національних природних парків здійснений в дисертаційному дослідженні Х.М. Марич (на прикладі Карпатського регіону). Однак у названих дослідженнях не приділялась достатня увага аналізу становлення національних природних парків як об'єктів особливої охорони; не представлено системний аналіз та обґрунтування специфіки правового регулювання

і практики функціонування національних природних парків в історичному розрізі; не пропонувався періодизація становлення та розвитку правового режиму національних природних парків.

Саме визначені завдання і ставляться в основу підготовки цієї статті, загальною метою якої є обґрунтування періодизації та визначення особливостей окремих етапів становлення і розвитку національних природних парків в Україні.

Національні природні парки як об'єкт та категорія природно-заповідного фонду мають свою історію формування, становлення та розвитку.

Процес формування національних природних парків розпочався з найдавніших часів, коли відбувалося зародження правових основ та практики виокремлення охоронюваних територій. Варто зазначити, що вже в первісних племен були заборони та умовні закони щодо охорони та захисту певних територій. Зокрема, утворювалися території, які були першими «заповідними урочищами». Формування правового регулювання національних природних парків було нерозривно пов'язане з особливостями охорони земель та використанням природних ресурсів. Перше документальне підтвердження природоохоронних дій було зафіксоване у культових рукописах та літературних творах – «Повість врем'яних літ» і «Слово о полку Ігоревім». «Руська Правда» Ярослава Мудрого визначала відповідальність за

незаконний відстріл бобрів, деяких рідкісних видів птахів. Письмові документи князівського періоду вже чітко регламентували порядок використання заповідних та охоронюваних земель [1, с. 15].

У середині XVII століття указом Петра I у 1695 році було проголошено заповідними деякі ліси. Вказаний період також характеризується важливою подією – найдавнішим прецедентом законодавчого відстоювання охорони природи в Україні – судовою справою, яку порушили на початку XVII ст. жителі Білої Церкви проти воєводи Івана Даниловича, котрий для потреб виробництва поташу почав вирубувати ліси [2, с. 18].

Потрібно віддати належне науковцям, зокрема В.В. Докучаєву, який на основі історичних подій в природоохоронній справі обґрунтував ідеї про необхідність створення заповідних ділянок. Напрацювання вченого про природно-заповідну справу вплинули на подальші наукові праці таких учених у галузі природничих наук, як Д.Н. Анучин, В.Є. Борейко, І.П. Бородин, О.І. Воейков, М.А. Воїнственський, Й.К. Пачоський, Н.Ф. Реймерс, П.П. Семенов-Тянь-Шанський, С.М. Стойко, В.Н. Сукачов, В.І. Талієв, Ю.Р. Шеляг-Сосонко, Ф.Р. Штильмарк та інші [3, с. 15].

Після 1917 року відбулася зміна політико-правового ладу на території значної частини теперішньої України та прихід радянської влади, що привело до кардинальних змін також у правовій, законодавчій системі. Починаючи з 1918 р. радянський уряд видає ряд декретів, спрямованих на організацію раціонального використання, збереження та відтворення економічно важливих природних ресурсів. У 1918 р. був виданий Декрет «Про ліси» [4]. У цьому ж році створений Державний комітет по охороні природи при Наркомісії РРФСР (який згодом було перетворено в Комітет по заповідниках) [5, с. 16].

Важливим фактом стало те, що Декрет РНК СРСР від 16 вересня 1921 року «Про охорону пам'яток природи, садів і парків» [6] передбачав створення пам'яток природи, заповідників, національних парків, садів і парків та управління їхніми землями на рівні РНК. Однак Земельний кодекс УРСР 1922 року визначив можливість правового надання земель на території УСРР лише для заповідників. З цієї причини до прийняття 16 червня 1926 року Всеукраїнським центральним виконавчим комітетом та Радою народних комісарів УРСР «Положення про пам'ятники культури і природи», що визначило правовий режим інших категорій природоохоронних територій, зокрема національних природних парків, в УСРР створювалися лише державні заповідники [7, с. 85].

Особливе значення для виокремлення національних природних парків мали наукові розробки. Так, в схемі, запропонованій ще в 1917 р. В.П. Семенов-Тяньшанським, яка мала назву «Про типові місцевості, в яких необхідно організувати заповідники за типом американських національних парків», було запропоновано створити об'єкти, що представляли різні природні зони і ландшафти країни. І хоча в ті далекі роки поняття «національний парк» і «запо-

відник» здебільшого вживалися як рівнозначні, створюватися стали саме заповідники [8, с. 11]. На I Всеросійському з'їзді з охорони природи в 1929 р. професор Д.Н. Кашкаров наголошував на необхідності створення спеціальної мережі охоронюваних територій – національних парків, призначених для розвитку організованого туризму і збереження унікальних куточків природи [9, с. 131].

Отже, провівши аналіз нормативно-правових актів радянської влади раннього періоду, бачимо спробу виокремлення національних природних парків, проте Земельний кодекс УРСР 1922 року пригальмував цей процес, тому частково функції природних парків взяли на себе заповідники.

Тільки в кінці 60-х років заговорили про необхідність створення національних природних парків. Їх організація довгий час затримувалась через відсутність правових обґрунтувань, конкретних понять та документації. Наступною спробою виокремити національні природні парки в системі природно-заповідного фонду стало прийняття в 1972 р. Радою Міністрів УРСР постанови «Про заходи по розширенню мережі державних заповідників і покращенню заповідної справи» [10], якою була затверджена «Класифікація заповідних та інших територій УРСР, що охороняються державою». До вказаної класифікації були включені такі категорії: заповідники; заказники; державні природні парки; пам'ятки природи; парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва республіканського та місцевого рівня. 1 січня 1978 р. набрали чинності Основи лісового законодавства Союзу РСР і союзних республік [11]. У ст. 15 Основ вказано, що до першої групи лісів належать території національних і природних парків. Слід також відзначити прийняття Закону СРСР «Про охорону і використання тваринного світу» [12], яким також регламентувався порядок охорони об'єктів природно-заповідного фонду. Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 6 грудня 1978 р. «Про додаткові заходи щодо посилення охорони природи і покращення використання природних ресурсів» [13] було зобов'язано розробити проекти Типових положень про природні (національні) парки. Поява дужок зумовлювала саме однозначність цих двох понять. У Типовому положенні про державні природні національні парки, прийнятому в 1981 р., дужки взагалі вже відсутні [14, с. 390].

Перший національний парк на території СРСР був організований в Естонії – Лахемааський національний парк, який був створений з урахуванням рекомендацій X Генеральної Асамблеї міжнародного Союзу охорони природних ресурсів в Нью-Делі, які також стосувалися визначення поняття «національний парк» [15, с. 141].

Створенню національних природних парків сприяло те, що неможливо було тримати всі природні комплекси в режимі абсолютної заповідності, оскільки люди відстоювали право відвідувати природоохоронні об'єкти. Тому охоронювана територія у вигляді національного парку поєднала кілька напрямів заповідності.

Затвердження постановою Держплану СРСР від 27 квітня 1981 року Типового положення про державні національні парки [16] заклало правові засади створення і функціонування національних природних парків. У Типовому положенні зазначалося, що державні природні національні парки є юридичними особами, складаються на державному бюджеті, знаходяться на самостійному балансі, мають печатку із зображенням Державного герба СРСР або Державного герба Української РСР. 22 липня 1983 року Радою Міністрів Української СРСР була затверджена нова Класифікація і мережа територій та об'єктів природно-заповідного фонду Української РСР [17]. Однією з категорій територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначався державний природний національний парк. Класифікатор закріплював, що державний природний національний парк створюється з метою збереження природних комплексів, що мають особливу екологічну, історичну та естетичну цінність у зв'язку зі сприятливим поєднанням природних та культурних ландшафтів, і використання їх у рекреаційних, освітніх, наукових та культурних цілях.

Почався період активного створення національних природних парків. Так, у 1980 році був створений перший в Україні Карпатський національний парк. Парк був створений з метою збереження унікальних природних систем [18, с. 141].

Останній період формування нормативно-правової бази національних природних парків почався після проголошення незалежності України. 25 червня 1991 р. був прийнятий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» [19], який набув фундаментального значення для правового регулювання національних природних парків, природно-заповідних відносин і є своєрідною екологічною конституцією на сучасному етапі розвитку правовідносин у сфері охорони довкілля. У ст. 61 Закону зазначено, що до складу природно-заповідного фонду України входять національні природні парки, а в ст. 5 Закону закріплено, що території та об'єкти природно-заповідного фонду підлягають особливій державній охороні. Розділ XII чинної редакції закону, який присвячений правовому регулюванню природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, надає дефініцію природно-заповідному фонду, визначає його склад та містить норму щодо порядку організації, використання та охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Концепція того, що території та об'єкти природно-заповідного фонду підлягають особливій охороні держави, знайшла своє відображення у ЗУ «Про природно-заповідний фонд», прийнятому 16 червня 1992 р. [20]. Прийняття цього Закону стало знаковою подією у розвитку природно-заповідного законодавства. Це перший за всю історію екологічного законодавства комплексний нормативно-правовий акт, який присвячений регулюванню природно-заповідних відносин.

З початком періоду незалежності була сформована нова нормативна база, зокрема нормативно-правові акти, які є основою діяльності та організації національних природних парків в тому чи іншому

аспекті. Це Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття [21], Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» [22], Закон України «Про екологічну мережу України» [23]. Ще одним важливим документом стало Положення про Проект організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів та об'єктів, затвержене в 2005 році. Дане положення визначає завдання, зміст, порядок розроблення, затвердження і впровадження Проекту організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів і об'єктів [24].

Отже, в історії формування правового режиму національних природних парків можна виділити наступні чотири періоди.

Перший період – від найдавніших часів до видання перших декретів СРСР ХХ ст., в якому відбувалося зародження правових основ та практики виокремлення охоронюваних територій. Першими прототипами національних природних парків були заповідні урочища, окремі ділянки лісів на виділених охоронюваних територіях. Нормативно-правове регулювання та законодавчі акти даного періоду вплинули на створення національних парків, навчали суспільство правильно використовувати природні ресурси та розуміти значення охоронюваних територій.

Другий період – з 1917 – до 1980-их рр. ХХ ст. Особливістю цього періоду є те, що у виданих Декретах тодішньої влади з'явилось поняття «національний парк», проте Земельний кодекс УРСР 1922 року функцію національних парків переклав на заповідники та відклав історію становлення національних природних парків на півстоліття. Вагомою в цей період стала наполеглива праця вчених та науковців, прибічників ідеї абсолютної заповідності, адже принцип «недоторканості природи» змусив суспільство заговорити про право користування природними благами та охоронюваними територіями.

Третій період – з 1980-их – до 1991 рр. У 1981 р. спільним рішенням Держплану СРСР і ДКНТ СРСР затверджується Типове положення про державні природні національні парки. Цей документ відіграв в ті роки величезну позитивну роль. Не дивлячись на цілий ряд його недоліків, по суті було дано життя новій категорії природно-заповідного фонду – національним природним паркам, які до того часу не мали законодавчо оформленого правового статусу. В цей період була закладена спеціальна правова база самостійного об'єкту природно-заповідного фонду – національних природних парків, а також були створені перші національні парки на території колишнього СРСР.

Четвертий період – з 1991 р. до сьогодні. Це період формування нового національного законодавства незалежної України. Закон України «Про природно-заповідний фонд» став основою правового регулювання національних природних парків, яким в законі був присвячений самостійний розділ.

Важливим документом періоду незалежності стало Положення про Проект організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів та об'єктів, затверджене в 2005 році, яке замінило вищезгадане Типове положення про національні парки від 1981 р. В ньому визначена мета

та юридичний статус цієї території. Національні природні парки сьогодні є складником екологічної мережі України, підпадають під регулювання законодавства про охорону і збереження біорізноманіття, однак практика їх функціонування та організації виявляє ряд суттєвих проблем, які потребують подальшого вдосконалення законодавчої бази.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Попович С.Ю. Природно-заповідна справа: навч. посіб. Київ: Аріс-тей, 2007. 480 с.
2. Природоохоронні території Української РСР/ Є.В. Качаловський, К.М. Ситник, О.К. Ющенко та ін.; за ред. Д.І. Проценко. Київ: Урожай, 1983. 176 с.
3. Статівка О.О. Правовий режим природно-заповідного фонду як складового елемента екологічної мережі України: дис. ...канд. юрид. наук. Харків, 2018. 230 с.
4. О лесах: Декрет ВЦИК від 27.05.1918 року. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_289.htm (дата звернення: 15.11.2018).
5. Воїтвенський М.А., Стойко С.М. Охорона природи. Київ: Рад. школа, 1977. 140 с.
6. Об охране памятников природы, садов и парков: Декрет СНК РСФСР від 16 вересня 1921 р. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_1090.htm (дата звернення: 15.11.2018).
7. Охорона пам'яток природи на Україні / за ред. О. Федоровського, Є. Лавренка. Збірник 1. Харків: Український комітет охорони пам'яток природи на Україні, 1927. С. 85–89.
8. Максаковский Н.В. Развитие сети национальных парков в России: доп. материалы к стратегии управления национальными парками России. Вып. 3. Москва: Изд-во Центра охраны дикой природы, 2002. 40 с.
9. Реймерс Н.Ф., Штильмарк Ф.Р. Особо охраняемые природные территории. Москва: Мысль, 1978. 298 с.
10. О мерах по дальнейшему улучшению охраны природы и рациональному использованию природных ресурсов: постановление Верховного Совета СССР от 20 сентября 1972 г. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_7902.htm (дата звернення: 17.11.2018).
11. Об утверждении основ лесного законодательства Союза ССР и союзных республик: Закон СССР от 17.06.1977 URL: <http://pravo.levonevsky.org/baza/soviet/sssr4153.htm> (дата звернення: 18.11.2018).
12. Про охорону і використання тваринного світу: Закон УССР від 27.11.1982 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T812813.html (дата звернення: 18.11.2018).
13. Екологічне право в Україні радянського часу. URL: http://geoknigi.com/book_view.php?id=1214 (дата звернення: 20.11.2018).
14. Марич Х.М. Історія становлення та розвитку національних природних парків. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. пр. Одеса. 2006. Вип. 27. С. 390–394.
15. Даукштс А.Я. Правовая охрана природно-заповедных территорий республик советской Прибалтики: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва, 1982. 19 с. URL: <http://www.law.edu.ru/book/book.asp?bookID=50332> (дата звернення: 21.11.2018).
16. Об утверждении типовых положений о государственных заповедниках, памятниках природы, ботанических садах и дендрологических парках, зоологических парках, заказниках и природных национальных парках: Постановление Госплана СССР и ГКНТ от 27 апреля 1981 г. URL: <http://dikipedia.ru/print/5168764> (дата звернення: 22.11.2018).
17. Про класифікацію і мережу територій та об'єктів природно-заповідного фонду Української РСР: Постанова Ради Міністрів Української СРСР від 22.07.1983 №311. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/311-83-%D0%BF/conv> (дата звернення: 22.11.2018).
18. Заповедники СССР. Национальные парки и заказники / Под общей редакцией В.Е. Соколова, Е.Е. Сыроечковского. Москва: АБФ, 1996. 359 с.
19. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
20. Про природно-заповідний фонд: Закон України від 16.06.1992 р. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502.
21. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття від 25.10.1995 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/card/994_711 (дата звернення: 23.11.2018).
22. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки: Закон України від 21.03.2000 р. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 47. Ст. 405.
23. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. Ст. 502.
24. Положення про Проект організації території національного природного парку, охорони, відтворення та рекреаційного використання його природних комплексів та об'єктів від 06.05.2005р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0831-05>.