

СТАТІВКА О. О.,аспірант кафедри екологічного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 349.6

**ЗАКОНОДАВЧІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ
ЯК ЕЛЕМЕНТА ЕКОЛОГІЧНОЇ МЕРЕЖІ У ДЕЯКИХ КРАЇНАХ СНД**

Статтю присвячено порівняльно-правовому аналізу підходів до розуміння природно-заповідного фонду в деяких країнах СНД на прикладі Республік Білорусь, Молдова та Казахстан. Особливу увагу приділено формуванню екологічної мережі в країнах СНД та визначеності ролі особливо цінних природних територій в її розвитку.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, особливо охоронювані природні території, природні території, охоронювані державою, екологічна мережа, країни СНД.

Статья посвящена сравнительно-правовому анализу подходов к пониманию природно-заповедного фонда в некоторых странах СНГ на примере Республик Беларусь, Молдова и Казахстан. Особенное внимание уделено формированию экологической сети в странах СНГ и определенности роли особо ценных территорий в ее развитии.

Ключевые слова: природно-заповедный фонд, особо охраняемые природные территории, природные территории, которые охраняются государством, экологическая сеть, страны СНГ.

The article is devoted to comparative legal analysis of approaches to understanding nature reserve fund in some CIS countries example of Belarus, Moldova and Kazakhstan. The author has drawn attention to need of formation of ecological network in CIS and role clarity valuable natural areas in its development.

Key words: nature reserved fund, protected areas, natural areas, which are protected by state, ecological network, CIS countries.

Вступ. Збереження природної спадщини нації – одне з пріоритетних завдань будь-якої держави. Однією зі стратегічних цілей державної екологічної політики є формування екологічної мережі, як єдиної територіальної системи з природними ландшафтами та комплексами, та визначення місця природно-заповідного фонду в ній.

Задля реалізації мети та завдань державної екологічної політики Україна має співпрацювати не тільки з країнами Європи, але й з країнами, що входять до інших співтовариств, зокрема СНД.

Необхідність такої співпраці зумовлюється тісними зв'язками України та країн СНД, що раніше входили до СРСР. Зокрема, з деякими країнами СНД Україна має спільні кордони (Молдова, Білорусь). Враховуючи необмеженість природних ресурсів державними кордонами, країни, на територіях яких вони простягаються, мають налагоджувати співпрацю у сфері забезпечення розвитку та збереження таких ресурсів. Останнє є особливо актуальним з огляду на те, що проводяться консультації щодо створення транскордонних біосферних резерватів у басейні ріки Дністер (Україна–Молдова) та у басейні ріки Прип'ять (Україна–Білорусь) [1, с. 21].



В аспекті взаємодії України та країн СНД важливим аспектом є аналіз підходів до поняття природно-заповідного фонду.

Постановка завдання. Метою дослідження є порівняльний аналіз законодавчих підходів до розуміння сутності природно-заповідного фонду в деяких країнах СНД: Казахстану, Білорусі, Молдови. Такий вибір обґрунтований спільністю кордонів із Молдовою та Білоруссю. Необхідність же дослідження законодавства Казахстану обумовлена схожістю правового регулювання природно-заповідного фонду в Казахстані та Україні.

Результати дослідження. Аналіз законодавства країн СНД у сфері правового регулювання природно-заповідного фонду дає змогу класифікувати законодавчі акти цих країн на дві групи:

1) країни, в яких існує поняття природно-заповідного фонду та законодавство передбачає його правове регулювання;

2) країни, в яких поняття природно-заповідного фонду не існує, а натомість регулюються особливо охоронювані природні території.

До першої групи наведеної класифікації відноситься законодавство Республіки Казахстан (далі – РК). У 2012 році Президент РК проголосив вичерпність природних ресурсів, як один із глобальних викликів ХХІ століття. У зв'язку з цим Президент закликав громадян країни використовувати ресурси, як важливу стратегічну перевагу Казахстану для забезпечення економічного росту, масштабних зовнішньополітичних та зовнішньоекономічних домовленостей [2].

З огляду на це законодавством Казахстану передбачається розмежування таких категорій, як «державний природно-заповідний фонд», «особливо охоронювані природні території» та «екологічна мережа».

На необхідність збереження, охорони та розвитку державного природно-заповідного фонду Казахстану вказують такі нормативно-правові акти: Конституція РК, Екологічний кодекс, Закон «Про особливо охоронювані природні території».

Так, Екологічний кодекс та Закон «Про особливо охоронювані природні території» надають визначення державного природно-заповідного фонду, під яким розуміється сукупність узятих під державну охорону об'єктів навколишнього природного середовища, які мають особливу екологічну, наукову, історико-культурну та рекреаційну цінність в якості природних еталонів, унікалів та реліктів, генетичного резерву, предмета наукових досліджень, просвітництва, освіти, туризму та рекреації [3; 4].

Особливо охоронювані природні території законодавством визначаються як ділянки земель, водних об'єктів та повітряного простору над ними з природними комплексами та об'єктами державного природно-заповідного фонду, для яких встановлений режим особливої охорони [4].

З наведених визначень випливає, що досліджувані категорії не є тотожними. Розмежування цих понять передбачає різні категорії об'єктів, що включаються до їхнього складу (табл. 1).

Таким чином, аналіз законодавства РК дає змогу зробити висновки, що, з одного боку, державний природно-заповідний фонд та особливо охоронювані природні території є нетотожними поняттями, а з іншого – співвідносяться, як загальне та конкретне. Такий висновок робиться з огляду на те, що охорона державного природно-заповідного фонду забезпечується шляхом створення особливо охоронюваних природних територій.

Не викликає сумніву, що державний природно-заповідний фонд відіграє ключову роль у розвитку екологічної мережі у РК. Під останньою розуміється комплекс особливо охоронюваних природних територій різноманітних категорій та видів, пов'язаних між собою та з іншими видами охоронюваних природних територій екологічними коридорами, організований з урахуванням природних, історико-культурних та соціально-економічних особливостей регіону. До елементів екологічної мережі відносяться ділянки земель оздоровчого та рекреаційного призначення, охоронні зони особливо охоронюваних природних територій, екологічні коридори, державний лісовий фонд, водоохоронні зони, полоси водних об'єктів та інші охоронювані ділянки природних об'єктів, у тому числі мисливські угіддя [4].



Таблиця 1

Державний природно-заповідний фонд	Особливо охоронювані природні території
Особливо цінні насадження державного лісового фонду	<i>Республіканського значення:</i>
Водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення	державні природні заповідники, державні національні природні парки, державні природні резервати, державні зоологічні парки, державні ботанічні сади, державні дендрологічні парки, державні пам'ятники природи, державні природні заказники, державні заповідні зони
Унікальні природні водні об'єкти або їхні ділянки	
Ділянки надр, що мають особливу екологічну, наукову, історико-культурну та рекреаційну цінність	
Рідкісні і такі, що знаходяться під загрозою зникнення види рослин і тварин	<i>Місцевого значення:</i>
Унікальні поодинокі об'єкти рослинного світу, що мають особливе наукове і (або) історико-культурне значення	державні регіональні природні парки, державні зоологічні парки, державні ботанічні сади, державні дендрологічні парки, державні пам'ятники природи, державні природні заказники.

До речі, велике значення для розвитку заповідної справи Казахстану має проведення в 2004 р. парламентських слухань «Проблеми та перспективи розвитку державного природно-заповідного фонду», на яких були обговорені проблеми розвитку системи територіальної охорони природи в Казахстані та визначені шляхи їх розв'язання [5, с. 10].

Крім того, в 1997 р. була проголошена Стратегія розвитку Республіки Казахстан до 2030 р., яка передбачила, що Казахстан до 2030 р. має стати чистою та зеленою країною. Одним з інструментів досягнення цієї мети є створення системи особливо охоронюваних природних територій. Головне завдання формування оптимальної системи таких територій полягає в забезпеченні їх нерозривності, коли заповідні ядра (заповідники і національні парки) з'єднуються між собою територіями з менш суворою охороною (заказники, заповідні зони), а також з елементами екологічної мережі [6].

Республіка Білорусь є країною, законодавство якої не закріплює поняття «природно-заповідний фонд». Натомість у державі створена та функціонує система особливо охоронюваних природних територій (далі – ООПТ).

Законодавчою основою створення, функціонування, охорони та збереження ООПТ є Закон Республіки Білорусь «Про особливо охоронювані природні території». Відповідно до цього Закону ООПТ – це частина території Республіки Білорусь з унікальними, еталонними або іншими цінними природними комплексами та (або) об'єктами, що мають особливе екологічне, наукове та (або) естетичне значення, щодо яких встановлений особливий режим охорони та використання [7].

Як зазначає С.А. Балашенко, вперше термін «особливо охоронювані природні території» в законодавстві Республіки Білорусь з'явився з прийняттям у 1992 р. Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» [8, с. 297].

Однак із таким твердженням важко погодитися, адже початок планомірного формування системи ООПТ у Білорусі відноситься до 1983 року, коли на рівні уряду була затверджена перша схема раціонального розміщення охоронюваних природних територій на Білоруській РСР на період до 1990 року. У той час на території Республіки розташовувалися 58 особливо охоронюваних природних територій, що становило близько 4,3% території Республіки.

У Республіці Білорусь активна діяльність щодо подальшого розвитку системи ООПТ продовжилася в 1995 році після прийняття нової Схеми раціонального розміщення особливо охоронюваних природних територій. Надалі була затверджена Схема раціонального розміщення особливо охоронюваних природних територій республіканського значення до 1 січня 2015 року.



Згідно з Програмою соціально-економічного розвитку Республіки Білорусь на 2011–2015 роки, затвердженою Указом Президента Республіки Білорусь від 11 квітня 2011 року № 136, до 2015 року передбачалося довести площу ООПТ до 8,1–8,3% від території країни.

На сьогодні площа особливо охоронюваних природних територій в Республіці Білорусь складає 8,6 відсотка від території країни [9].

Продовження роботи з розвитку системи особливо охоронюваних природних територій триватиме в рамках Державної програми розвитку системи особливо охоронюваних природних територій на 2015–2019 роки та Схеми раціонального розміщення особливо охоронюваних природних територій республіканського значення до 1 січня 2025 р. [10, с. 5].

Таким чином, згідно із Законом Республіки Білорусь ООПТ поділяються на чотири категорії: заповідники; національні парки; заказники (геологічні, водно-болотні, ландшафтні або комплексні гідрологічні, біологічні); пам'ятники природи (гідрологічні, біологічні, геологічні) [7].

Варто звернути увагу на те, що законодавство України визначає, що природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України [11].

Таким чином, особливо охоронювані території України мають більш розгалужену структуру, ніж у Білорусі. Це дає змогу зробити висновок, що найбільш досконалою є класифікація України, де виділено сім типів особливо охоронних територій, в якому більш детально розглядають один із них – природно-заповідний фонд. Він, у свою чергу, представлений сімома категоріями природних і чотирма категоріями штучних територій і об'єктів. У Білорусі всі території і об'єкти, що мають особливе значення, віднесені тільки до ООПТ [12].

У цей же час законодавство Білорусі визначає національну екологічну мережу, як систему функціонально взаємопов'язаних особливо охоронюваних природних територій та природних територій, що підлягають спеціальній охороні, призначених для збереження природних екологічних систем, біологічного та ландшафтного різноманіття, а також забезпечення безперервності середовища перебування об'єктів тваринного світу [7]. Національною стратегією розвитку та управління системою природоохоронних територій до 1 січня 2015 р. передбачено, що біологічне і ландшафтне різноманіття підтримуються завдяки національній екологічній мережі, яка формується в Республіці Білорусь відповідно до Указу Президента Республіки Білорусь від 12 січня 2007 р. № 19 «Про деякі питання державної містобудівної політики» [13, с. 5–6].

Молдова має глибокі коріння захисту навколишнього природного середовища. Вважається, що його початок ознаменовується заснуванням консервативного природного руху, ініційованого бароном Стюартом, який у 1904 р. заснував Товариство з охорони природи. У 1930 р. у зв'язку з прийняттям Закону «Про охорону природи Румунії» були створені перші заповідники під офіційною назвою «особливо охоронювані природні території». Історія подальшого розвитку охорони цих територій у період після Другої світової війни може бути розподілена на два періоди.

Перший період охоплює 1955–1965 р. р., коли спеціальними урядовими рішеннями 19 500 га лісу були оголошені державними охоронюваними природними територіями. Постановою уряду від 13 березня 1962 р. було взято під державну охорону 98 природних об'єктів із загальною площею 3 681,1 га. Другий етап сягає 1968–1971 р. р. і характеризується створенням центрального органу держави з охорони навколишнього середовища – Державного комітету з охорони природи, за сприяння якого активізувався розвиток охоронюваних природних територій [14].

Таким чином, характеристика періодів становлення та розвитку охорони природи показала, що історично склалося так, що законодавство Республіки Молдова не вживає термін «природно-заповідний фонд», а натомість використовує «природні території, охоронювані державою».



Так, Закон Республіки Молдова від 25.02.1998 р. «Про фонд природних територій, охоронюваних державною» під охоронюваною природною територією розуміє географічно обумовлену природну територію, що включає типові та рідкісні природні елементи, та таку, що виділяється та регулюється з метою збереження та охорони всіх факторів середовища в її межах. А під фондом охоронюваних територій розуміється сукупність природних територій, природних об'єктів та комплексів, охоронюваних державою [15].

Види охоронюваних територій Молдови поділяються на три групи (табл. 2).

Таблиця 2

Категорії природних об'єктів та комплексів, що виділяються згідно з класифікацією Міжнародного союзу охорони природи	Категорії природних об'єктів та комплексів, що не входять у класифікацію Міжнародного союзу охорони природи	Категорії природних об'єктів та комплексів, що встановлені іншими міжнародними документами
наукові заповідники	дендрологічні парки	біосферні заповідники (Програма ЮНЕСКО)
національні парки	пам'ятники садово-паркового мистецтва	водно-болотні угіддя міжнародного значення (Рамсарська конвенція)
пам'ятники природи	зоологічні парки	
природні заповідники		
ландшафтні заповідники		
ресурсні заповідники		
території багатофункціонального використання		

З огляду на важливість збереження природних територій, охоронюваних державою, екологічна політика Молдови спрямована на формування національної екологічної мережі (далі – НЕМ). Це обумовлено тим, що створення екологічної мережі – це створення умов для сталого сільського господарства в Молдові, підтримки екологічної та продовольчої безпеки країни. НЕМ повинна сприяти боротьбі з деградацією земель та опустелюванням, переходу до сталого використання природних ресурсів [16, с. 5].

З урахуванням пріоритету формування НЕМ остання отримала національну правову базу : Закон «Про екологічну мережу» від 04.05.2007 р. та Національна програма по створенню національної екологічної мережі на 2011–2018 р. р.

Таким чином, під НЕМ у Молдові розуміється екологічна мережа, створена на національному рівні, що об'єднує фізично та функціонально території місць проживання, ландшафтів і їх елементів, що представляють особливе значення з точки зору наукової і естетичної, цінності та збереження біологічного різноманіття, підтримання геосистемної рівноваги. Оперує закон і поняттям пан'європейської екологічної мережі [17].

Наукове, технічне, організаційне та фінансове забезпечення створення НЕМ у Молдові здійснюється згідно з Національною програмою по створенню НЕМ. У Програмі намічені конкретні цілі і заходи, які будуть вжиті для реалізації цих цілей. Передбачені заходи включають технічні заходи, заходи з інформування та усвідомлення суспільством цієї проблеми, а також економічні, правові та організаційні заходи [16].

Отже, вивчення законодавства Республіки Молдова дає можливість зробити висновок, що ця країна також не використовує термін «природно-заповідний фонд». Для визначення територій, які становлять особливу природоохоронну цінність, вживається термін «природні території, охоронювані державною», регулювання яких здійснюється за допомогою Закону Республіки Молдова «Про фонд природних територій, охоронюваних державою». Однак у



Молдові здійснюється цілеспрямована державна екологічна політика щодо створення національної екологічної мережі, як одного з інструментів збереження та охорони природних територій, охоронюваних державою.

Висновки. Отже, проведений порівняльно-правовий аналіз законодавства деяких країн СНД дає змогу зробити висновок про відсутність єдиного нормативного підходу до визначення територій, які становлять особливу цінність для держави. У процесі дослідження було виявлено, що Республіки Білорусь та Молдова взагалі не використовують термін «природно-заповідний фонд», а вивчення їхнього законодавства вказує на використання термінів «особливо охоронювані природні території» або «природні території, охоронювані державою». Натомість законодавство Казахстану зупиняється на детальній характеристиці державного природно-заповідного фонду. Однак, не зважаючи на різноплановість підходів до визначення особливо цінних територій, кожна з досліджуваних держав усвідомлює необхідність розвитку екологічної мережі та ключову роль таких територій у її формуванні.

Список використаних джерел:

1. Аналіз стану природно-заповідного фонду України // Інформаційно-аналітичні матеріали та пропозиції Міністерства екології та природних ресурсів України до рекомендацій слухань Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. – К. – 2015. – 48 с.
2. Послання Президента Республіки Казахстан Н. Назарбаєва народу Казахстану від 30 листопада 2015 р. // Офіційний сайт Президента Республіки Казахстан. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.akorda.kz/ru/addresses/poslanie-prezidenta-respubliki-kazahstan-nazarbaeva-narodu-kazahstana-30-noyabrya-2015-g>.
3. Екологічний кодекс Республіки Казахстан від 09 січня 2007 р. № 212-III (зі змінами та доповненнями станом на 12.01.2016 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30085593.
4. Про особливо охоронювані території: Закон Республіки Казахстан від 07.07.06 р. № 175 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z060000175_.
5. Парламентські слухання Республіки Казахстан «Проблеми та перспективи розвитку державного природно-заповідного фонду» // Степовий бюлетень. – 2004. – № 16. – С. 10–16.
6. Стратегія розвитку Республіки Казахстан до 2030 року // Офіційний сайт Служби центральних комунікацій при Президентові Республіки Казахстан. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ortcom.kz/ru/program/program-2030/text/show>.
7. Про особливо охоронювані природні території: Закон Республіки Білорусь від 20 жовтня 1994 р. № 3335-XII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=1836.
8. Экологическое право: учеб. пособие / С.А. Балашенко [и др.]; под ред. Т.И. Макаровой, В.Е. Лизгаро. – Минск: БГУ, 2008. – 379 с.
9. Розвиток мережі особливо охоронюваних природних територій – один з основних національних інтересів країни в екологічній сфері // Офіційний сайт Міністерства природних ресурсів та охорони навколишнього природного середовища Республіки Білорусь // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.minpriroda.gov.by/ru/press_sluzhba-ru/view/razvitie-seti-osobo-oxranjaemyx-prirodnix-territorij-odin-iz-osnovnyx-natsionalnyx-interesov-strany-v-1644/.
10. У Білорусі з'явилися дев'ять нових республіканських заповідників, з виходом постанови Ради міністрів ще п'ять перетворені // Міжнародний екологічний бюлетень екологічного інформаційного центру «еко-інфо» ЦНБ ім. Я. Коласа НАН Білорусі. – 2015. – № 2 (132). – С. 4–5.
11. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
12. Дзиба А.А., Коник Н.Ю. Особливості класифікації природоохоронних територій Білорусі, України та Росії / А.А. Дзиба, Н.Ю. Коник // Актуальні проблеми лісового комплексу



су. – 2013. – № 37. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-klassifikatsii-prirodoohrannyh-territoriy-belarusi-ukrainy-i-rossii>.

13. Шимова О.С. Экономическая эффективность мероприятий по сохранению биологического разнообразия / О.С. Шимова, О.Н. Лопачук, В.М. Байчоров; под общ. ред. О.С. Шимовой; Нац. акад. наук Беларуси. – Минск: Беларуская навука, 2009. – 123 с.

14. Історія екологічного руху Молдови // Офіційний сайт Міністерства охорони навколишнього природного середовища Республіки Молдова. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mediu.gov.md/index.php/ru/about-ru/hystory-ru>.

15. Про фонд природних територій, охоронюваних державою: Закон Республіки Молдова від 25.02.1998 р. 1538-ХІІІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-moldova.com/laws/rus/fonde-prirodnih-territorii-ru.txt>.

16. Rețeaua ecologică. Provocări. Soluții = Экологическая сеть. Вызовы. Решения / А. Andreev, О. Kazanțeva, L. Josan. – Ch.: S. n., 2012 (Tipogr. «Elena-V.I.»). – 20 p.

17. Про екологічну мережу: Закон Республіки Молдова від 05 квітня 2007 р. № 94–ХVІ // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=18399.

