

УДК 349.4

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.01.46>

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДНОВЛЕННЯ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

**Лісова Т.В.,**

доктор юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри земельного та аграрного права  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого,  
ORCID ID: 0000-0002-3747-1733

### **Лісова Т.В. Проблеми правового забезпечення відновлення земель природно-заповідного фонду.**

Статтю присвячено проблемі правового забезпечення відновлення земель природно-заповідного фонду. У статті підкреслюється, що у наукових працях висвітлено лише окремі аспекти правової охорони земель природно-заповідного фонду, а комплексного аналізу особливостей відновлення земель цієї категорії фактично не існує.

У статті наведено авторську позицію щодо співвідношення понять: «правовий режим» і «заповідний режим». Досліджено точки зору науковців щодо вказаних понять. Підкреслено, що особливий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду поширюється на всі розташовані в межах таких територій та об'єктів землі та земельні ділянки незалежно від їх форми власності та цільового призначення.

Наголошено на обмеженнях щодо використання земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Акцентовано увагу, що нагальною проблемою, крім забезпечення відновлення земель цієї категорії, залишається підвищення ефективності їх правової охорони. Вказується про збільшення випадків нецільового використання територій об'єктів природно-заповідного фонду, що призводить до істотного погіршення якості земель даної категорії.

Досліджено особливості застосування екосистемного підходу при відновленні земель усіх об'єктів природно-заповідного фонду. Проаналізовано законодавчі норми, спрямовані на регулювання відносин збереження й відновлення екосистем, щодо запровадження екосистемного підходу.

Досліджено та обґрунтовано особливості відновлення земель природно-заповідного фонду та вплив заходів відновлення земель на збереження та відтворення природних комплексів.

Проаналізовано особливості встановлених обмежень щодо здійснення господарської та іншої діяльності на території об'єктів природно-заповідного фонду. Наголошено, що об'єктам природно-заповідного фонду властивий різний правовий режим.

**Ключові слова:** землі, відновлення, відтворення, охорона, використання, об'єкти, території, природно-заповідний фонд, заповідний режим, екосистемний підхід, природний комплекс.

### **Lisova T.V. Problems of legal security of lands restoration of the nature reserve fund.**

The article is devoted to the problem of legal support for the restoration of lands of the nature reserve fund. The article emphasizes that only certain aspects of the legal protection of the lands of the nature reserve fund are highlighted in the scientific works, and there is actually no comprehensive analysis of the features of the restoration of the lands of this category.

The article presents the author's position regarding the relationship between the concepts: «legal regime» and «protected regime». The point of view of scientists regarding the specified concepts was studied. It is emphasized that the special regime of territories and objects of the nature reserve fund applies to all lands and land plots located within such territories and objects, regardless of their form of ownership and purpose.

Emphasis is placed on restrictions on the use of land in the territories and objects of the nature reserve fund. It was emphasized that an urgent problem, in addition to ensuring the restoration of lands of this category, remains the improvement of the effectiveness of their legal protection. It is indicated that there is an increase in cases of non-targeted use of the territories of the objects of the nature reserve fund, which leads to a significant deterioration of the quality of the lands of this category.

Peculiarities of the application of the ecosystem approach in the restoration of the lands of all objects of the nature reserve fund have been studied. The legislative norms aimed at regulating relations of conservation and restoration of ecosystems, regarding the introduction of the ecosystem approach, were analyzed. The peculiarities of land restoration of the nature reserve fund and the impact of land restoration measures on the preservation and reproduction of natural complexes have been studied and substantiated.

The peculiarities of the established restrictions on the implementation of economic and other activities on the territory of the objects of the nature reserve fund have been analyzed. It was emphasized that the objects of the nature reserve fund have different legal regimes.

**Key words:** land, restoration, reproduction, protection, use, objects, territories, nature reserve fund, reserve regime, ecosystem approach, natural complex.

**Постановка проблеми.** Проблема правового забезпечення відновлення земель природно-заповідного фонду є однією з найактуальніших в умовах посилення техногенного навантаження на довкілля взагалі й на земельні ресурси зокрема, а також стрімкого погіршення їх стану. За роки незалежності України площа природно-заповідного фонду збільшилася більш, ніж вдвічі, але частка природно-заповідних територій країни є недостатньою й залишається значно меншою порівняно з більшістю країн Європи, де площі, зайняті під такі території, в середньому становлять 21 %. До складу природно-заповідного фонду відповідно до Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII входять понад 8246 територій та об'єктів загальною площею 3,98 млн га (6,6 % загальної площі країни) [1]. З метою припинення процесів погіршення стану навколишнього природного середовища на законодавчому рівні встановлено необхідність збільшення площі екомережі насамперед шляхом розширення існуючих та створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду. У контексті вище зазначеного доцільно навести приклад відновлення радіоактивно забруднених земель шляхом створення Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Протягом останніх років почастишали випадки нецільового використання й навіть вилучення земель природно-заповідного фонду, недотримання режимів його територій та об'єктів. Усе це вимагає всебічного аналізу й дослідження з метою розв'язання питань правової охорони та відновлення земель природно-заповідного фонду. У контексті зазначеного вище доцільно виокремити праці, присвячені проблемі правової охорони земель природно-заповідного фонду. Йдеться про роботи таких учених, як В.М. Бевзенко, А.Й. Годованюк, П.О. Гвоздик, В.В. Зозуля, І.І. Каракаш, О.М. Ковтун, М.О. Товкун та ін. Однак більшість їх праць стосується висвітлення лише окремих аспектів правової охорони земель природно-заповідного фонду, а комплексного аналізу особливостей відновлення земель цієї категорії фактично не існує.

**Метою статті є:** здійснення аналізу особливостей відновлення земель природно-заповідного фонду.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до Земельного кодексу України землі природно-заповідного фонду являють собою ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 37) [2].

Як відомо, об'єктам природно-заповідного фонду властивий різний правовий режим. Так, згідно зі ст. 3 Закону «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456-XII природними територіями й об'єктами є природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні й регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища. До штучно створених об'єктів належать ботанічні сади, дендрологічні й зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва [3]. Доцільно звернути увагу, що даний Закон, на відміну від Земельного кодексу, відносить пам'ятки природи як до природних, так і до штучно створених об'єктів.

Як слушно зазначає І.І. Каракаш, поділ територій та об'єктів природно-заповідного фонду за їх значимістю на такі, що мають загальнодержавне або місцеве значення є одночасно критерієм розмежування права власності на них і здійснення управлінських функцій органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [4, с. 321].

Досліджуючи правовий режим земель зазначеної категорії, А.Й. Годованюк виокремлює насамперед землеохоронний аспект як один з елементів правового режиму цих земель [5, с. 12]. О.М. Ковтун слушно зазначає, що охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду становить собою систему правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення й забезпечення особливого режиму використання цих територій та об'єктів [6, с. 4, 5].

Охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується Конституцією України, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-XII [7], Законом України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456-XII [3], постановами Кабміну України, указами Президента України та ін. Основні вимоги до охорони природно-заповідного фонду сформульовані в Законі й конкретизуються в законодавстві, що стосується різних видів територій та об'єктів цього фонду. Приміром, на території природних заповідників забороняється

або обмежується будь-яка господарська чи інша діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню, порушує природний розвиток процесів і явищ або створює загрозу шкідливого впливу на їх природні комплекси та об'єкти. На території заказника забороняється діяльність, яка суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про цей об'єкт природно-заповідного фонду. Господарська ж, наукова та інша діяльність, яка не суперечить його цілям і завданням, провадиться з додержанням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

Одним з основних засобів збереження земель природно-заповідного фонду є встановлення їх заповідного режиму.

У правовій науковій літературі неодноразово розглядалося питання щодо чіткого розмежування понять «заповідний режим» і «правовий режим» і закріплення їх на законодавчому рівні [8, с. 6; 9, с. 201-202].

На думку, О.М. Ковтун, яка розмежує зазначені поняття, правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду України – це встановлений нормами права порядок їх охорони, використання, відтворення й управління ними, що ґрунтується на принципі заповідності, за порушення якого передбачено підвищену юридичну відповідальність. У свою чергу, заповідний режим – це закріплений у правових нормах порядок збереження й експлуатації територій та об'єктів природно-заповідного фонду згідно з їх цільовим призначенням [6, с. 4, 5].

А.Й. Годованюк правовий режим земель природно-заповідного фонду розглядає як унормований порядок охорони земель, що передбачає збереження, відтворення, використання за цільовим призначенням земель різних форм власності, забезпечення й охорону прав усіх суб'єктів прав на ці землі, здійснення управління останніми, забезпечення контролю за дотриманням законодавства, а також застосування відповідальності за його порушення [5, с. 5]. Можна дійти висновку, що поняття «заповідний режим» охоплюється поняттям «правовий режим» земель природно-заповідного фонду, оскільки останній передбачає встановлення правовими нормами порядку їх охорони, використання за цільовим призначенням, відновлення й управління ними, спрямований на забезпечення збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Слід погодитися з В.В. Петровим, що незалежно від конкретного виду природно-заповідного режиму незмінною залишається загальна вимога, яка впливає з принципу заповідності. Вона полягає в забороні будь-якого втручання у природний стан довкілля, якщо воно суперечить меті, для досягнення якої створюється відповідний заповідний об'єкт або комплекс [10, с. 293].

Землі територій та об'єктів природно-заповідно-

го фонду використовуються з урахуванням обмежень у їх використанні, визначених відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» та положеннями про ці території, об'єкти.

Підкреслимо, що особливий режим охорони, відновлення і використання земель територій та об'єктів природно-заповідного фонду поширюється на всі розташовані в межах таких територій та об'єктів землі та земельні ділянки незалежно від їх форми власності та цільового призначення, але з притаманними кожному з об'єктів природно-заповідного фонду особливостями та обмеженнями. Слід підкреслити, що нагальною проблемою, крім забезпечення відновлення земель цієї категорії, залишається підвищення ефективності їх правової охорони.

На жаль, за останні роки почастишали випадки нецільового використання територій об'єктів природно-заповідного фонду, що призводить до істотного погіршення якості земель даної категорії, що створює в цілому загрозу для природних комплексів та об'єктів, які мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність. У цьому контексті доцільно підтримати позицію законодавця щодо обов'язкового погодження зміни цільового призначення земельних ділянок державної та комунальної власності природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення з Кабінетом Міністрів України.

При цьому, відновлення потребує не лише ділянка суші або водного простору, а природні комплекси та об'єкти в цілому, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Оскільки у даному випадку йдеться про комплексність відповідних об'єктів, що включають до свого складу не лише ділянки суші й водного простору, а й відповідні види флори та фауни. У даному контексті слід всебічно підтримати позицію І. І. Каракаша щодо охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду через забезпечення охорони інших природних об'єктів, як-то: земельних, водних, лісових та рослинних ресурсів [4, с. 324].

Доцільно акцентувати увагу, що законодавством передбачене проведення відповідних заходів відновлення на території окремих об'єктів природно-заповідного фонду. Так, відповідно до ст. 16 Закону «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р. № 2456-XII 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 запо-

відника внаслідок антропогенного впливу – відновлення гідрологічного режиму, збереження та відновлення рослинних угруповань, що історично склалися, видів рослин і тварин, які зникають, тощо [3]. Доцільно підкреслити, що у змісті вищезазначеного Закону, зокрема ст. 16, застосовується екосистемний підхід при відновленні природних ресурсів. Адже через проведення заходів з відновлення земель з порушеними корінними природними комплексами забезпечується збереження і відтворення корінних природних комплексів. Крім того, відновлення гідрологічного режиму, збереження та відновлення рослинних угруповань, що історично склалися, видів рослин і тварин, які перебувають на межі зникнення, здійснюються з метою запобігання змінам природних комплексів заповідника. Отже, при відновленні земель усіх об'єктів природно-заповідного фонду повинен обов'язково бути застосований екосистемний підхід.

Слід підкреслити, що норми Закону України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII [1], певною мірою, спрямовані на регулювання відносин збереження й відновлення екосистем та запровадження екосистемного підходу. Як проголошується в даному Законі, мета державної екологічної політики полягає в досягненні належного стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України з метою забезпечення конституційного права кожного громадянина України на чисте й безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження й відновлення природних екосистем [1].

**Висновки.** Таким чином, проаналізувавши чинне законодавство, можна зробити висновок, що специфіка відновлення земель природно-заповідного фонду полягатиме у відновленні їх особливої природоохоронної, екологічної, наукової, естетичної, рекреаційної цінності, через яку вони і були в установленому порядку оголошені територіями та об'єктами природно-заповідного фонду України. Йдеться про забезпечення правового режиму відповідних земель, виконання зазначеними землями їх функцій, що були повністю або частково втрачені внаслідок дії природних або антропогенних факторів.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.: Закон України від 28.02.2019 р. № 2697-VIII. Офіційний вісник України. 2019. № 28. Ст. 980.
2. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 1389-XIV. Офіційний вісник України. 2001. № 46. Ст. 2038.
3. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-II. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502.
4. Каракаш І.І. Право власності на природні об'єкти та їх ресурси в Україні: монографія. Одеса: Юридична література, 2017. 438 с.
5. Годованюк А.Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду України: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Київський Нац. ун-т імені Т. Шевченка. Київ, 2008. 20 с.
6. Ковтун О.М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / НАН України, Інститут держави і права імені В.М. Корецького. Київ, 2008. 20 с.
7. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 р. № 1264- XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.
8. Зозуля В.В. Правовий режим государственных природных заповедников и национальных парков: автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / Москва, 2006. 20 с.
9. Товкун М.О. Особливості правового режиму біосферних заповідників як складника екологічної мережі/ Проблеми законності: акад. зб. наук. пр. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Харків: Нац. юрид. акад. України. 2008. Вип. 95. С. 200–204.
10. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: учебник. Москва: Юрид. лит., 1984. 384 с.