

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ЛАНДШАФТНОГО ПІДХОДУ У ПРИРОДОКОРИСТУВАННІ

М.А. ДЕЙНЕГА, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
імені академіка В.З. Янчука,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
E-mail: marinad@meta.ua

Анотація. Стаття присвячена дослідженню проблем правового забезпечення принципу ландшафтного підходу у природокористуванні, який передбачить зміну підходів до використання природних ресурсів з урахуванням негативних наслідків втручання людини у хід природних процесів. Визначено, що правове оформлення принципу ландшафтного підходу у природокористуванні забезпечить єдність, цілісність, комплексність природоресурсних відносин, узгодженість і баланс інтересів у сфері природокористування, реалізацію ідей сталого розвитку, а прийняття відповідних нормативно-правових актів вирішить невідкладне завдання нашої держави на шляху до подальшої європейської інтеграції.

Ключові слова: природоресурсне право, природоресурсні правідносини, принципи природокористування, ландшафт, ландшафтне планування, сталий розвиток

Актуальність.

Система природокористування має ґрунтуватися на досягненні компромісу між економічними, екологічними та соціальними потребами суспільства і базуватися на принципах сталості. Задля цього нині важливого значення набуває встановлення належного рівня правового забезпечення принципів природокористування як передумови запровадження міжнародних засад концепції сталого розвитку у сфері використання й відтворення природних ресурсів. Особливою актуальністю визначається необхідність розроблення правових

засад ландшафтного підходу у природокористуванні, що передбачає зміну підходів до використання природних ресурсів з урахуванням негативних наслідків втручання людини у хід природних процесів та балансу інтересів розвитку природи і суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Конкретні пропозиції і проекти моделей правового опосередкування ландшафтів як складової довкілля, як джерела задоволення екологічних інтересів людини та суспільства в цілому обґрунтовувалися у наукових

працях такими вченими, як: В.І. Ан-дрейцевим, І.А. Бриньке, С.В. Єль-кіним, П.Ф. Кулиничем, О.В. Лозо, В.В. Носіком, М.В. Шульгою та дея-кими іншими науковцями.

Метою статті є окреслення про-blem правового забезпечення прин-ципу ландшафтного підходу у приро-докористуванні.

Результати.

Правовим оформленням принцип ландшафтного підходу до приро-докористування зобов'язаний Все-європейській стратегії збереження біологічного та ландшафтного різно-маніття (1995 р.), відповідно до якої країни Європейського співтовариства узяли на себе зобов'язання істотно зменшити загрозу біологічній і ланд-шафтній різноманітності в Європі, частиною якої є й Україна. Стратегія була запропонована Маастрихтською декларацією «Про збереження при-родної спадщини Європи» (1993 р.), в основу якої були покладені Євро-пейська стратегія охорони природи (1990 р.), підсумки Добржиської і Люцернської конференцій Міністрів охорони довкілля (1991 та 1993 рр.) та Конференції ООН з питань довкіл-ля та розвитку (1992 р.) тощо.

У 2000 р. для забезпечення сталого розвитку, що базується на збалансова-ному і гармонійному співвідношенні між соціальними потребами, еконо-мічною діяльністю та довкіллям, була прийнята Європейська ландшафтна конвенція від 20.10.2000 р., ратифіко-вана Законом України від 07.09.2005 р. Мета Конвенції – захист, регулю-вання та планування європейського ландшафту (природних, сільських, міських і периферійних територій, звичайних, зруйнованих ландшафтів і

тих, що знаходяться у хорошому ста-ні), організація співпраці між євро-пейськими країнами з питання ланд-шафту. Відповідно до ст. 1 Конвенції «ландшафт» визначено як територію, як її сприймають люди, характер якої, є результатом дії та взаємодії природ-них та/або людських факторів.

Згідно з Конвенцією Україна зо-бов'язана: 1) визнавати ландшафти у законі як суттєвий компонент ото-чення людей, як вираження різнома-нітності їхньої спільної культурної та природної спадщини та як основу їх ідентичності; 2) встановлювати та впроваджувати ландшафту політику, спрямовану на охорону, регулювання й планування ландшафту шляхом при-йняття конкретних заходів; 3) встанов-лювати порядок участі широкого за-галу, місцевих і регіональних органів влади та інших сторін, зацікавлених у визначенні та впровадженні ланд-шафтної політики; 4) включати ланд-шафт 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 опосередко-вано впливати на ландшафт.

Як учасниця Європейської ланд-шафтної конвенції та інших міжна-родних угод, Україна взяла на себе зобов'язання із впровадження ланд-шафтної політики у національне за-конодавство. Однак, нині у законо-давстві України ландшафт як об'єкт правового регулювання визначено лише у ст. 1, 5 Закону України «Про охорону навколишнього природно-го середовища» від 25.06.1991 р. У Законі вміщені норми, що мають за-гальний характер щодо законодавчо-го забезпечення використання та охо-рони ландшафтів.

Більш детальні норми можна віднайти ще в актах колишнього СРСР: ГОСТ 17.8.1.01-86 «Охорона природи. Ландшафти. Терміни та визначення», ГОСТ 17.8.1.02-88 «Охорона природи. Ландшафти. Класифікація». Відповідно до ГОСТ 17.8.1.01-86 «Охорона природи. Ландшафти. Терміни та визначення» ландшафт – це територіальна система, що складається з взаємодіючих природних або природних та антропогенних компонентів і комплексів нижчого таксономічного рангу; природний ландшафт – ландшафт, що складається з взаємодіючих природних компонентів і формується або сформувався під впливом природних процесів; антропогенний ландшафт – це ландшафт, що складається з взаємодіючих природних та антропогенних компонентів, що формується під впливом діяльності людини і природних процесів. До природних компонентів ландшафту ГОСТ 17.8.1.01-86 «Охорона природи. Ландшафти. Терміни та визначення» відносить повітря, води, гірські породи, ґрунти, рослинний і тваринний світ, до антропогенних компонентів – усі об'єкти виробничої та невиробничої діяльності людини. Але ж, таке тлумачення ландшафту є надто загальним, оскільки воно не розкриває ні його юридичної структури, ні юридично значимих рис.

Відповідно до рекомендації Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.) щодо питання формування Всеєвропейської мережі як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту Верховною Радою України Законом України від 21.09.2000 р. затверджена «Загальнодержавна програма форму-

вання національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», відповідно до якої 24.06.2004 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про екологічну мережу України».

Закони України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки», «Про екологічну мережу України» виділяють природний ландшафт як невід'ємну частину екологічної мережі України, яка є засобом збереження не лише біологічного і ландшафтного різноманіття, а й засобом охорони природних ресурсів (Кондратюк, 2019: 86). Відповідно до розділу 1 Закону України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки» регламентовано, що багатство природних ландшафтів є надбанням Українського народу, його природною спадщиною і має служити нинішньому та майбутнім поколінням, як це проголошено в Конституції України.

Однак, все ж таки, деталізованого правового регулювання, на відміну від інших складових навколишнього природного середовища, зокрема природних ресурсів, цей напрям відносин не має, хоча в еколого-правовій літературі це питання неодноразово піднімалося.

Термін «ландшафт» має німецьке походження і представлений двома складовими – «land» і «schaft». У німецьке значення «land» вкладається поняття чітко визначеної ділянки земної поверхні. Суфікс «schaft» у німецькій мові має характеристику взаємозв'язку, взаємозалежності, поєднання. Отже, сумація вихідних значень слів «land» і «schaft» характеризує «ландшафт» як чітко визначену земельну ділянку з упорядкованими

на ній елементами. У довідковій літературі ландшафт визначається як ресурсовідтворююча і зберігаюча генетичний фонд система (Биологический энциклопедический словарь, 1986: 111), як один з головних об'єктів раціонального використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища (Реймерс, 1990: 333).

Концепція визнання ландшафту об'єктом правового регулювання і необхідність його охорони почала розвиватися у науковій літературі ще за радянських часів. У 1983 р. було зроблено першу спробу розкрити юридичний зміст «ландшафту». І.А. Бріньке (Бріньке, 1984), досліджуючи сутність правового режиму ландшафтів, розглядала юридичне поняття, загальну характеристику правового режиму, організаційно-правові форми ландшафтів, що потребують особливої охорони. Ландшафт, на думку науковця, – це сукупність визначених законом територій суші або вод, що складаються із взаємодіючих природних або природних та антропогенних компонентів, які відрізняються типовістю або мальовничістю, що охороняються державою в інтересах науки, освіти, культури та рекреації (Бріньке, 1984: 9).

У вітчизняній науці екологічного і земельного права проблема визнання ландшафту об'єктом правового регулювання тільки починає обговорюватися. У наукових працях термін «ландшафт» пояснюється за допомогою різних точок зору. В.І. Андрейцев, В.В. Носік, М.В. Шульга розкривають зміст поняття «ландшафт» через характеристику юридичного значення землі як національної цінності, об'єкта права власності Українського народу, найважливішої складової частини навколишнього природного середовища. Так, В.І.

Андрейцев вважає ландшафти комплексними об'єктами законодавства, зазначає, що національна цінність землі полягає в невичерпності її властивостей для задоволення матеріальних, духовних, естетичних, пізнавальних, оздоровчо-лікувальних, рекреаційних, історико-культурних та інших потреб, формування природних та природно-антропогенних ландшафтів (Андрейцев, 2014: 15).

При цьому, як зазначає С.В. Єлькін, наведені точки зору вищевказаних науковців щодо визначення ландшафту в цілому не розкривають його юридичних ознак. У правовому значенні поняття «ландшафт» – це закріплені у законі фізичні та юридичні ознаки ландшафту, а також правомочності суб'єкта права щодо ландшафту, де фізичні ознаки є об'єктивними чинниками, що безпосередньо вплинуть на визначення специфіки правового режиму ландшафту, відсутність яких не дає можливості сформулювати визначення ландшафту як правової категорії (Єлькін, 2012: 11). С.В. Єлькін характеризує ландшафт як територію з наявною на ній сукупністю природних і штучно створених компонентів, які становлять єдине ціле, знаходяться між собою в оптимальному кількісному співвідношенні, що визначено законодавством, де земля виступає просторовою основою (Єлькін, 2012: 14).

Порівняльний аналіз правового регулювання охорони ландшафтів в Україні та Європейському Союзі було проведено О.В. Лозо, яка охарактеризувала ландшафт як визнаний чинним законодавством та правом територіальний комплекс із визначеним місцем розташування, в межах якого природні та/або антропогенні компоненти знаходяться в усталеній

взаємодії та адаптації один до одного і складають єдину систему (Лозо, 2015: 7). Природними компонентами ландшафту науковець визнає природні ресурси (землю, воду, флору, фауну, надра, атмосферне повітря тощо), тією мірою, якою вони впливають на нього; антропогенними – забудову, транспортні шляхи, інші створені людиною об'єкти (Лозо, 2015: 9).

Отже, ландшафт як об'єкт правового регулювання – це цілісна природна або природно-антропогенна система, яка характеризується відносною однорідністю взаємодіючих між собою структурних елементів.

Слід зазначити, що нині у більшості розвинутих країн світу набуває активного поширення ландшафтне планування території як один із екологічно орієнтованих засобів управління природокористуванням (Єлькін, 2012; Лозо, 2015). У нашій державі здійснюються лише перші кроки із впровадження ландшафтного планування у політику організації територіального розвитку. У майбутньому це сприятиме зміцненню взаємозв'язків між екологічними вимогами у сфері природокористування і економічними, соціальними та культурними інтересами людей, спонукаючи їх дотримуватися цілей сталого розвитку.

Дійсно, потреба провадження принципів і підходів сучасного ландшафтного планування (передусім в європейському його розумінні) у практику вітчизняного природоресурсного планування полягає у тісному взаємозв'язку ландшафтного планування з концепцією сталого розвитку, якої дотримується і Україна. Згідно з проектом Закону України «Про ландшафти» саме ландшафтне планування покликане забезпечити стійке природокористування. Крім

того, для процедури територіального планування в Україні характерні домінування містобудівного підходу, жорстка орієнтація на генеральні схеми і підпорядкована роль екологічних вимог. Цей дисбаланс допоможе виправити саме впровадження принципів ландшафтного планування.

Відповідно до проекту Закону України «Про ландшафти» *ландшафтне планування* – це розробка проекту використання ландшафтів або проекту змін цілей та методів їх використання із застосуванням сукупності методичних інструментів, що використовуються для побудови такої просторової організації діяльності суспільства у конкретних ландшафтах, що забезпечує стійке природокористування і збереження основних функцій цих ландшафтів як системи підтримки життя. Як видно з цього визначення, ландшафтне планування стає одним із першочергових інструментів забезпечення сталого розвитку в Україні.

Враховуючи те, що ландшафтне планування забезпечує реалізацію основоположних напрямів політики сталого розвитку, необхідним вбачається формування та впровадження ландшафтної політики в Україні, розробка законодавчого забезпечення, а також активізація наукових досліджень у сфері ландшафтного планування і його практичного використання.

Дослідження й аналіз наукових підходів до окресленої сфери суспільних відносин дали змогу визначити принцип ландшафтного підходу у природокористуванні як екологічно орієнтовану систему засобів з планування, проектування й організації ландшафтів, які використовуються для побудови такої просторової організації природокористування, що забезпечить стале й комплексне ви-

користання і відтворення природних ресурсів, збереження їх основних функцій як джерела для задоволення матеріальних та духовних потреб людини і суспільства. Цей принцип поки що не набув широкого поширення у сфері природоресурсних правовідносин, здійснюються лише перші кроки з його законодавчого закріплення у нормах природоресурсного законодавства. При цьому, Конституція України наголошує, що найбільш важливі екологічні відносини, зокрема, засади використання природних або частково зміненим станом ландшафтів, мають регулюватися виключно законами.

Верховною Радою України 14.06.2011 р. було прийнято за основу проект Закону України «Про ландшафти», спрямований на забезпечення охорони, регулювання та планування ландшафтів. Згідно з проектом Закону ландшафт визначено як цілісний складний природно-територіальний (географічний) комплекс, який є результатом дії та взаємодії природних та/або антропогенних факторів та складається із взаємодіючих природних або природних та антропогенних компонентів і комплексів більш низького таксономічного рангу. Проект Закону сформулював цілі та принципи правового регулювання планування й охорони ландшафтів, правові аспекти державного регулювання, систему правових заходів у сфері охорони ландшафтів тощо. Однак 15.03.2012 р. проект Закону України «Про ландшафти» було відхилено як такий, що не відповідає Конституції України, базовим законодавчим актам у сфері охорони навколишнього природного середовища, не забезпечує комплексного врегулювання окреслених питань та не впроваджує принципово нових підходів до охорони ландшафтів.

В.І. Андрейцев пропонує авторське бачення правового забезпечення ландшафтних відносин у Ландшафтному кодексі України і наводить його структуру: загальні положення; державна ландшафтна політика; право власності і право користування ландшафтами; особливості правових режимів особливо охоронювальних ландшафтів; правові засади щодо збереження, охорони, регулювання і планування ландшафтів; забезпечення якості та безпеки ландшафтів; договірні засади на використання, збереження та охорону ландшафтних ресурсів; державне регулювання збереження та охорони ландшафтів; ландшафтні фонди збереження і охорони ландшафтів; юридична відповідальність за порушення ландшафтного законодавства; правові засади міжнародного співробітництва к сфері ландшафтних правовідносин (Андрейцев, 2014: 26–28). Як зазначає вчений, прийняття на підставі наукових моделей відповідного законопроекту знаменувало б про упорядкованість і законодавчу регламентацію досить важливого блоку еколого-правового регулювання з урахуванням вимог Європейської ландшафтної конвенції – створення комплексних правових гарантій щодо захисту та охорони ландшафтного різноманіття як неодмінної умови життєдіяльності людей (Андрейцев, 2014: 29).

На думку С.В. Єлькіна, відносини у сфері планування, збереження й охорони ландшафтів мають знайти своє закріплення на законодавчому рівні шляхом прийняття спеціального Закону України «Про ландшафти» (Єлькін, 2012). На необхідності прийняття й удосконалення проекту Закону України «Про ландшафти» як першого спеціального нормативного акту у цій сфері, що сприятиме подальшому

формуванню ландшафтних відносин в Україні, виконанню міжнародних зобов'язань за цим напрямом і більш ефективній правовій охороні ландшафтів не тільки на національному, а й на міжнародному рівнях, наголошує й О.В. Лозо (Лозо, 2015).

Висновки і перспективи.

Дійсно, правове оформлення принципу ландшафтного підходу у використанні природних ресурсів забезпечить єдність, цілісність, комплексність природоресурсних відносин, узгодженість і баланс інтересів у сфері природокористування, реалізацію ідей сталого розвитку, висунутих на конференції ООН у Ріо-де-Жанейро в «Порядку денному на ХХІ ст.» (1992 р.), а прийняття відповідних нормативно-правових актів є необхідним кроком до вирішення невідкладного завдання нашої держави на шляху до подальшої європейської інтеграції.

Список використаних джерел

1. Андрейцев В.І. Екологічне право України: проблеми інтеграції та диференціації. Проблеми інтеграції та диференціації в екологічному праві: матеріали Всеукраїн. наук.-практ. круглого столу (м. Дніпропетровськ, 25.09.2014 р.) / ред. кол.: В.І. Андрейцев та ін. Дніпропетровськ: НГУ, 2014. С. 5–33.
2. Биологический энциклопедический словарь / гл. ред. М.С. Гиляров; редкол.: А.А. Бабаев, Г.Г. Винберг, Г.А. Заварзин и др. 2-е изд., исправл. Москва: Сов. Энциклопедия, 1986. 864 с.
3. Бриньке И.А. Правовая охрана ландшафта в Латвийской ССР: автореф. дисс. ... к.ю.н. Москва, 1984. 19 с.
4. Єлькін С.В. Правове регулювання ландшафтного використання та охорони зе-

мель в Україні: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.06. Київ, 2012. 20 с.

5. Кондратюк Т.М. Економіко-правові заходи щодо підтримки розвитку екологічної мережі. Право. Людина. Довкілля: науково-практичний журнал. 2019. 10(3). С. 86–93.
6. Лозо О.В. Правове регулювання охорони ландшафтів в Україні та Європейському Союзі: порівняльний аналіз: автореф. дис. ... к.ю.н.: 12.00.06. Харків, 2015. 22 с.
7. Реймерс Н.Ф. Природопользование: словарь-справочник. Москва: Мысль, 1990. 637 с.

References

1. Andreitsev, V.I. (2014). Ekologichne pravo Ukrainy: problemy intehratsii ta dyferentsiatsii. Problemy intehratsii ta dyferentsiatsii v ekologichnomu pravi [Environmental law of Ukraine: problems of integration and differentiation in environmental law] / red. kol.: V.I., Andreitsev ta in. Dnipropetrovsk: NHU: 5–33 (in Ukrainian).
2. Byolohycheskyi entsyklopedycheskyi slovar [Biological encyclopedic dictionary] (1986) / hl. red. M.S., Hyliarov; redkol.: A.A., Babaev, H.H., Vynberh, H.A., Zavarzyn y dr. Moskva: Sov. Entsyklopedyia, 864 (in Russian).
3. Brynke, Y.A. (1984). Pravovaia okhrana landshafta v Latvyskoi SSR [Legal protection of the landscape in the Latvian SSR]. Moskva, 19 (in Russian).
4. Yelkin, S.V. (2012). Pravove rehuliuвання landshaftnoho vykorystannya ta okhorony zemel v Ukraini [Legal regulation of landscape use and land protection in Ukraine]. Kyiv, 20 (in Ukrainian).
5. Kondratiuk, T.M. (2019). Ekonomiko-pravovi zakhody shchodo pidtrymky rozvytku ekologichnoi merezhi. Pravo. Liudyna. Dovkillia: nauково-praktychnyi zhurnal [Economic and legal measures to support the development of the ecological network. Law. Human.

- Environment: scientific and practical journal], 10(3): 86–93 (in Ukrainian).
6. Lozo, O.V. (2015). Pravove rehuliuвання okhorony landshaftiv v Ukraini ta Yevropeiskomu Soiuzi: porivnialnyi analiz [Legal regulation of landscape protection in Ukraine and the European Union]. Kharkiv, 22 (in Ukrainian).
7. Reimers, N.F. (1990). Pryrodopolzovanye: slovar-spravochnik [Nature management: dictionary-reference book]. Moskva: Mysl, 637 (in Russian).
-

M.A. Deineha (2020). PROBLEMS OF LEGAL SUPPORT OF THE PRINCIPLE OF LANDSCAPE APPROACH IN NATURE MANAGEMENT. *Law. Human. Environment*, 11(2): 39-46. <https://doi.org/10.31548/law2020.02.005>.

Summary. The article is devoted to the study of the problems of legal provision of the principle of landscape approach in nature management, which will change the approaches to the use of natural resources taking into account the negative consequences of human intervention in the course of natural processes. It is determined that the legal registration of the principle of landscape approach in nature management will ensure unity, integrity, complexity of natural resource relations, coherence and balance of interests in nature management, implementation of sustainable development ideas, and adoption of relevant legal acts.

Keywords: natural resource law, natural resource relations, principles of nature management, landscape, landscape planning, sustainable development
