

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ МІЖВОЄННОЇ ПОЛЬЩІ

Захарчин Н.Г.,
*кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри права та інформаційної діяльності
Національного лісотехнічного університету України
ORCID: 0000-0003-3000-2595*

Захарчин Н.Г. Правові основи екологічної політики міжвоєнної Польщі.

В статті розглядаються передумови та створення правового поля природоохоронної галузі Другої Речі Посполитої. Зазначається, що законодавчі ініціативи у сфері охорони природи були постійними протягом усього міжвоєнного періоду. Законодавцями прийнято значну кількість актів, спрямованих на збереження природних ресурсів. З проголошенням незалежності Польської республіки перед державотворцями постало глобальне завдання – уніфікація законодавства територій, які увійшли до її складу. Ці процеси мали вплив і на вибудовування екологічної політики молодого держави. В статті окреслюються два етапи формування законодавчої бази природоохоронної галузі. Перший етап – від 1918 до 1934 р. – підготовчий. На цьому етапі першим законодавчим актом, що містив орієнтовний перелік природних об'єктів, які вимагають охорони, став Декрет Регентської Ради від 31 жовтня 1918 р.

Розкриваючи подальший хід законотворчої роботи, авторка аналізує окремі акти, які стали основою природоохоронної політики міжвоєнної Польщі. Зокрема, Розпорядження Міністерства релігій та народної освіти «Про охорону деяких пам'яток природи», Постанову Ради міністрів щодо охорони та використання лісів тощо. У роботі розкриваються інституційні основи природоохоронної діяльності Другої Речі Посполитої – створення Комісії з охорони природи (1919), Державної ради з охорони природи (1925) тощо.

Другий етап розпочався у 1934 р. із виданням Закону «Про охорону природи». Висвітлюється основний зміст акту, показується його рамковий характер. Закон містив перелік об'єктів, які підлягають охороні, визначав систему управління природоохоронної галузі. Один з розділів акту був присвячений питанням відшкодування, вилучення природоохоронних об'єктів та праву їх викупу тощо. Зазначається, що не зважаючи на фундаментальну роботу по створенню цього рамкового документу, Закон містив суттєві недоліки. Не було реалізовано його положення щодо створення у майбутньому Фонду охорони природи та природоохоронної служби. У практичній площині не було завершено роботу над створенням національних парків, що декларувалося у Законі 1934 р.

Ключові слова: природоохоронне законодавство, політика, охорона природи, Друга Річ Посполита.

Zakharchyn N.G. Legal foundations of environmental policy in interwar Poland.

The paper examines the preconditions and creation of the legal framework for the environmental protection sector of the Second Polish Republic. It notes that legislative initiatives in the field of nature protection have been known throughout Poland's history. A significant number of acts aimed at preserving natural resources were adopted. With the declaration of independence of the Polish Republic, the state builders faced a global issue – the unification of the legislation of the territories that became part of it. These processes also influenced the development of the environmental policy of the young state. The article highlights two stages in the development of the legislative framework for the environmental protection sector. The first stage, from 1918 to 1934, was preparatory. At this stage, the first legislative act containing an approximate list of natural objects requiring protection was the Decree of the Regency Council of 31 October 1918. Describing the further course of legislative work, the author analyzes individual acts that became the foundation of environmental protection activities in interwar

Poland. In particular, the Order of the Ministry of Religion and Public Education ‘On the Protection of Certain Natural Monuments,’ the Resolution of the Council of Ministers on the Protection and Use of Forests, etc. The work reveals the institutional foundations of nature protection activities in the Second Polish Republic – the creation of the Commission for Nature Protection (1919) and the State Council for Nature Protection (1925). The second stage began in 1934 with the publication of the Law ‘On Nature Protection’. The article highlights the main content of the act and shows its general nature. The law contained a list of objects subject to protection and defined the management system for the nature protection sector. One of the sections of the act was devoted to issues of compensation, seizure of nature protection objects and the right to redeem them, etc. It is noted that despite the fundamental work done to create this framework document, the law had significant shortcomings. Its provisions on the future creation of a Nature Protection Fund and a nature protection service were not implemented. In practical terms, the work on the creation of national parks, as declared in the 1934 law, was not completed.

Key words: environmental legislation, nature protection, policy, Second Polish Republic.

Постановка проблеми. Екологічні проблеми, які стоять сьогодні перед світовими акторами, загострюються на тлі воєнних дій в Україні. Війна посилює кліматичну кризу. Після вторгнення у лютому 2022 р. сотні екологічно чутливих об’єктів серед яких промислові та військові об’єкти, об’єкти атомної, гідроенергетики, інфраструктурні водні об’єкти, а також природоохоронні території, стали заручниками повномасштабних військових дій. Важливим завданням післявоєнного часу стане відновлення екологічного балансу. Поряд із практичним застосуванням відновлювального ресурсу, постане питання його нормативного форматування. Відтак історичний досвід становлення екологічного та природоохоронного законодавства як в Україні, так і у сусідніх державах, зокрема, Польській республіці, вбачається повчальним та корисним для наукового розгляду.

Мета дослідження полягає в узагальненні та комплексному аналізі джерел природоохоронного законодавства міжвоєнної Польщі та безпосередньої практики правозастосування.

Стан опрацювання проблематики. Питанням становлення законодавчих основ природоохоронної галузі Другої Речі Посполитої займались переважно польські дослідники. Серед останніх досліджень виділимо праці Вольтер Е., Солоня Е., Особки П., Стельмащак Е. Проблема охорони довкілля та природоохоронні інституції міжвоєнної Галичини розглядала українська дослідниця Гайдукевич О. Також вивчав нормативно-правову базу охорони культурної спадщини в міжвоєнній Польщі Гаврилюк О. Однак, в українському науковому просторі немає праць, спеціально присвячених правовим основам екологічної політики міжвоєнної Польщі.

Виклад основного матеріалу. Вважається, що діяльність щодо охорони навколишнього середовища у Польщі сягає корінням початків польської державності [1; 2, s. 167]. Протягом століть було прийнято чимало різних за видом і рангом правових актів, спрямованих на охорону природи. Вони стосувалися головним чином охорони зникаючих видів тварин і рослин, протидії забрудненню води і повітря або охорони польських лісів [1, s. 21-27].

З проголошенням Другої Речі Посполитої значно активізувався законодавчий процес у природоохоронній сфері. Першим законодавчим актом, що містив орієнтовний перелік природних об’єктів, які вимагають охорони, став Декрет Регентської Ради від 31 жовтня 1918 р. [3]. Стаття 12 Декрету містила перелік нерухомих пам’яток, до яких, з-поміж інших, законодавець відносив «печери, городища (так звані шведські гори та окопи), кургани, могили, насипи (...)», сади та площі, які оточували пам’ятки, «декоративні сади та старі алеї кладовищ і придорожні алеї; старі та величні дерева, що оточують замки, церкви, каплиці, статуї, кладовища тощо» [3]. Їх заборонялось руйнувати та завдавати будь-якої шкоди без попереднього дозволу відповідного органу охорони пам’яток (ст. 13). Таким виконавчим та розпорядчим органом влади ставало Міністерство релігійних віросповідань і народної освіти (ст. 2). Міністерство також було уповноваженим щодо призначення спеціальних консерваторів, які мали здійснювати «діяльність, пов’язану з опікою над пам’ятками» (ст. 3). У разі порушення особою норм збереження чи охорони пам’яток (у т. ч. і природних) декретом визначалась каральна санкція. Стаття 34 Декрету передбачала покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 3 місяців. У разі знищення пам’ятки або зменшення її вартості внаслідок пошкодження – передбачався штраф, що дорівнював вартості знищеного або пошкодженого об’єкта [3].

Вересневим розпорядженням Міністерство визначило перелік природних об’єктів Речі Посполитої, які «забороняється знищувати, пошкоджувати або вивозити з країни» [4]. Деякі дослідники вважають, що правова основа цього розпорядження була доволі сумнівною, оскільки, була відсут-

ня законодавча основа та не визначена компетентність Міністерства [5, s. 28]. Природні об'єкти поділялись на геологічні зразки, ландшафтні утворення, рослини та тварини. Зазначалось, що перелік пам'яток природи, що потребують охорони, буде у майбутньому доповнюватися. Також розпорядження не обмежувало спеціальні правові норми щодо охорони пам'яток природи, які діяли у окремих регіонах держави.

Особливе значення у природоохоронній політиці міжвоєнної Польщі надавалося лісовій галузі. У грудні 1918 р. Рада Міністрів Другої Речі Посполитої постановила, що усі ліси, включаючи приватні, переходять під обов'язковий нагляд і контроль призначених Міністерством сільського господарства і державних ресурсів органів охорони лісів [6]. Відповідно до Декрету щодо організації органів з охорони лісів, до їх складу входили головний та окружний інспектор, комісар та підкомісар, допоміжні службовці та гайові. В Декреті визначались обов'язки та функції кожного із службовців у сфері охорони лісових масивів Польщі [7]. Створювалась також Головна комісія охорони лісів, яку мав очолити головний інспектор.

Солон Є. зазначає, що Постанова та Декрет стали тимчасовими рішеннями, оскільки вже у 1927 р. видано Розпорядження про управління недержавними лісами, а рік по тому – Розпорядження про управління державними лісами [5, s. 33]. У документах також фіксувались ознаки та характеристики лісових масивів, що потребують охорони. Особливо це стосувалося недержавних лісів. Визначалась процедура визнання лісів, як таких, що потребують охорони. Зокрема, ст. 20 Розпорядження про управління недержавними лісами визначала, що «визнання лісу таким, що потребує охорони або позбавлення його цього статусу відбувається на підставі рішення відповідного органу влади», яке мало бути опубліковано у офіційному віснику воєводства. Також, у лісах, що потребують охорони, «лісове господарство не може бути змінено на інший вид використання» (ст. 21) [8]. У разі незаконної зміни винні мали бути покарані штрафом у розмірі 10 злотих за кожен ар залісненої землі, на якій лісове господарство було замінено на інший вид використання, або арештом на строк до 6 тижнів (с. 38). [8]. Водночас, Розпорядження про управління державними лісами виокремлювало також особливості їх освоєння – «ліси, що підлягають охороні, повинні бути освоєні у спосіб, що забезпечує їх збереження» (ст. 9) [9].

За незаконні дії щодо лісів, які підлягали охороні з недержавних фондів, передбачалась адміністративна відповідальність. Винні у незаконній вирубці дерев, викорчовуванні дерев, пнів у лісах, які підлягали охороні, каралися штрафом у розмірі від чотирикратної до восьмикратної вартості зрубаних або викорчованих об'єктів, або арештом на строк до 6 тижнів (ст. 43) [8]. Винні у випасанні худоби у лісах з охоронним статусом, каралися штрафом до 100 злотих або арештом до 3 тижнів (ст. 46) [8].

Щодо інституційного становлення системи природоохоронної галузі у цей період, то вже у грудні 1919 р. з ініціативи Міністерства релігійних віросповідань і народної освіти була створена спеціальна Комісія з охорони природи, на першому засіданні якої було вирішено «домогатися прийняття фундаментального парламентського акту про охорону пам'яток природи в Польщі, обговорювалися найважливіші принципи, на яких має базуватися цей акт» тощо [5, s. 24-25]. Один з членів Комісії, Ян Павліковскі писав, що у своїй роботі Комісія «повинна керуватися думкою, що охорона природи може бути належним чином здійснена лише тоді, коли вона проникне як ідея серед широких мас і знайде свою основу у почутті любові до рідної землі» [10, s. 11]. У 1925 р. Комісія була переформатована у Державну раду з охорони природи, яка функціонувала до прийняття основного природоохоронного законодавчого акту міжвоєнної Польщі у 1934 р. – Закону «Про охорону природи». Один із розробників акту, Ян Павліковскі назвав його «найважливішим актом, що увінчує всю роботу» у природоохоронній сфері міжвоєнної Польщі [11].

Перша стаття цього системного природоохоронного акту містила вичерпний перелік об'єктів, які підлягають охороні. До них відносились: земля, її топографія та утворення, печери, стоячі та проточні води, водоспади, береги цих вод, тварини, рослини, мінерали, скам'янілості – як види, угруповання, так і окремі екземпляри, збереження яких відповідає суспільним інтересам з наукових, естетичних, історичних чи меморіальних причин, або через певні особливості ландшафту, та які державні органи визнали такими, що підлягають охороні. [12]. Також Міністр релігій та народної освіти міг за потреби та після консультацій з Державною радою з охорони природи доповнювати наявний список охоронних об'єктів (ст. 8). Законодавець визначав сутність охорони природи, залежно від типу та мети (ст. 2), зазначаючи, що обмеження стосуються усіх власників об'єктів природи, що підлягають охороні.

В районах з «особливо гарним ландшафтом» передбачалось створення національних парків (ст. 9).

Окремі статті Закону присвячувались системі управління у природоохоронній галузі. Так, головною управлінською одиницею визначалось Міністерство релігій та народної освіти, яке за погодженням з Міністром сільського господарства та аграрних реформ призначало фахові органи загальної адміністрації. Вони у свою чергу складались з спеціально призначених охоронців природи (*konserwator przyrody*), обсяг повноважень яких визначався міністром релігій та народної освіти (ст. 12).

Міністрові також належав обов'язок створювати Державну Раду з охорони природи, до сфер діяльності якої з поміж іншого належало надання пропозицій та висновків щодо розпоряджень, законопроектів і постанов, надання висновків щодо кандидатів на посаду охоронців природи (ст. 13). Фінансування усіх передбачених Законом інституцій та напрямків діяльності мав здійснювати спеціально створений Фонд охорони природи (ст. 15).

Один з розділів був присвячений питанням відшкодування, вилучення природоохоронних об'єктів та праву їх викупу. Відшкодування здійснювалось за рахунок Казначейства чи вказаного Фонду власникам, які зазнали фактичної майнової шкоди через дії щодо охорони природи (ст. 17). На важливість природоохоронної діяльності вказувала стаття щодо вилучення об'єктів, що підлягають охороні. Так, фактично обмеження майнових прав або повне позбавлення майнових прав відбувалось на підставі «загальних положень про вилучення для суспільних потреб» (ст. 19).

Закон «Про охорону природи» передбачав покарання для порушників: «хто навмисно порушує заборони або приписи, видані на підставі цього закону, підлягає покаранню у вигляді арешту на строк до 6 тижнів і штрафу до 3000 злотих, або одному з цих покарань» (ст. 23). Окрім цього правопорушник був зобов'язаний відновити первісний стан природного середовища, що було пошкоджено та відшкодувати державі витрати на відновлення. У випадку неможливості відновлення – відшкодувати шкоду, заподіяну «суспільним інтересам» (ст. 28).

У другій половині 30-х рр. відбувалось законодавче оформлення та удосконалення Закону «Про охорону природи» 1934 р. Так, у 1936 р. Розпорядженням Міністра релігій та народної освіти створюється Державна Рада з охорони природи [13], а у 1937 р. Комітети охорони природи у Кракові, Львові, Познані, Варшаві та Вільно. Метою діяльності комітетів була «популяризація ідей охорони природи серед суспільства та підтримка дій органів влади, державних і місцевих органів та установ, а також громадських організацій у сфері охорони природи» [14].

Незважаючи на названі кроки в удосконаленні природоохоронного законодавства, не всі положення Закону про охорону природи були реалізовані. Зокрема, не було створено Фонд охорони природи та природоохоронні служби. Не було завершено роботу над створенням національних парків на основі цього закону [5, s. 32].

Сучасна польська дослідниця, Анна Тарновська, порівнюючи Закон 1934 р. із сучасним польським природоохоронним законодавством зазначає, що він містив 34 «лаконічні» статті, і виглядав як «законодавчий нарис» [15, s. 77].

У другій пол. 1930-х рр. з'являються нові концептуальні підходи до розуміння природоохоронного законодавства. Закон 1934 р. став розглядатися як такий, що не мав такого комплексного характеру, як очікувалося, і не охоплював багатьох складових природоохоронної політики держави [15, s. 76].

Характеризуючи природоохоронне законодавство Польщі, доктор Ян Новак у 1939 р. зазначав, що потрібно, щоб: «охорона природи не обмежувалася лише мертвою буквою закону, а фактично реалізовувалася в житті, не слід покладати весь тягар на плечі адміністративних органів, а паралельно з діями державних органів та установ має співпрацювати все суспільство, яке повинно зрозуміти цю ідею, прийняти її та реалізувати в житті!» [16, s. 23].

Висновки. У 20-30 рр. XX століття Друга Річ Посполита проходила етап систематизації та уніфікації законодавства. Цей процес торкнувся і природоохоронної галузі, яка так і не отримала концептуального та систематизованого законодавчого акту. Комплексний аналіз джерел права дає змогу стверджувати, що еволюція законодавства у цій галузі проходила від початкового етапу – затвердження Декрету Регентської Ради 1918 р. до головного законодавчого акту у природоохоронній сфері – Закону про охорону природи 1934 р. Останній слід розглядати як основний у сфері екологічної політики міжвоєнної Польщі. Щодо безпосередньої практики правозастосування, то необхідно зазначити, що не всі законодавчі ініціативи у природоохоронній сфері були втілені у

життя. У практичній площині не реалізована ініціатива створення Фонду охорони природи та природоохоронної служби, не завершено роботу над створенням національних парків. Таким чином, екологічна політика Другої Речі Посполитої базувалась на ряді рамкових законодавчих актів. Зміни у правовій базі екологічної політики міжвоєнної Польщі були призупинені Другою світовою війною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Patryk Mateusz Usiądek. Przyczynek do historii polskiego prawa ochrony środowiska – wybrane zagadnienia (DO 1918 R.). *Terroryzm wobec środowiska potencjalnym zagrożeniem współczesnych czasów – wybrane zagadnienia*. Olsztyn, 2017. S. 21–27. URL: <https://wpia.uwm.edu.pl/czasopisma/sites/default/files/uploads/KPP-Monografie/3/25-31.pdf>.
2. Ścibura, M. Ewolucja ustroju organów ochrony środowiska na ziemiach polskich. W: M. Krzymkowski, M. Gronowski, E. Plewa (red.), *Historia ustroju państwa polskiego. Wybrane zagadnienia*. 2023. S. 167–191. URL: <https://open.icm.edu.pl/items/6c3fb5e2-43e0-4689-a724-8bf33835f4f4>.
3. Dekret Rady Regencyjnej o opiece nad zabytkami sztuki i kultury. *Dziennik Ustaw*. 1918. Nr. 16. Poz. 36. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19180160036>.
4. Rozporządzenie Ministerstwa W. R. i O. P. o ochronie niektórych zabytków przyrody. *Dziennik Urzędowy Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Poz. 3, № 10–11.
5. Solon J. Ewolucja przepisów regulujących ochronę przyrody i przestrzeni w dwudziestoleciu międzywojennym в кн. *Ochrona przyrody i krajobrazu w Polsce*. Biała Podlaska. 2025. S. 23–43.
6. Postanowienie Rady Ministrów w przedmiocie ochrony i użytkowania lasów. *Żdziennik Praw*. 1919. Nr. 3. Poz. 86. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19190030086>.
7. Dekret w przedmiocie organizacji urzędów ochrony lasów. *Żdziennik Praw*. 1919. Nr. 8. Poz. 117. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19190080117>.
8. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 24 czerwca 1927 r. o zagospodarowaniu lasów, niestanowiących własności Państwa. *Dziennik Ustaw*. 1927. Nr. 57. Poz. 504. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19270570504>.
9. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 22 marca 1928 r. o zagospodarowaniu lasów państwowych. *Dziennik Ustaw*. 1928. Nr. 36. Poz. 336. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19280360336>.
10. Do czytelników! *Ochrona przyrody organ faoŝthowej komisji ochrony przyrody*. Warszawa, 1920.
11. Pawlikowski J. Rozbudowa prawnych podstaw ochrony przyrody w Polsce URL: <https://jbc.bj.uj.edu.pl/Content/842974/NDIGDRUK070501.pdf>.
12. Ustawa z dnia 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody. *Dziennik Ustaw*. 1934. Nr. 31. Poz. 274. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19340310274>.
13. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 14 listopada 1936 r. wydane w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Reform Rolnych o Państwowej Radzie Ochrony Przyrody. *Dziennik Ustaw*. 1936. Nr. 94. Poz. 660. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19360940660>.
14. Rozporządzenie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego z dnia 25 lutego 1937 r. o Komitetach Ochrony Przyrody. *Dziennik Ustaw*. 1937. Nr. 27. Poz. 195. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19370270195>.
15. Tarnowska A. Rozwiązania instytucjonalne w zakresie ochrony przyrody w II RP. *Przegląd Prawa ochrony środowiska*. 2014. № 4. S. 57–81. DOI: <https://doi.org/10.12775/PPOS.2014.042>.
16. Nowak J. Prawne podstawy ochrony przyrody i pejzażu w Polsce. *Współczesna Myśl Prawnicza: miesięcznik Związku Zrzeszeń Młodych Prawników Rzeczypospolitej Polskiej*. 1939. Nr. 6. S. 1–23. URL: https://archive.org/details/jbc.bj.uj.edu.pl/NDIGCZAS015776_1939_006/page/18/mode/2up?q=ustawa+z+dnia+10+marca+1934+r+o+ochronie+przyrody