



Причорноморська
Фундація
Права

ПРИЧОРНОМОРСЬКА ФУНДАЦІЯ ПРАВА

**Матеріали
Міжнародної
науково-практичної конференції
«Пріоритети розвитку
юридичних наук у ХХІ столітті»
м. Одеса, 16-17 листопада 2012 р.**

Частина I

Одеса 2012

Шарапова С.В.

*к.ю.н., доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного університету
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»
м. Харків, Україна*

Лісова Т.В.

*к.ю.н., доцент кафедри земельного та аграрного права
Національного університету «Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»
м. Харків, Україна*

ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

Проблема правової охорони земель природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ) є однією з найактуальніших за умов сучасної земельної реформи. За роки незалежності площа ПЗФ України збільшилася у два рази, але частка природно-заповідних територій в Україні є недостатньою і залишається значно меншою, ніж у більшості країн Європи. Почастішали випадки нецільового використання й вилучення земель цього фонду, недотримання режимів територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Усе це потребує всебічного аналізу й вивчення для розв'язання питань правової охорони територій та об'єктів ПЗФ держави.

Відповідно до ст. 43 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [1; 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27], а також ст. 7 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” від 16 червня 1992 р. [1; 1992. – № 34. – Ст. 502] землі ПЗФ представляють 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 ПЗФ.

Відповідно до глави 7 ЗКУ землі ПЗФ та іншого природоохоронного призначення є самостійною категорією земель, якій притаманний особливий правовий режим. За змістом ст. 44 Закону України “Про природно-заповідний фонд України” його землі складаються із двох видів: природних територій та об'єктів, а також штучно створених об'єктів. Наголосимо, що об'єктам ПЗФ властивий різний правовий режим. Крім того, законодавством передбачений особливий порядок оголошення територій об'єктами ПЗФ (ст. 51 – 55 Закону України “Про природно-заповідний фонд України”).

Доречно погодитися з А.И. Годованюком, що землеохоронний аспект є одним із елементів правового режиму земель ПЗФ [2, с. 12]. Охорона територій та об'єктів ПЗФ – це система правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення й забезпечення особливого режиму використання цих територій та об'єктів [4, с. 4, 5]. Поняття правової охорони свого часу було запропоновано у наукових дослідженнях представників науки екологічного права. Так, з погляду В.В. Петрова, правова охорона здійснюється шляхом прийняття й дотримання правових норм, що містять перелік заходів збереження й раціонального використання природних ресурсів, застереження їх від виснаження, забруднення, забезпечення якості природного середовища [5, с. 231, 232]. Проте чинне законодавство не наводить чіткого тлумачення поняттю “правова охорона ПЗФ України”.

Основні вимоги до охорони ПЗФ сформульовані в Законі “Про природно-заповідний фонд України” [1; 1992. – № 34. – Ст. 502] і 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 цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів і явищ або створює загрозу шкідливого впливу на їх природні комплекси та об'єкти.

Зауважимо, що сьогодні слід чітко визначити орган державного управління, який повинен виконувати повноваження щодо забезпечення та здійснення нагляду (контролю) за використанням та охороною цих земель. Необхідно розмежувати повноваження в цій сфері Державної інспекції сільського господарства України та Державної екологічної інспекції України.

Охорона територій та об'єктів ПЗФ здійснюється не лише у формі раціонального й цільового використання природних ресурсів, а й шляхом повного або часткового вилучення природних комплексів з господарського користування. Для них установлюється особливий режим охорони, який визначається з урахуванням їх класифікації та цільового призначення, суть якого полягає в повній забороні або обмеженні господарської чи іншої діяльності, що суперечить цілям цих об'єктів. Одним з основних засобів їх збереження є встановлення заповідного режиму. Залежно від ступеня забезпечення останнього виділяються такі види режимів: абсолютно заповідний, відносно заповідний і змішаний. Для деяких розглянутих територій та об'єктів законодавством установлено диференційований правовий режим охорони, наприклад, для біосферних заповідників (відповідно до функціонального зонування територій) з виділенням заповідної й буферної зон та зони антропогенних ландшафтів. На території національних природних парків виділяються такі зони: заповідна, регульованої рекреації, стаціонарної рекреації й господарська.

У правовій літературі неодноразово розглядалося питання щодо чіткого розмежування понять “заповідний режим” і “правовий режим” та закріплення їх на законодавчому рівні [Див.: 3, с. 6; 9, с. 201, 202]. На думку, О.М. Ковтун, правовий режим територій та об'єктів ПЗФ 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. А.І. Годованюк правовим режимом земель ПЗФ вважає встановлений правовими нормами порядок охорони земель, що передбачає збереження та відтворення, а також використання земель за цільовим призначенням земель різних форм власності, забезпечення та охорони прав усіх суб'єктів прав на дані землі, здійснення управління землями та забезпечення контролю за дотриманням законодавства, застосування відповідальності за його порушення [2, с. 5]. Із погляду О.М. Ковтун, заповідний режим – це закріплений у правових нормах порядок збереження й експлуатації територій та об'єктів ПЗФ згідно з їх цільовим призначенням [4, с. 4, 5].

За інструкцією “Про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України”, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 16 лютого 2005 р. № 67 вирізняються наступні режими охорони й використання ПЗФ: заповідний – повне невтручання або втручання людини лише у виняткових випадках у структуру екосистем та природні процеси; абсолютної заповідності – повне невтручання людини у природні процеси з будь-якою метою; регульованої заповідності – обмежене науково обгрунтоване втручання людини в природні процеси; заказний – при ньому забороняється здійснення окремих видів і форм господарської діяльності з метою забезпечення збереження окремого компонента чи окремих екосистем; непрямого використання й охорони – при ньому обмежено використовуються природні ресурси в рекреаційних, оздоровчих, спортивних, туристичних, освітніх та інших пізнавальних цілях; прямого природокористування – при ньому ведеться збалансовано традиційно господарська діяльність, що не викликає дестабілізації екологічної рівноваги на природно-заповідній території чи погіршення загального стану довкілля в регіоні [6].

Незалежно від конкретного виду природно-заповідного режиму незмінною залишається загальна вимога, яка випливає з принципу заповідності, що полягає в забороні будь-якого втручання в природний стан довкілля, якщо воно суперечить тій меті, для досягнення якої створюється відповідний заповідний об'єкт або комплекс [5, с. 293].

Завдання, науковий профіль, характер функціонування й режим територій та об'єктів ПЗФ визначаються в положеннях про них. Однак на сьогодні не всі його об'єкти й території мають відповідні положення, де закріплюються конкретні вимоги до режиму користування ними. Отже, законодавством не визначено ні порядок охорони цих об'єктів і територій та характер допустимої діяльності на них.

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки й навести пропозиції. Правова охорона земель ПЗФ України вимагає вдосконалення. Необхідно підвищити ефективність правової охорони за рахунок поліпшення системи управління у сфері організації, охорони й використання цього фонду.

Література:

1. Відомості Верховної Ради України.
2. Годованюк А.І. Правовий режим земель природно-заповідного фонду України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / А.І. Годованюк. – К., 2008. – 20 с.
3. Зозуля В.В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков: автореф. дис. на соискание науч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 “Природоресурсное право; Аграрное право; Экологическое право” / В.В. Зозуля. – М., 2006. – 20 с.
4. Ковтун О.М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право” / О.М. Ковтун. – К., 2008. – 20 с.
5. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: [учебник] / В.В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1984. – 384 с.
6. Офіційний вісник України. – 2005. – № 11. – Ст. 540.
7. Товкун М.О. Особливості правового режиму біосферних заповідників як складника екологічної мережі / М.О. Товкун // Пробл. законності: Акад. зб. наук. пр. / Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України. – 2008. – Вип. 95. – С. 200 – 204.