

УДК 349.415 (1-751.3)

Т. В. Лисовая,
канд. юрид. наук, доцент,
С. В. Шарапова,
канд. юрид. наук, доцент
Национальный университет
“Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого”,
г. Харьков

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВЕДНОГО ФОНДА

Статья посвящена комплексному исследованию актуальных вопросов правовой охраны земель природно-заповедного фонда в условиях современной земельной реформы. Всесторонне обосновывается необходимость усовершенствования действующих нормативно-правовых актов, касающихся поднятой проблемы.

Ключевые слова: земли, земельная реформа, природно-заповедный фонд Украины, охрана, использование.

Проблема правовой охраны земель природно-заповедного фонда (далее – ПЗФ) является одной из актуальных в условиях современной земельной реформы. За годы независимости Украины площадь ПЗФ увеличилась вдвое, но доля природно-заповедных территорий страны составляет значительно меньше по сравнению с большинством стран Европы, где на площади, занятые природно-заповедными территориями, приходится в среднем 15 %. В состав ПЗФ в соответствии с Законом “Об Основных принципах (стратегии) государственной экологической политики Украины на период до 2020 года” от 21 декабря 2010 г. входят более чем 7608 объектов общей площадью 3,2 млн га

(5,4 общей площади страны) и 402,5 тыс. га в пределах акватории Черного моря [2; 2011. – № 26. – Ст. 218]. Участились случаи нецелевого использования и изъятия земель этого фонда, несоблюдения режимов его территорий и объектов. Все это нуждается во всестороннем анализе и изучении для разрешения вопросов правовой охраны территорий и объектов ПЗФ государства.

Выбор темы этой статьи определен не только актуальностью поднятой проблемы, но и недостаточным уровнем государственного управления относительно сохранения режима природных объектов ПЗФ. Проблема правовой охраны земель ПЗФ рассматривалась в работах таких ученых, как В. М. Бев-

зенко, П. А. Гвоздик, А. И. Годованюк, В. В. Зозуля, Е. Н. Ковтун, М. А. Товкун [См.: 1; 3 – 6; 9] и др. Однако большинство их трудов касаются освещения лишь отдельных ее аспектов; комплексного же ее анализа фактически не существует.

Цель данной публикации – углубленное изучение ряда вопросов правовой охраны земель ПЗФ, а также разработка предложений по повышению эффективности и контроля за режимом объектов ПЗФ.

В соответствии со ст. 43 Земельного кодекса Украины (далее – ЗКУ) [2; 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27], а также со ст. 7 Закона «О природно-заповедном фонде Украины» от 16 июня 1992 г. [2; 1992. – № 34. – Ст. 502] земли ПЗФ представляют собой участки суши и водного пространства с естественными комплексами и объектами, имеющими особую природоохранную, экологическую, научную, эстетическую, рекреационную и иную ценность, которым в соответствии с законом предоставлен статус территорий и объектов ПЗФ.

В гл. 7 ЗКУ говорится, что земли ПЗФ и иного природоохранного назначения являются самостоятельной категорией, которой присущ особый правовой режим. Согласно ст. 44 указанного Закона земли

ПЗФ состоят из 2-х видов: (а) природных территорий и объектов (природные и биосферные заповедники, национальные природные парки, региональные ландшафтные парки, заказники, памятники природы, заповедные урочища) и (б) искусственно созданных объектов (ботанические сады, дендрологические и зоологические парки, парки-памятники садово-паркового искусства).

Отметим, что объектам ПЗФ присущ разный правовой режим. Так, согласно ст. 3 Закона природными территориями и объектами являются природные заповедники, биосферные заповедники, национальные природные и региональные ландшафтные парки, заказники, памятники природы, заповедные урочища. К искусственно созданным объектам относятся ботанические сады, дендрологические и зоологические парки, парки-памятники садово-паркового искусства. Заказники, памятники природы, ботанические сады, дендрологические и зоологические парки и парки-памятники садово-паркового искусства в зависимости от их экологической, научной и историко-культурной ценности могут быть общегосударственного или местного значения. Природные запо-

ведники, биосферные заповедники, национальные природные парки, ботанические сады, дендрологические и зоологические парки общегосударственного значения, а также региональные ландшафтные парки являются юридическими лицами. Ботанические сады, дендрологические и зоологические парки местного значения и парки-памятники садово-паркового искусства в соответствии с законодательством Украины могут быть также признаны юридическими лицами.

Законодательством предусмотрено особый порядок оглашения территорий объектами ПЗФ (статьи 51 – 55 Закона). Подчеркнем, что решение о создании природных заповедников, национальных природных парков, а также относительно иных территорий и объектов ПЗФ общегосударственного значения принимаются Президентом Украины.

Целесообразно отметить, что в определенных случаях для создания объектов ПЗФ земельные участки могут отчуждаться по мотивам общественной необходимости и выкупаться для удовлетворения общественных нужд. В иных случаях объекты ПЗФ могут создаваться на принадлежащих на праве собственности земельных участках, что позволяет приоб-

ретендовать в частную собственность земельные участки ПЗФ. При этом изменяется целевое назначение земельного участка или его части.

Уместно согласиться с А. И. Годованюк, что землеохранный аспект является одним из элементов правового режима земель ПЗФ [4, с. 12]. Охрана территорий и объектов ПЗФ – это система правовых, организационных, экономических, материально-технических, образовательных и иных мероприятий, направленных на сохранение, воссоздание и обеспечение особенного режима использования этих территорий и объектов [6, с. 4, 5]. Понятие «правовая охрана» в свое время было предложено в научных исследованиях представителей науки экологического права. С точки зрения В. В. Петрова, правовая охрана осуществляется путем принятия и соблюдения правовых норм, содержащих перечень мероприятий сохранения и рационального использования природных ресурсов, предостережения их от истощения, загрязнения, обеспечения качества природной среды [7, с. 231, 232]. Однако действующее законодательство не дает четкого толкования конструкции «правовая охрана ПЗФ Украины».

Охрана территорий и объектов ПЗФ обеспечивается Конституцией, Законом Украины «Об охране окружающей природной среды» [2; 1991. – № 41. – Ст. 546], постановлениями Кабинета Министров Украины, указами Президента Украины и др. Основные требования к охране ПЗФ сформулированы в этом Законе и конкретизируются в законодательстве, которое касается различных видов территорий и объектов этого фонда. Например, на территории природных заповедников запрещается или ограничивается любая хозяйственная или иная деятельность, противоречащая целевому назначению заповедника, нарушающая естественное развитие процессов и явлений или создающая угрозу вредного влияния на их природные комплексы и объекты. На территории заказника ограничивается или запрещается деятельность, противоречащая целям и задачам, предусмотренным положением об этом объекте. Хозяйственная, научная и иная деятельность, не противоречащая целям и задачам заказника, осуществляется с соблюдением общих требований относительно охраны окружающей природной среды.

Заметим, что пришло время четко определить орган государственного управления, который

должен осуществлять полномочия относительно обеспечения и осуществления надзора (контроля) по использованию и охране земель ПЗФ. Необходимо размежевать полномочия в этой сфере Государственной инспекции сельского хозяйства Украины и Государственной экологической инспекции Украины.

Охрана территорий и объектов ПЗФ осуществляется не только путем рационального и целевого использования природных ресурсов, но и полного или частичного изъятия природных комплексов из хозяйственного пользования. Для них устанавливается особый режим охраны, который определяется с учетом классификации и целевого назначения природных ресурсов и комплексов, суть которого заключается в полном запрете либо ограничении хозяйственной или иной деятельности, что противоречит целям этих объектов. Одним из основных средств их сохранения является установление заповедного режима, в зависимости от степени обеспечения которого выделяются такие виды режимов: абсолютно заповедный, относительно заповедный и смешанный. Для некоторых рассматриваемых территорий и объектов законодательством установлен

дифференцированный правовой режим охраны (например, для биосферных заповедников в соответствии с функциональным зонированием территорий с выделением заповедной и буферной зон и зоны антропогенных ландшафтов). На территории национальных природных парков выделяются такие зоны: заповедная, регулируемой рекреации, стационарной рекреации и хозяйственная.

В правовой научной литературе неоднократно рассматривался вопрос относительно четкого разграничения понятий «заповедный режим» и «правовой режим» и закрепления их на законодательном уровне [См.: 5, с. 6; 9, с. 201, 202]. По мнению Е. Н. Ковтун, правовой режим территорий и объектов ПЗФ Украины – это установленный нормами права порядок их охраны, использования, воссоздания и управления ими, что основывается на принципе заповедности, за нарушение которого предусмотрена повышенная юридическая ответственность. А. И. Годованюк правовым режимом земель ПЗФ считает установленный правовыми нормами порядок охраны земель, предусматривающий сохранение, воспроизводство, использование по целевому назначению земель разных форм собственности,

обеспечение и охрану прав всех субъектов прав на эти земли, осуществление управления последними, обеспечение контроля за соблюдением законодательства, а также применение ответственности за его нарушение [4, с. 5]. С позиции Е. Н. Ковтун, заповедный режим – это закрепленный в правовых нормах порядок сохранения и эксплуатации территорий и объектов ПЗФ в соответствии с их целевым назначением [6, с. 4, 5].

Согласно инструкции «О содержании и составлении документации государственного кадастра территорий и объектов природно-заповедного фонда Украины», утвержденной приказом Министерства охраны окружающей природной среды Украины от 16 февраля 2005 г., № 67, выделяются такие режимы охраны и использования ПЗФ:

- заповедный – полное невмешательство или вмешательство человека лишь в исключительных случаях в структуру экосистем и естественные процессы;

- абсолютной заповедности – полное невмешательство человека в природные процессы с любой целью;

- регулируемой заповедности – научно обоснованное ограниченное вмешатель-

ство человека в природные процессы, при котором не ставятся никакие цели, кроме сохранения видов живого и (или) сообществ на принципах поддержания экологического равновесия, т. е. применения природоохранных, биотехнических и научно-технических мероприятий с целью регулирования и предотвращения возникновения негативных изменений в экосистемах путем сенокосения, выжигания, выпаса, реаклиматизации, упорядочения численности определенных видов фауны и флоры, оптимизации гидрологического режима и т. п.;

– заказной – запрет осуществления некоторых видов и форм хозяйственной деятельности с целью обеспечения сохранения отдельного компонента или отдельных экосистем;

– непрямого использования и охраны – ограничение использования природных ресурсов в рекреационных, оздоровительных, спортивных, туристических, образовательных и иных познавательных целях;

– прямого природопользования – осуществление традиционно сбалансированной хозяйственной деятельности, не вызывающей дестабилизации экологического равновесия на природно-заповедной тер-

ритории или ухудшения общего состояния окружающей среды в регионе [8].

Независимо от конкретного вида природно-заповедного режима неизменным остается общее требование, вытекающее из принципа заповедности. Оно заключается в запрете любого вмешательства в естественное состояние окружающей среды, если это противоречит цели, для достижения которой создается соответствующий заповедный объект или комплекс [7, с. 293].

Задачи, научный профиль, характер функционирования и режим территорий и объектов ПЗФ определяются в положениях о них. Однако на сегодня не все объекты и территории ПЗФ имеют соответствующие положения, где закреплялись бы конкретные требования к режиму пользования ими. Законодательством не установлен ни порядок охраны этих объектов и территорий, ни характер допустимой деятельности на них.

Опираясь на изложенное, можем сделать некоторые выводы и предложения. Правовая охрана земель ПЗФ Украины требует совершенствования. Необходимо повысить эффективность их правовой охраны за счет улучшения системы управления в сфере организации, охраны и использования этого фонда, а

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

именно: (1) четко скоординировать деятельность между субъектами управления; (2) установить контроль за выполнением функций управ-

ления (мониторинг, кадастр); (3) усовершенствовать нормативную основу управления ПЗФ, отдельными его территориями и объектами.

Список литературы: 1. Бевзенко В. М. Управління природно-заповідним фондом в Україні: організаційно-правові питання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Бевзенко Володимир Михайлович. – Х., 2005. – 210 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Гвоздик П. О. Правові засади збереження біологічного різноманіття: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Гвоздик Павло Олександрович. – К., 1999. – 192 с. 4. Годованюк А. Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду України: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / А. Й. Годованюк. – К., 2008. – 20 с. 5. Зозуля В. В. Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков: автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук: 12.00.06 / В. В. Зозуля. – М., 2006. – 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 / О. М. Ковтун. – К., 2008. – 20 с. 7. Петров В. В. Правовая охрана природы в СССР: учебник / В. В. Петров. – М.: Юрид. лит., 1984. – 384 с. 8. Про зміст та складання документації державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: наказ М-ва охорони навкол. природ. середовища України від 16.02.2005 р., № 67 // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 11. – Ст. 540. 9. 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.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

Лісова Т. В., Шапапова С. В.

Статтю присвячено комплексному дослідженню актуальних питань правової охорони земель природно-заповідного фонду в умовах сучасної земельної реформи. Всебічно обґрунтовується необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів, що стосуються порушеної проблеми.

Ключові слова: землі, земельна реформа, природно-заповідний фонд України, охорона, використання.

THE ACTUAL ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE PROTECTION OF LANDS OF THE NATURAL PRESERVED FUND

Lisova T. V., Sharapova S. V.

The article focuses on the complex analysis of actual issues of legal regulation of the protection of lands of the Ukrainian natural preserved fund during the current land reform. The necessity of the improvement of the legislation in force with the purpose of effective use of land resources is thoroughly grounded in this article.

Key words: lands, land reform, Ukrainian natural preserved fund, protection, use.

Поступила в редакцію 31.10.2012 г.