

ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ЖИВОТНОГО МИРА Лейба Л.В.

Раскрыто правовое содержание охраны животного мира, определены его особенности. Проанализированы и выделены основные направления обеспечения охраны животного мира. Осуществлен анализ соотношения международно-правовых документов с законодательством Украины в сфере охраны животного мира.

Ключевые слова: животный мир, правовая охрана животного мира, объект животного мира, дикие животные, живые биоресурсы.

PROBLEMS AND PECULIARITIES OF LEGAL PROVISION OF FAUNA PROTECTION Leyba L.V.

Legal contents of fauna protection is revealed, its peculiarities are defined. Basic trends of provision of fauna protection are analyzed and defined. Analysis of correlation between international legal documents with legislation of Ukraine in the field of fauna protection is conducted.

Key words: fauna, legal protection of the fauna, object of the fauna, wild animals, live bioresources.

Надійшла до редакції 22. 11. 2010 р.

УДК 349.6

С.В. Шарапова, канд. юрид. наук, доцент
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Проблема правової охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України (далі — ПЗФ) є однією з найактуальніших за сучасних ринкових умов. В останні роки значно знизилися темпи збільшення загальної площі цього фонду, почастишали випадки нецільового використання й вилучення його земель і водних об'єктів,

недотримання режимів їх територій, зокрема, рекреаційного використання. Усе це потребує всебічного аналізу й вивчення для розв'язання питань правової охорони територій та об'єктів ПЗФ держави.

Вибір теми даної статті визначено не лише актуальністю порушеної в ній проблеми, а ще й недостатнім рівнем державного

управління щодо збереження режиму природних об'єктів ПЗФ. Отже, мета цієї публікації – аналіз екологічного законодавства України, регулюючого правовий режим територій та об'єктів ПЗФ, вивчення структури державного управління у сфері їх охорони й використання, а також розроблення пропозицій з підвищення ефективності управління й контролю за режимом зазначених об'єктів.

Питання правової охорони природи, в тому числі й територій та об'єктів ПЗФ, досліджувалися такими вітчизняними й зарубіжними представниками науки екологічного права, як В.В. Петров, О.С. Колбасов, В.Л. Мунтян, Ю.С. Шемшученко, Н.Д. Красилич та ін.

Що стосується поняття «правова охорона природи», то питання знайшло своє відбиття в працях науковців ще в радянські часи. Зокрема, на думку В.В. Петрова, правова охорона природи є сукупністю встановлених державою правових норм і правовідносин, які виникають на підставі їх застосування і які спрямовані на виконання заходів щодо збереження довкілля, раціонального використання природних ресурсів, оздоровлення навколишнього середовища, що охоплює людину на користь теперішніх і майбутніх поколінь. З його погляду, зміст

правової охорони природи складається з 4-х елементів: (а) переліку охоронюваних об'єктів природи, визначеного в законі; (б) сукупності попереджувальних, заборонних, відновних, каральних і заохочувальних норм; (в) контролю за станом природного середовища й виконанням вимог його охорони; (г) відповідальності за порушення природоохоронного законодавства й відшкодування заподіяної шкоди довкіллю [5, с. 31,32]. Так, виділяють 3 форми правої охорони природи: (а) правова охорона заповідних об'єктів і комплексів; (б) організація раціонального використання природних ресурсів; (в) захист навколишнього оточуючого середовища.

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 [3, с.4,5]. Території й об'єкти ПЗФУ відіграють найважливішу роль у збереженні й відновленні ресурсів живої природи. Вони є найбільш ефективним механізмом підтримки екологічного балансу територій, збереження природного біорізноманіття. Цей фонд становлять ділянки суші й водного простору, природні

комплекси й об'єкти, які мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природного розмаїття ландшафтів, генофонду тваринного й рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу й забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища. За своїм природоохоронним режимом ці території й об'єкти неоднорідні. Вони виконують чимало функцій: екологічну, рекреаційну, наукову, естетичну, народногосподарську та ін.

Екологічна функція полягає в збереженні екологічної рівноваги біосфери, біорізноманіття, генофонду організмів, у відновленні й відтворенні природних ресурсів, окремих видів рослин та тварин, в охороні довкілля тощо. Наукова роль ПЗФ — в отриманні фундаментальних знань про природні процеси, чому допомагає вивчення законів розвитку природи, її змін під впливом негативних чинників. За допомогою рекреаційної функції здійснюється спілкування з природою, управління процесами масового відпочинку. Як бачимо, ПЗФ виконує низку функцій різного спрямування, що визначає і множинність напрямків його охорони. Наприклад, один з напрямків в охороні ПЗФ пов'язаний зі збереженням унікальних об'єктів

природи, пам'ятників природи й культури тощо, другий — із запобіганням забрудненню й виснаженню природних ресурсів, які знаходяться на території такого фонду.

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 природно-заповідного фонду України».

Охорона територій та об'єктів ПЗФ забезпечується Конституцією, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [1; 1991.– № 41.– Ст. 546], постановами Кабміну України, указами Президента України та ін. 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. На території заказника обмежується або забороняється діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, провадиться з дотриманням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

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 встановлюється 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 тери-

торій та об'єктів законодавством встановлено 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.

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 обґрунтоване втручання людини в природні процеси, при якому не ставляться ніякі цілі, крім збереження видів живого та (або) угруповань на засадах підтри-

мання екологічної рівноваги (застосування природоохоронних, біотехнічних і науково-технічних заходів з метою регулювання й запобігання виникненню негативних змін в екосистемах шляхом сінокосіння, випалювання, випасу, реакліматизації, впорядкування чисельності певних видів фауни і флори, оптимізації гідрологічного режиму тощо);

— **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 [4; 2005. – № 11. – Ст. 540].

У правовій літературі неодноразово розглядалося питання щодо чіткого розмежування понять «заповідний режим» і «правовий режим» та закріплення їх на законодавчому рівні [Див.: 2, с. 6; 6, с. 201, 202]. Як

вважає 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. Із погляду дослідниці, заповідний режим – це закріплений у правових нормах порядок збереження й експлуатації територій та об'єктів ПЗФ згідно з їх цільовим призначенням [3, с. 4,5].

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.

Удосконалення організації правової охорони й використання цього фонду нерозривно пов'язано з поліпшенням системи управління в цій галузі. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань заповідної справи є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (далі — Мінприроди). За Положенням про Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, затвердженим постановою Кабміну України від 2 листопада 2006 р., до основних завдань Мінприроди належить: (а) здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону довкілля; (б) раціональне використання, відтворення й охорона природних ресурсів; (в) охорона й користування територіями й об'єктами ПЗФ; (г) формування, збереження й експлуатація екологічної мережі [4; 2006. – № 44. – Ст. 2949].

Урядовим органом державного управління, який діє у складі Мінприроди й підпорядковується йому, є Державна служба заповідної справи. Згідно з Положенням про Державну службу заповідної справи, затвердженим постановою Кабміну України від 9 серпня 2001 р. [4; 2001. – № 33. – Ст. 1540], основними завданнями цієї служби є:

(а) участь у межах своєї компетенції в реалізації державної політики у сфері збереження й невиснажливого використання ПЗФ, відтворення його природних комплексів та об'єктів; (б) забезпечення державного управління зазначеними територіями й об'єктами; (в) державний контроль за додержанням режиму цих територій та об'єктів; (г) збереження біологічного й ландшафтного різноманіття на територіях ПЗФ; (д) підготовка пропозицій щодо сталого розвитку репрезентативної мережі цього фонду й формування національної екологічної мережі.

Крім цього, Держслужба відповідно до покладених на неї завдань: (а) забезпечує ведіння державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду; (б) систематизує інформацію в царині заповідної справи; (в) бере участь в розробленні й реалізації законодавства, державних цільових та міжнародних програм і проектів, спрямованих на розвиток заповідної справи у формуванні національної екологічної мережі. Забезпечення правового режиму цих територій та об'єктів покладається на органи, у віданні яких вони знаходяться.

За ст. 60 Закону «Про природно-заповідний фонд України» охорона природних і біосферних заповідників, націо-

нальних природних, дендрологічних і зоологічних парків, ботанічних садів, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків, управління якими здійснюється спеціальними адміністраціями, покладається на службу їх охорони, що входять до складу служби державної охорони ПЗФ України. Охорона територій та об'єктів інших категорій покладається на підприємства, установи й організації, у віданні яких вони знаходяться. За необхідності їх можуть охороняти служби державної охорони розташованих поблизу природних і біосферних заповідників, національних природних і регіональних ландшафтних парків [1; 1992.-№34.- Ст.502].

Положення про службу державної охорони природно-заповідного фонду України, затверджене постановою Кабміну України від 14 липня 2000 р. [4; 2000. - № 29.- Ст. 1221], основними завданнями цієї служби визначає: (а) забезпечення додержання режиму охорони територій та об'єктів ПЗФ і (б) попередження й припинення порушень природоохоронного законодавства.

Особливе занепокоєння викликає проблема недостатньої уваги до здійснення функцій управління в царині охорони

ПЗФ, які мають неабияке значення для підвищення ефективності правової охорони його територій та об'єктів. Наприклад, Законом «Про природно-заповідний фонд України» передбачено, що території й об'єкти досліджуваного фонду можуть використовуватися для потреб екологічного моніторингу. Також цим Законом передбачено проведення фонових екологічних моніторингу, що здійснюється, як правило, тільки на території біосферних заповідників, які в установленому порядку включаються у Всесвітню мережу біосферних резерватів у рамках програми ЮНЕСКО «Людина й біосфера». Спеціальної ж статті щодо проведення екологічного моніторингу цих територій та об'єктів Закон не містить.

Таким чином, з вищевикладеного можемо зробити висновок, що правова охорона ПЗФ України вимагає вдосконалення. Необхідно підвищити ефективність правової охорони за рахунок поліпшення системи управління у сфері організації, охорони й використання цього фонду, тобто потрібно: (1) чітко скоординувати діяльність між суб'єктами управління; (2) установити контроль за виконанням функцій управління (моніторинг, кадастр); (3) удосконалити нормативне підґрунтя управління ПЗФ та окремими його територіями й об'єктами.

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. *Зозуля В.В.* Правовой режим государственных природных заповедников и национальных парков: Автореф. дис. ...канд. юрид. наук:12.00.06. – М., 2006. – 20 с. 3. *Ковтун О. М.* Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 – К., 2008.– 20 с. 4. Офіційний вісник України. 5. *Петров В.В.* Правовая охрана природы в СССР: Учеб. – М.:Юрид. лит., 1984. –384 с. 6. *Товкун М.О.* Особливості правового режиму біосферних заповідників як складника екологічної мережі//Пробл. законності: Респ. міжвідом. наук. зб./Відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2008.–Вип. 95.– С.200–204.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ТЕРРИТОРИЙ И ОБЪЕКТОВ ПРИРОДНО-ЗАПОВЕДНОГО ФОНДА УКРАИНЫ Шарапова С.В.

Статья посвящена анализу действующего законодательства Украины с целью усовершенствования правового регулирования охраны территорий и объектов природно-заповедного фонда Украины. В ней выделяются недостатки системы управления в области охраны и использования территорий и объектов ПЗФ.

Ключевые слова: правовая охрана, природно-заповедный фонд Украины, управление и режим территорий и объектов природно-заповедного фонда.

THE ACTUAL PROBLEMS OF THE PROTECTION OF THE LEGAL TERRITORY AND OBJECTS OF THE UKRAINIAN NATURAL PRESERVED FUND Sharapova S.V.

The article deals with the analysis of actual Ukrainian legislation with the aim of the improvement of legal regulation of the protection of the territories and objects of the Ukrainian natural preserved fund. The shortcomings of the management system in the sphere of protection and using of territories and objects of the natural preserved fund are indicated.

Key words: legal protection, the Ukrainian natural preserved fund, the management and the regime of territories and objects of the natural preserved fund.

Надійшла до редакції 25.11.2010 р.

УДК 349.412.2

*О.С. Лисанець, канд. юрид. наук
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ЩОДО ВПЛИВУ МОРАТОРІЮ НА СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК РИНКУ ЗЕМЛІ В УКРАЇНІ

В Україні триває процес здійснення ринкових реформ, який включає, й земельну, кін-

цевою метою якої повинно бути реформування цивілізованого ринку землі, що, у свою чергу, є невід'ємною частиною еконо-