

Экологических программах Евросоюза. На уровне Сообщества определяются качественные цели, долгосрочные критерии и стандарты окружающей среды городов, действуют Сети наблюдения и контроля за процессом концентрации народонаселения.

Ключевые слова: экологические программы ЕС, законодательные и горизонтальные инструменты экологической политики, стратегия правовой охраны экологии городов.

THE LEGAL REGULATION OF EU CITIES' ENVIRONMENT

Getman A. P., Lozo V. I.

The article is devoted to research of EU cities' environment and evolution of a legal mechanism of the urbanization problems resolving. The special attention to harmonisation cities' development with environment has given already in EU Establishment Treaties, and then in EU environmental programs. The qualitative purposes, long-term criteria and standards of environment of cities are defined at Community level, the Supervision and control networks regulate a process of population concentration.

Key words: EU environmental programs, legislative and horizontal tools of environmental policy, strategy of cities' ecology legal protection.

Надійшла до редакції 13.12.2012 р.

УДК 349.415 (1-751.3)

Т. В. Лісова,
канд. юрид. наук, доцент,
С. В. Шарапова,
канд. юрид. наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України
імені Ярослава Мудрого»,
м. Харків

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

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.

Проблема правової охорони земель природно-заповідного фонду (далі – ПЗФ) є однією з найактуальніших за умов сучасної земельної реформи. За роки незалежності України площа ПЗФ збільшилася вдвічі, але ча-

стка природно-заповідних територій країни є недостатньою й залишається значно меншою порівняно з більшістю країн Європи, де площі, зайняті під такі території, в середньому становлять 15 %. До складу ПЗФ відпо-

відно до Закону «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» від 21 грудня 2010 р. входять понад 7608 територій та об'єктів загальною площею 3,2 млн га (5,4 % загальної площі країни) й 402,5 тис. га в межах акваторії Чорного моря [2; 2011. – № 26. – Ст. 218]. Почастішали випадки нецільового використання й вилучення земель цього фонду, недотримання режимів його територій та об'єктів. Усе це вимагає всебічного аналізу й дослідження з метою розв'язання питань правової охорони територій та об'єктів ПЗФ держави.

Вибір теми статті визначено не лише актуальністю порушеної в ній проблеми, а й недостатнім рівнем державного управління щодо збереження режиму природних об'єктів ПЗФ.

Проблема правової охорони земель ПЗФ розглядалася в роботах таких учених, як В. М. Бевзенко, П. О. Гвоздик, А. Й. Годованюк, В. В. Зозуля, О. М. Ковтун, М. О. Товкун [Див.: 1; 3 – 6; 9] та ін. Однак більшість їх праць стосується висвітлення лише окремих її аспектів; а комплексно-го аналізу фактично не існує.

Мета цієї публікації – поглиблене вивчення низки питань правової охорони земель ПЗФ, а також розроблення пропозицій з підвищення ефективності й кон-

тролю за режимом територій та об'єктів ПЗФ.

Відповідно до ст. 43 Земельного кодексу України (далі – ЗКУ) [2; 2002. – № 3 – 4. – Ст. 27], а також ст. 7 Закону «Про природно-заповідний фонд України» (далі – Закон) від 16 червня 1992 р. [2; 1992. – № 34. – Ст. 502] землі ПЗФ становлять собою ділянки суші й водного простору з природними комплексами й об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну чи іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів ПЗФ.

Згідно з гл. 7 ЗКУ землі ПЗФ та іншого природоохоронного призначення – це самостійна категорія земель, яким притаманний особливий правовий режим. За змістом ст. 44 Закону його землі складаються з 2-х видів: (а) природних територій і об'єктів (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища), і (б) штучно створених об'єктів (ботанічні сади, дендрологічні й зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва).

Наголосимо, що об'єктам ПЗФ властивий різний правовий режим. Так, за ст. 3 Закону природними територіями й об'єктами є природні заповідники, біо-

сферні заповідники, національні природні й регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища. До штучно створених об'єктів належать ботанічні сади, дендрологічні й зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва. Заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні й зоологічні парки й парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної, й наукової, й історико-культурної цінності можуть бути загальнодержавного або місцевого значення. Природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, ботанічні сади, дендрологічні й зоологічні парки загальнодержавного значення, а також регіональні ландшафтні парки є юридичними особами. Ботанічні сади, дендрологічні й зоологічні парки місцевого значення й парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва відповідно до законодавства України теж можуть бути визнані юридичними особами.

Законодавством передбачений особливий порядок оголошення територій об'єктами ПЗФ (статті 51 – 55 Закону). Підкреслимо, що рішення про створення природних заповідників, національних природних парків, а також інших територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення приймаються Президентом України.

Зазначимо, що в певних випадках для створення об'єктів ПЗФ земельні ділянки можуть відчужуватися з мотивів суспільної необхідності й викуплятися для задоволення суспільних потреб. В інших випадках об'єкти ПЗФ можуть створюватися й на належних на праві власності земельних ділянках, що дозволяє набувати у приватну власність земельні ділянки ПЗФ. При цьому змінюється цільове призначення земельної ділянки чи її частини.

Доречно погодитися з А. Й. Годованюком, що землеохоронний аспект – це один з елементів правового режиму земель ПЗФ [4, с. 12]. Охорона територій та об'єктів останнього становить собою систему правових, організаційних, економічних, матеріально-технічних, освітніх та інших заходів, спрямованих на збереження, відтворення й забезпечення особливого режиму використання цих територій та об'єктів [6, с. 4, 5]. Трактуювання поняття “правова охорона” свого часу було запропоновано в наукових дослідженнях представників науки екологічного права. Так, з погляду В. В. Петрова, право охорона здійснюється шляхом прийняття й дотримання правових норм, що містять перелік заходів збереження й раціонального використання природних ресурсів, застереження їх від вис-

наження, забруднення, забезпечення якості природного середовища [7, с. 231, 232]. Проте чинне екологічне законодавство не наводить чіткого тлумачення конструкції «правова охорона ПЗФ України».

Охорона територій та об'єктів ПЗФ забезпечується Конституцією, Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [2; 1991. – № 41. – Ст. 546], постановами Кабміну України, указами Президента України та ін. Основні вимоги до охорони ПЗФ сформульовані в Законі й 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 їх цільовому призначенню, 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, яка суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про цей об'єкт. Господарська, наукова та інша діяльність, яка не суперечить його цілям і завданням, провадиться з дотриманням загальних вимог щодо охорони навколишнього природного середовища.

Зауважимо, що сьогодні існує нагальна потреба в чіткому визначенні органу державного управління, якому належить виконувати повноваження щодо забезпечення і здійснення нагляду (контролю) за використанням та охороною земель ПЗФ. Необхідно розмежувати повноваження в цій сфері Державної інспекції сільського господарства України й Державної екологічної інспекції України.

Охорона територій та об'єктів ПЗФ провадиться не лише у формі раціонального й цільового використання природних ресурсів, а й шляхом повного або часткового вилучення природних комплексів з господарського користування. Для них законодавством закріплюється особливий режим охорони, що визначається з урахуванням їх класифікації й цільового призначення, суть якого полягає в повній забороні або обмеженні господарської чи іншої діяльності, яка суперечить цілям цих об'єктів. Одним з основних засобів збереження земель ПЗФ є встановлення заповідного режиму. Залежно від ступеня забезпечення останнього виділяються види режимів – абсолютно заповідний, відносно заповідний і змішаний. Для деяких розглядуваних територій та об'єктів законодавство закріплює диференційований правовий режим охорони (наприклад, для

біосферних заповідників відповідно до функціонального зонування територій з виділенням заповідної й буферної зон і зони антропогенних ландшафтів). На території національних природних парків виділяються такі зони: заповідна, регульованої рекреації, стаціонарної рекреації й господарська.

У правовій науковій літературі неодноразово розглядалося питання щодо чіткого розмежування понять «заповідний режим» і «правовий режим» і закріплення їх на законодавчому рівні [Див.: 5, 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. Й. Годованюк правовим режимом земель ПЗФ вважає унормований порядок охорони земель, що передбачає збереження, відтворення, використання за цільовим призначенням земель різних форм власності, забезпечення й охорону прав усіх суб'єктів прав на ці землі, здійснення управління останніми, забезпечення контролю за дотриманням законодавства, а також застосування відповідальності за його порушення [4, с. 5]. Із погля-

ду О. М. Ковтун, заповідний режим – це закріплений у правових нормах порядок збереження й експлуатації територій та об'єктів ПЗФ згідно з їх цільовим призначенням [6, 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. за № 67, вирізняються такі режими охорони й використання ПЗФ:

– заповідний – повне невтручання або втручання людини лише у виняткових випадках у структуру екосистем і природні процеси;

– абсолютної заповідності – повне невтручання людини у природні процеси з будь-якою метою;

– регульованої заповідності – обмежене науково обґрунтоване втручання людини у природні процеси, при якому не ставляться ніякі цілі, крім збереження видів живого та (або) угруповань на засадах підтримання екологічної рівноваги, тобто застосування природоохоронних, біотехнічних і науково-технічних заходів з метою регулювання й запобігання виникненню негативних змін в екосистемах шляхом сінокосіння, випалювання, випасу, реакліма-

тизації, впорядкування чисельності певних видів фауни і флори, оптимізації гідрологічного режиму тощо;

– заказний – заборона здійснення деяких видів і форм господарської діяльності з метою забезпечення збереження окремого компонента чи окремих екосистем;

– непрямого використання й охорони – обмеження використання природних ресурсів з рекреаційних, оздоровчих, спортивних, туристичних, освітніх та інших пізнавальних цілей;

– прямого природокористування – здійснення традиційно збалансованої господарської діяльності, що не викликає деградації екологічної рівноваги на природно-заповідній території чи погіршення загального стану довкілля в регіоні [8].

Незалежно від конкретного виду природно-заповідного режиму незмінною залишається загальна вимога, яка впливає з принципу заповідності. Вона полягає в забороні будь-якого втручання у природний стан довкілля, якщо воно суперечить меті, для досягнення якої створюється

відповідний заповідний об'єкт або комплекс [7, с. 293].

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

Спираючись на викладене, можемо зробити деякі висновки й навести пропозиції. Правова охорона земель ПЗФ України вимагає вдосконалення. Необхідно підвищити ефективність їх правової охорони за рахунок поліпшення системи управління в царині організації, охорони й використання цього фонду, а саме: (1) чітко скоординувати діяльність між суб'єктами управління; (2) установити контроль за виконанням функцій управління (моніторинг, кадастр); (3) удосконалити нормативне підґрунтя управління ПЗФ, окремими його територіями й об'єктами.

Список літератури: 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. Правовий режим государ-

ственных природных заповедников и национальных парков: автореф. дис. на соиск. учен. 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.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО-ЗАПОВЕДНОГО ФОНДА Лисова Т. В., Шарапова С. В.

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.

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.

Надійшла до редакції 31.10.2012 р.