

УДК 349.415

О.О. Мураховська, аспірант кафедри адміністративного, фінансового та господарського права Академії праці і соціальних відносин Федерації Профспілок України

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ОХОРОНИ ЗЕМЕЛЬ ПРИРОДНО–ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Розглянуто питання охорони земель природно-заповідного фонду в Україні, їх сучасний стан, аналіз та перспективи розвитку охорони даних земель. Автор дає визначення та характеристику земель природно-заповідного фонду, їх склад та розглядає питання охорони даних земель.

Ключові слова: *землі природно – заповідного фонду, охорона земель, збереження особливо цінних земель.*

Рассмотрен вопрос охраны земель природно–охранного фонда в Украине, их состояние на сегодняшний день, анализ и перспективы развития. Автор дает характеристику земель природно–охранного фонда, их состав и рассматривает вопрос охраны данных земель.

Ключевые слова: *земли природно–охранного фонда, охрана земель, сохранность особо ценных земель.*

The article is devoted to the question – environmental, nature–oriented reserve funds land in Ukraine and is current legal status, analysis and development prospects. The author gives the definition of nature–oriented reserve funds land, their elements and considers protection lands.

Keywords: *Land protection, especially valuable lands.*

Землі природно-заповідного фонду України становлять окрему категорію земель. За ст. 43 Земельного кодексу України (далі ЗК) вони визначаються як 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 природно-заповідного фонду.

Актуальність даної теми полягає в тому, що питання охорони земель природно–заповідного фонду України як частина особливо цінних земель потребує більш детального розроблення в юридичній науці. Нині у науковій літературі констатується, що розвиток природно-заповідного законодавства в Україні доби незалежності свідчить про те, що метою заповідання перестало бути лише збереження унікальних та типових природних комплексів та об'єктів, збереженню та охороні підлягає також біорізноманіття; території та об'єкти природно-заповідного фонду розглядаються як складова світової системи особливо охоронюваних природних об'єктів, як основні природні елементи екологічної мережі [1, с. 47].

Значний внесок у розробку цієї тематики здійснили В.І. Андрейцев, Г.І.Балюк, С.Б. Гавриш, А.П. Гетьман, О.А. Валевська, В.І. Гетьман, В.В. Носік, П.О. Канаш, О.М. Ковтун, П.Ф. Кулинич, В.І. Семчик, Д.В.Ришкова, Ю.С.Шемшученко, М.В. Шульга та інші дослідники.

Мета статті – визначити поняття та складу земель природно–заповідного фонду України, розглянути питання охорони даних земель, а також дати аналіз сучасного стану вітчизняного земельного законодавства, що регулює їх правовий режим.

Виклад основного матеріалу. До земель природно-заповідного фонду включаються природні території та об'єкти (природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища), а також штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва) [2, ст. 44]. Заказники, пам'ятки

природи, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва залежно від їх екологічної і наукової, історико-культурної цінності можуть бути загальнодержавного або місцевого значення. Залежно від походження, інших особливостей природних комплексів та об'єктів, що оголошуються заказниками чи пам'ятками природи, мети і необхідного режиму охорони заказники поділяються на ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні. Відповідно, пам'ятки природи поділяються на комплексні, ботанічні, зоологічні, гідрологічні та геологічні. Законодавством Автономної Республіки Крим може бути встановлено додаткові категорії територій та об'єктів природно-заповідного фонду [42, ст. 3]. Ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» відносить природні ресурси в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення до природних ресурсів загальнодержавного значення. При цьому, до природних ресурсів місцевого значення належать природні ресурси, не віднесені законодавством України до природних ресурсів загальнодержавного значення.

До складу природно-заповідного фонду України входять понад 7 тисяч територій і об'єктів загальною площею близько 2,8 млн га, що становить 4,6% від території України. Сучасна структура природно-заповідного фонду України включає 11 категорій територій і об'єктів загальнодержавного і місцевого значення. Близько 90% від кількості всіх існуючих об'єктів припадає на пам'ятки природи, заказники та заповідні урочища, тоді як за площею біля 80% природно-заповідного фонду становлять заказники, національні природні та регіональні ландшафтні парки. Половину площі природно-заповідного фонду України займають території та об'єкти загальнодержавного значення, у тому числі 17 природних і 4 біосферних заповідників (13,9% від загальної площі природно-заповідного фонду), 17 національних природних парків (25,0%), 303 заказники (12,6%), 132 пам'ятки природи (0,2%), 17 ботанічних садів, 19 дендрологічних та 7 зоологічних парків (0,1%), 88 парків - пам'яток садово-паркового мистецтва (0,2%) [3].

Відносини в галузі охорони й використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення його природних комплексів регулюються ЗК України, а також Законами України «Про охорону земель», «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд» тощо.

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» зазначається, що території та об'єкти природно-заповідного фонду України підлягають особливій охороні держави (Ст. 5). Дане положення конкретизоване у ст. 60 цього ж закону, де, зокрема, зазначається, що особливій охороні підлягають природні території та об'єкти, що мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси, для збереження сприятливої екологічної обстановки, попередження та стабілізації негативних природних процесів і явищ. Природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України. У зазначеному вище законі міститься також важливе положення щодо охорони навколишнього природного середовища від шкідливого впливу техногенних факторів. Зокрема, у заповідних зонах місцеві Ради, підприємства, установи, організації та громадяни при здійсненні своєї діяльності зобов'язані вживати необхідних заходів щодо запобігання та недопущення перевищення встановлених рівнів акустичного, електромагнітного, іонізуючого та іншого шкідливого фізичного впливу [4, ст. 54].

Закон України «Про охорону земель» проголошує, що охорона земель оздоровчого,

рекреаційного, історико-культурного, природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення здійснюється шляхом включення цих земель до складу екологічної мережі, обмеження їх вилучення (викупу) для інших потреб та обмеження антропогенного впливу на такі землі [5, ст. 50].

Основні засоби збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду викладені у ст. 8 Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Запорукою підтримання земель природно-заповідного фонду у належному стані є специфічний режим власності на ці землі, встановлений законодавством. Зокрема, згідно ст. 84 ЗК України, землі під об'єктами природно-заповідного фонду та історико-культурними об'єктами, що мають національне та загальнодержавне значення відносяться до земель державної власності, які не можуть передаватися у комунальну власність. Водночас, відповідно до ст. 83 ЗК України, у приватну власність не можуть передаватися землі під об'єктами природно-заповідного фонду, історико-культурного та оздоровчого призначення, що мають особливу екологічну, оздоровчу, наукову, естетичну та історико-культурну цінність.

Питання прав власності на об'єкти природно-заповідного фонду конкретизовані у ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», де зазначається, що території природних заповідників, заповідні зони біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, надані національним природним паркам, є власністю Українського народу. Регіональні ландшафтні парки, зони - буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, включені до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки та парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України. Створені до 1992 р. ботанічні сади, дендрологічні парки та зоологічні парки не підлягають приватизації. Що стосується інших об'єктів, то у разі зміни форм власності на землю, на якій знаходяться заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, землевласники зобов'язані забезпечувати режим їх охорони і збереження з відповідною перереєстрацією охоронного зобов'язання.

Стосовно оренди земельних ділянок, які належать до природно-заповідного фонду діють лише часткові обмеження. Частина 3, якою ст. 93 ЗК України була доповнена у 2009 р., проголошує, що передачі в оренду не підлягають лише ті земельні ділянки природно-заповідного фонду, що перебувають у прибережній захисній смузі водних об'єктів, або на земельних ділянках дна водних об'єктів. Закон України «Про оренду землі» зобов'язує орендаря дотримуватися режиму використання земель природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення [6, ст. 25].

Рішення про створення об'єктів природоохоронного та історико-культурного призначення приймають органи виконавчої влади або органи місцевого самоврядування [2, ст. 20]. Кабінет Міністрів України приймає рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення [4, ст. 17], водночас місцеві Ради та їхні виконавчі і розпорядчі органи приймають рішення про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення [4, ст. 15, 19].

Межі територій та об'єктів природно-заповідного фонду, згідно Закону України «Про природно-заповідний фонд України», встановлюються в натурі відповідно до законодавства. До встановлення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі їх межі визначаються відповідно до проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду [7].

Особливість земель природно-заповідного фонду полягає у тому, що ці землі

становлять винятковий інтерес для туристичної галузі. У Законі України «Про туризм» зазначено, що туристичними ресурсами України є пропонувані або такі, що можуть пропонуватися, туристичні пропозиції на основі та з використанням об'єктів державної, комунальної чи приватної власності. Громадяни мають право на ознайомлення з територіями та об'єктами природного заповідного фонду та здійснення інших видів користувань з додержанням встановлених вимог щодо заповідного режиму [8, ст. 10].

Однак покращення доступу туристів до заповідних об'єктів має суміщуватися з необхідністю обмеження антропогенного тиску на ці об'єкти. Для досягнення цієї мети у Законі України «Про туризм» передбачена норма, згідно якої унікальні туристичні ресурси можуть знаходитися на особливому режимі охорони, що обмежує доступ до них. Обмеження доступу до туристичних ресурсів визначається їх реальною пропускною спроможністю, рівнем припустимого антропогенного навантаження, сезонними та іншими умовами [9, ст. 3]. З метою збереження цілісності туристичних ресурсів України, їх раціональне використання, охорона культурної спадщини та довкілля, врахування державних і громадських інтересів при плануванні та забудові територій здійснюється державне регулювання в галузі туризму [9, ст. 6]. Раціональне використання туристичних ресурсів і вжиття заходів для їх збереження забезпечується Кабінетом Міністрів України [9, ст. 9].

Правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду може дещо відрізнитися залежно від конкретного типу об'єкту чи території, з урахуванням класифікації та цільового призначення. Ці відмінності зафіксовані у Законі України «Про природно-заповідний фонд України».

Аналіз нормативно-правових документів показує, що у законодавстві України містяться норми, які здатні забезпечувати належну правову охорону земель природно-заповідного фонду. Водночас, численні порушення заповідного режиму, у тому числі самозахоплення земель, які мають місце нині у багатьох регіонах України, показують, що дієвість та ефективність зазначених норм є достатньо проблематичною. Дослідники наголошують також на недостатньому обсязі заповідних земель, проблеми із фінансуванням існуючих об'єктів природно-заповідного фонду [10].

Потреба удосконалення системи правової охорони земель природно-заповідного фонду була усвідомлена вже давно. Це відображено у різноманітних концептуальних документах, що стосувалися розвитку природно-заповідної справи в Україні як на регіональному, так і на національному рівнях. Так, ще у 1998 р. була затверджена Концепція охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів [11]. Стосовно земель природно-заповідного фонду, цією концепцією було передбачено прийняття закону про прибережну смугу морів, затвердити порядок рекреаційного використання прибережних об'єктів природно-заповідного фонду з дотриманням екологічно допустимого навантаження; здійснити консервацію деградованих сільськогосподарських угідь і зарезервувати їх для наступного заповідання; збільшити площу територій та кількість об'єктів природно-заповідного фонду на узбережжі Азовського і Чорного морів.

На жаль переважна більшість положень Концепції залишилися декларативними, а її цілі були досягнені лише деякою мірою. Показово, що у подальших нормативно-правових документах, пов'язаних із правовою охороною природних ресурсів Азовсько-Чорноморського басейну ця концепція навіть не згадувалася [12, с. 120]. Це стосується й Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів, затвердженої законом України у 2001 р. [13]. Більшість її положення теж не була наповнена реальним практичним змістом.

Також доволі прикметно, що держава упродовж останніх років фактично не могла визначитися з пріоритетами й сформулювати ефективну політику щодо природно-запо-

відного фонду навіть на регіональному рівні. Зокрема, у 2005 р. постановою Кабміну була затверджена Концепція розвитку морського берега Криму на 2006-2016 роки, якою була передбачена низка заходів щодо розвитку об'єктів природно-заповідного фонду півострова [14]. Однак вже через два роки інший склад Кабінету Міністрів України відмовився від цієї Концепції, натомість була затверджена Державна програма соціально-економічного розвитку АР Крим на період до 2017 р. [15], якою передбачалося збереження та забезпечення розвитку мережі природно-заповідного фонду. У Програмі констатується, що на території Автономної Республіки Крим існує ряд проблем нераціонального використання природних ресурсів, збереження унікальної флори і фауни та поліпшення екологічної ситуації. Однак фактично єдиним конкретно сформульованим у цій сфері завданням Програми було завершення розроблення схеми планування територій адміністративних районів Автономної Республіки Крим та схеми планування курортно-оздоровчих і рекреаційних територій узбережжя Чорного та Азовського морів з чітким визначенням меж земель оздоровчого та рекреаційного призначення природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, житлової забудови, розміщення промислово-комунальних об'єктів, історичних ареалів населених місць і зон охорони пам'яток. Важко сперечатися з важливістю цього завдання, однак навряд чи здійсненню землеустрою має обмежуватися стратегія держави у такому важливому питанні як розвиток природно-заповідних земель Криму.

Більш обнадійливим є те, що робота по встановленню на місцевості меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду поступово продовжується. Так, 24 січня 2011 р. Держземагентство проінформувало громадськість про те, що на кінець минулого року межі цих територій та об'єктів встановлені в природі на площі 683,9 тис. га (22,1 відсотка). З них: загальнодержавного значення – 420,9 тис. га (13,6 відсотка) і місцевого значення – 263 тис. га (8,5 відсотка). На сьогодні, за даними Департаменту моніторингу, використання, збереження та відтворення земельних ресурсів, правовстановлюючі документи на право користування земельними ділянками природно-заповідного фонду видані на площу 405,4 тис. га (13,1 відсотка), у тому числі об'єктам загальнодержавного значення – на площу 393,9 тис. га (12,7 відсотка) та об'єктам місцевого значення – на площу 11,5 тис. га (0,4 відсотка). Площа територій та об'єктів природно-заповідного фонду України нині становить 3,1 млн гектарів [16].

На підставі проведеного аналізу можна стверджувати, правова охорона земель природно-заповідного фонду реалізується нині у кількох основних напрямках. Найважливішим з них є встановлення заповідного режиму, який передбачає заборону на землях даної категорії будь-якої діяльності, яка може зашкодити природним ресурсам, а також повне або часткове вилучення цих земель з господарського використання. Використання природних ресурсів на землях природно-заповідного фонду здійснюється переважно у спеціальному режимі в межах відповідних лімітів, які визначаються уповноваженими органами влади. Лише у виключних випадках, за рішенням Кабміну, на землях природно-заповідного фонду може бути дозволене проведення геолого-розвідувальних робіт. Доступ громадян на землі природно-заповідного фонду, у тому числі рекреаційною та оздоровчою метою, обмежується. Законодавство передбачає певну градацію земель природно-заповідного фонду. Найбільш суворій охороні підлягають землі природних заповідників, водночас для більшості інших видів земель природно-заповідного фонду встановлюється диференційований режим. Правова охорона земель природно-заповідного фонду здійснюється також у напрямку обмеження права власності громадян на дану категорію земель.

На нашу думку, законодавство України містить достатню інструментів правової охорони земель природно-заповідного фонду. Численні факти самозахоплення ділянок даної

категорії земель та їх нецільового використання пов'язані з неналежним контролем за виконанням вимог закону, недостатньою роботою відповідних державних органів з визначення в натурі меж земель ті чи інших об'єктів природно-заповідного фонду. Не сприяє покращенню правової охорони даної категорії земель також і відсутність ефективної та, головне, послідовної політики держави.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Ковтун О.М. Система природно-заповідного законодавства України /О.М.Ковтун //Вісник академії адвокатури. — 2009. — №2(15). — С. 43-49.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001, № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 3-4. — Ст. 27.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року» від 8 лютого 2006 р., № 70 — р // Офіційний вісник України. — 2006. - № 6. — С. 80. — Ст. 315.
4. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р., № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1991. — № 41. — Ст. 546.
5. Закон України «Про охорону земель» від 19 червня 2003 р., № 962-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 39. — Ст. 349.
6. Закон України «Про оренду землі» від 6 жовтня 1998 року № 161-XIV // Відомості Верховної Ради України. — 1998. - № 46-47. — Ст. 280.
7. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Положень про Проекти організації територій установ природно-заповідного фонду України» від 6 липня 2005 р., № 245 // Офіційний вісник України. — 2005. - № 31. — Т. 2. — Ст. 648. — Ст. 1913.
8. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» від 16 червня 1992 р., № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. — 1992. - № 34. — Ст. 502.
9. Закон України «Про туризм» від 15 вересня 1995 р., № 324/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1995. - № 31. — Ст. 241.
10. Гетьман В. Скарби природи України: реальне і бажане // Персонал. 2006. № 12.
11. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Концепції охорони та відтворення навколишнього природного середовища Азовського і Чорного морів від 10 липня 1998 р., № 1057 // Офіційний вісник України. — 1998. - № 28. — С. 77.
12. Валевська О.А. Права охорона довкілля та природних ресурсів Азово-Чорноморського басейну: автореф. дис...канд. юрид. наук: 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» /О.А. Валевська. — К., 2009. — 17 с.
13. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів» від 22 березня 2001 р., № 2333-III // Відомості Верховної Ради України. — 2001. — № 28. — Ст. 135.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку морського берега Криму на 2006-2016 роки» від 22 серпня 2005 р., № 789 // Офіційний вісник України. — 2005. - № 34. — С. 124. — Ст. 2063.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим на період до 2017 року» від 30 серпня 2007 р., № 1067 // Офіційний вісник України. — 2007. - № 72. — С. 12. — Ст. 2699.
16. Держзамагентство: встановлення на місцевості меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду продовжується // Державне агентство земельних ресурсів України [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://dkzr.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=117453&cat_id=20657.