

**ОКРЕМІ ПРАВОВІ ПИТАННЯ ОХОРОНИ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ
ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ В УКРАЇНІ
(НА ПРИКЛАДІ ШАЦЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДНОГО ПАРКУ)**

**SOME LEGAL ISSUES OF PROTECTION AND RATIONAL USE
OF NATURAL OBJECTS – RESERVE FUND IN UKRAINE
(FOR EXAMPLE SHATSKY NATIONAL NATURE PARK)**

Решетник Л.П.,

*кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри трудового, господарського та екологічного права
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*

В статті досліджуються правові питання правового режиму використання та охорони об'єктів природно-заповідного фонду (на прикладі Шацького національного природного парку). Розкриваються особливості диференціації територій національних природних парків та їх правового режиму. Досліджуються найактуальніші питання щодо забезпечення охорони цих територій. Визначаються основні проблемні питання, які потребують належного правового розв'язання.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, національний природний парк, охорона об'єктів природно-заповідного фонду.

В статье исследуются вопросы правового режима использования объектов природно-заповедного фонда в Украине (на примере Шацкого национального природного парка). Раскрываются особенности дифференциации территорий национальных природных парков и их правового режима. Исследуются наиболее актуальные вопросы относительно обеспечения охраны этих территорий. Определяются основные проблемные вопросы, которые требуют решения.

Ключевые слова: природно-заповедный фонд, национальный природный парк, охрана объектов природно-заповедного фонда.

The article deals with the legal issues of legal usage and protection of reserve areas (for example, Shatsky National Nature Park). Features of differentiation territory of national parks and their legal regime are examined. The most actual questions of these areas' protection are investigated. The basic issues require proper legal solution.

Key words: nature-reserve fund, national nature park, protection of reserve area.

Постановка проблеми. Забезпечення стабільного розвитку взаємодії людини та природного середовища є важливою проблемою сьогодення. На Землі практично немає місць, які б не використовувались людиною для задоволення своїх найрізноманітніших потреб: економічних, рекреаційних, наукових, естетичних та ін. Особливо потребує уваги питання збереження унікальних та типових природних комплексів та ландшафтів, які є частиною природно-заповідного фонду України як одного із найважливіших елементів екологічної мережі України.

Природно-заповідний фонд розглядається як складова частина світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною, і має 6100 територій та об'єктів загальною площею 1412,8 тис. га, що становить 2,34 відсотка території нашої держави, що значно менше, ніж у більшості країн Європи. Для повноцінного функціонування всієї екосистеми необхідно, щоб цей показник був не менше 7-9 відсотків.

Питання охорони об'єктів природно-заповідного фонду, їх збереження, створення та забезпечення раціонального використання передусім для задоволення рекреаційних, наукових, естетичних потреб потребує як належного правового врегулювання цих відносин, так і гарантування виконання всіх правових приписів щодо забезпечення встановленого правового режиму.

Сутність і зміст правового режиму природно-заповідного фонду визначається цільовим призначенням його територій та об'єктів. Саме це є вихідним моментом для встановлення державою спеціального порядку створення таких територій та об'єктів і визначення умов їх збереження та використання у чітко визначених законом межах, а також засобів і способів охорони цих територій.

Природний генофонд Волинської області унікальний наявністю такого об'єкта природно-заповідного фонду як Шацький національний парк. Територія включає 23 озера – Шацьке поозер'я, що є однією з найбільших озерних груп Європи. В 1995 році водно-болотні угіддя Шацького НПП в рамках Рамсарської конвенції віднесені до ІВА територій, що мають міжнародне значення як середовище існування водоплавних птахів. Рішенням 17-ї сесії Бюро Координаційного Комітету ЮНЕСКО-МАБ від 30.04.2002 року Шацького НПП надано статус Біосферного резервату ЮНЕСКО [1, п. 4.2]. Правовий статус цієї території як об'єкта загальнодержавного значення потребує належних адекватних заходів охоронного характеру для збереження цих територій.

Збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду забезпечується шляхом здійснення правових заходів, передбачених ст. 8 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»: встановленням заповідного режиму, тобто такої сукупності

науково обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, які визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання і відтворення їх природних комплексів; організацію систематичних спостережень за станом заповідних природних комплексів та об'єктів (здійснення фонового моніторингу довкілля); проведення комплексних досліджень з метою розробки наукових основ їх збереження та ефективного використання (здійснення науково-дослідних робіт різного напрямку); додержанням вимог щодо охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності; розробки проектної, проектно-планувальної документації землевпорядкування, лісовпорядкування, проведення екологічної експертизи; запровадження економічних важелів стимулювання і охорони; здійснення державного та громадського контролю за додержанням режиму їх охорони та використання, а також знищення та пошкодження заповідних природних комплексів та об'єктів; проведенням широкого міжнародного співробітництва у цій сфері тощо[2].

Потрібно зазначити, що останнім часом значного розвитку набула саме така форма охорони природи, як організація національних природних парків.

Саме на правових питаннях охорони цих територій та об'єктів хотілося б зупинитися детальніше.

Створення зазначених об'єктів передбачає збереження, відтворення і ефективного використання природних комплексів і об'єктів, які мають особливу природоохоронну, оздоровчу, історико-культурну, наукову, освітню та естетичну цінність (ст. 20 Закону).

Визнання природних об'єктів чи комплексів національними природними парками зумовлює вилучення їх з господарського використання і заборону на їх території будь-якої діяльності, яка призводить чи може призвести до погіршення стану довкілля та зниження рекреаційної їх цінності, адже основною характерною рисою правового режиму національних природних парків є те, що їх територію дозволяється відвідувати у культурно-освітніх та рекреаційних цілях.

Чинне законодавство передбачає встановлення диференційованого режиму щодо охорони та використання національних природних парків. Це зумовлено тим, що необхідно максимально забезпечити гармонійність таких різнопланових видів використання цих територій як їх охорона та використання для масового відпочинку населення та туризму. Аналіз зазначеного законодавства дає можливість виокремити наступні правові режими: диференційований з виокремленням функціональних зон, заповідний, пізнавального туризму, рекреаційний, особливо охоронюваний, обслуговування відвідувачів, господарського призначення. Одночасно потрібно зазначити, що законодавство не передбачає вичерпного переліку видів правового режиму об'єктів та територій, що мають статус національних природних парків, що дає певні можливості для інших видів ви-

користання цих об'єктів та інколи створює підґрунтя для певних зловживань в цій галузі.

Проте потрібно зазначити, що найбільш загальними рисами правоохоронного режиму національних природних парків є: заборона рубок лісу головного користування, промислового рибальства й мисливства, іншої діяльності, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів; обмеження будівництва споруд, шляхів сполучення, ліній електропередач, проведення меліоративних та інших робіт (а в заповідній зоні повна їх заборона); розміщення в зоні стаціонарної рекреації готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відпочиваючих. За спеціальним дозволом адміністрації допускається збір грибів, ягід, плодів диких дерев, вилов риби та полювання.

Зв'язку з тим, що територією національних природних парків проходить велика кількість туристів та екскурсантів, за погодженням із керівництвом парків визначаються маршрути для пішоходів, велосипедистів, автомобілістів і представників інших видів туризму.

Для забезпечення повноцінної рекреаційної та природоохоронної діяльності відповідно до Положення про національний природний парк та Проекту організації його території в зазначених об'єктах, що є відповідно юридичними особами, створюються адміністрації, до складу яких входить спеціальні підрозділи, які організовують рекреаційну діяльність, господарську та іншу обслуговуючу діяльність, забезпечують охоронну діяльність. Окрім того, законодавство передбачає можливість укладення угод на здійснення певних видів діяльності, зокрема рекреаційного характеру з іншими підприємствами, установами та організаціями.

Із вищевикладеного можна зробити висновок, що чинне національне законодавство хоч і не позбавлено певних правових вад досить повно і детально врегульовує відносини щодо охорони та використання як об'єктів природно-заповідного фонду в цілому, так і щодо національних природних парків зокрема.

Основними правовими проблемами варто визнати саме проблеми правозастосовчого характеру, тобто невиконання або неналежне виконання встановлених правових приписів, відсутність належних юридичних, організаційних, економічних, ідеологічних гарантій щодо забезпечення встановленого правового режиму національних природних парків.

Наявність зазначених проблем можна прослідкувати на прикладі Шацького національного парку, що є природною перлиною нашого краю і всієї України. Вивчення правозастосовчої практики дає можливість окреслити найбільш характерні питання, які потребують належного вирішення та забезпечення.

Потрібно зазначити, що органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, як свідчать дані перевірок природоохоронної міжрайонної прокуратури, не в повній мірі виконують вимоги законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Перевірками виявлені порушення законодавства про відходи, про надра, зе-

мельного, водного, містобудівного законодавства, про тваринний світ (щодо охорони рибних запасів).

Оскільки Шацький національний парк є об'єктом перед усім рекреаційного призначення, де щорічно відпочиває значна кількість населення нашої держави, особливо гостро стоїть питання щодо утилізації відходів з метою недопущення засмічення та забруднення унікальних водних та лісових об'єктів на його території.

Перевіркою додержання вимог Закону України «Про відходи» встановлено існування чисельних порушень щодо складування, захоронення, утилізації відходів. Зокрема при вивозі відходів на полігон ТПВ з територій, що включені до національного природного парку не в повній мірі дотримуються технологічні системи складування відходів, пошарова пересипка відходів ґрунтом, частково засмічена територія, що прилягає до полігону для відходів. Крім зазначених порушень, зафіксовані випадки, коли певні підприємства та установи здійснюють викиди за відсутності на це спеціальних дозволів або із перевищенням встановлених лімітів таких викидів.

Не менш важливою проблемою, яка потребує розв'язання, є питання забезпечення дотримання встановлених вимог спеціального водокористування. Дуже часто підприємства і установи порушують встановлений порядок та умови здійснення спеціального водокористування, зокрема здійснюють його без отримання спеціальних дозволів, в яких обов'язково зазначається вид спеціального водокористування за його цільовим призначенням, ліміти використання, строк та певні умови залежно від цілі та особливостей такого водокористування.

На нашу думку, вирішити ці проблеми можливо, по-перше, шляхом здійснення належного державного контролю за додержанням відповідного водного та іншого спеціального екологічного законодавства; по-друге, вжиттям адекватних заходів відповідальності до осіб, винних у вчиненні зазначених порушень.

Потрібно зазначити, що важливим елементом складової механізми забезпечення охорони та раціонального використання природних об'єктів Шацького національного парку є охорона земель, які є як важливим компонентом екосистеми, так і просторовим базисом для розташування всієї інфраструктури парку, як об'єкта рекреаційного та культурно-освітнього призначення. Основними проблемами, які мають місце в цій сфері, є нецільове використання земельних ділянок, їх самовільне зайняття та самовільне будівництво, а також порушення режиму водоохоронних зон.

На нашу думку, причиною цих порушень є неналежний контроль за охороною і використанням земель уповноваженими на це суб'єктами. Зокрема, за даними проведених перевірок було встановлено неналежне виконання своїх повноважень державними інспекторами з охорони і використання земель, що полягало у їх бездіяльності у тих випадках, коли мали місце порушення вимог цільового використання земельних ділянок окремими особами.

Важливою проблемою є випадки необґрунтованого та незаконного надання земель під забудову органами місцевого самоврядування на територіях, що включені до складу національного парку. Такі рішення неодноразово опротестовувались органами прокуратури.

Важливою проблемою, яка потребує розв'язання, є питання щодо здійснення використання загальнопоширених корисних копалин на територіях, що включені до складу національного природного парку.

Потрібно зазначити, що таке надрокористування можливе лише в окремих зонах парку, якщо це не суперечить правовому режиму цього об'єкта та може здійснюватись лише за дозволом уповноважених суб'єктів. Основними порушеннями законодавства про надра є самочинне добування піску та розробка кар'єрів, чим порушується цілісність ґрунтового шару та зміна ландшафту території.

Актуальною проблемою, яку необхідно вирішувати адміністрації парку, є координація потоків туристів у межах рекреаційних зон національного парку та встановлення контролю за рівномірним розподілом рекреантів на його території через постійне зростання кількості відпочивальників.

Локалізація головних туристичних та оздоровчих осередків лише на двох озерах – Світязь та Пісочне – призводить до помітного виснаження природних екосистем, особливо у найбільш напружений літній період. Якщо в минулому пасивне і часткове використання решти озер не здавалося раціональним, то сьогодні існує гостра потреба розширення мережі туристичних осередків, маршрутів, еколого-туристичних програм, що спроможні виконати завдання еколого-освітнього та оздоровчого характеру, які є складовою частиною діяльності сучасного національного парку, розміщеного у транскордонній зоні [3, с. 18].

Для зменшення антропогенного навантаження на певні території, які інтенсивно використовуються для відпочинку та туризму, стабілізації, а в перспективі і зниження дигресії природних екосистем парку, Науковий центр заповідної справи Мінприроди України в 2005 р. розробив доповнення до «Проекту організації території, охорони, відтворення та рекреаційного використання природних комплексів і об'єктів Шацького національного природного парку».

Облаштування п'яти зон відпочинку на території національного парку сприятиме рівномірному розподілу потоків рекреантів, що суттєво знизить антропогенне навантаження на озерні комплекси, а розбудова рекреаційної інфраструктури зробить відпочинок більш комфортним.

На наш погляд, вищевикладене дає можливість зробити наступні **висновки та пропозиції**. Перед усім варто зазначити, що, на жаль, в нашій державі не належним чином забезпечується здійснення державного екологічного контролю уповноваженими на це органами, відсутні належні механізми забезпечення громадського контролю в галузі охорони та використання об'єктів природно-заповідного фонду. Законодавство передбачає таку організаційно-пра-

вову форму здійснення громадського екологічного контролю, як діяльність громадських інспекторів з охорони навколишнього природного середовища. Проте не варто було б обмежувати його лише діяльністю зазначених суб'єктів, а доцільно було б урізноманітнити ці форми та визначити це у чинному законодавстві України.

Важливим засобом, який дає можливість виявити зміни в стані та якості природних об'єктів, є екологічний моніторинг об'єктів природно-заповідного фонду. Зазначена функція управління в цій галузі є не просто спостереженням за станом природних компонентів, а дає можливість виявити чинники негативного впливу та усунути їх, а та-

кож спрогнозувати можливі майбутні зміни у стані довкілля та розробити адекватні заходи запобігання та охорони.

Крім того, на нашу думку, важливим елементом механізму забезпечення охорони та раціонального використання об'єктів та територій природно-заповідного фонду є достовірна екологічна інформація щодо стану цих об'єктів, заходів їх охорони та виявлених порушень природно-заповідного режиму. Дуже важливо, щоб вона надавалась систематично, була досить повною та об'єктивною, що сприяло б формуванню належних екологічних знань у населення та формувало б достатній рівень еколого-правової свідомості та культури.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Положення про Шацький національний природний парк. Затверджено Наказом Мінприроди України від 06.02.2002 № 54 (у редакції наказу Мінприроди від 28.05.2012 № 285)
2. Закон України «Про природно-заповідний фонд» від 16 червня 1992р. – Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502 (із змінами та доповненнями станом на 01.01.2013 р.)
3. Найда В.С. Аспекти охорони біосферного резервату «Шацький» / В.С. Найда// Науковий вісник Волинського національного університету імені Лесі Українки. – 2009 р., № 1 – с. 15-20.