

**ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО  
ФОНДУ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ**

На Землі лишилося небагато місць, які не використовуються людиною для задоволення своїх численних і постійно зростаючих потреб і які зберегли свій первісний вигляд. Особливо актуально це для України, територія якої зазнала потужного антропогенного і техногенного навантаження. На сьогодні збереглося близько 30 % природної рослинності, яка перебуває на різних стадіях трансформації. Особливу тривогу викликає стан збереження генофонду рідкісних і таких видів рослин та тварин, що перебувають під загрозою зникнення, унікальних та типових природних комплексів (ландшафтів) [1, с.453].

Найавторитетніші вчені США, Японії, Росії, України в результаті поглибленого аналізу і моделювання сучасних природних процесів, які розвиваються в біосфері, дійшли висновку, що вже в наступному столітті наша Земля може обернутися на безлюдну пустелю, а ресурсів біосфери вистачить всього на кілька десятиліть.

Багаторазові ретельні еколого-економічні розрахунки, виконані вченими різних країн, свідчать, що більш-менш нормальне функціонування й самовідновлення біосфери будь-якого регіону можливе лише за умови наявності в цьому регіоні не менше 10-15 % площі, зайнятої заповідниками [2, с.250].

Заповідники – це ландшафти, де зберігаються, охороняються й вивчаються всі компоненти екосистеми – повітря, ґрунти, гірські породи, природні води, рослинний і тваринний світ, пам'ятки природи та культури.

Створення заповідних територій – одна з найважливіших ланок природоохоронної діяльності України. Заповідники є формою збереження генофонду нашої планети (рис.1).

Заповідні території мають представляти типові ландшафти певної природно-географічної зони країни. Найголовнішою є вимога, щоб території заповідників мали достатні площі, аби забезпечити саморегуляцію всіх природних процесів, які відбуваються, без негативного впливу сусідніх районів, де має місце антропогенний тиск [2, с.251].

Організаційно-правові основи ведення заповідної справи в Україні визначено Законами України «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону навколишнього природного середовища», Програмою перспективного розвитку заповідної справи в Україні, затвердженою постановою Верховної Ради України та іншими актами законодавства, прийнятими відповідно до цих документів.

У преамбулі Закону України «Про природно-заповідний фонд України» природно-заповідним фондом визнаються ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу,

підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу навколишнього природного середовища.

У зв'язку з цим законодавством України природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання [3].

Сутність і зміст правового режиму природно-заповідного фонду визначається цільовим призначенням його територій та об'єктів. Саме воно повинно бути визначним моментом для встановлення державною 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 [4, с.7].

До складу природно-заповідного фонду України входять природні заповідники, національні природні парки, заказники, пам'ятки природи, ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва, заповідні урочища. Така класифікація територій та об'єктів природно-заповідного фонду України закріплена в ст.3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

За соціально-екологічною спрямованістю заповідництво в Україні поділяється на два види – природні території та об'єкти (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища) і штучно створені об'єкти (ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва).

Класифікація форм природного заповідництва базується на принципі унікальності природного об'єкта, його наукової, історичної або естетичної цінності і залежить від органів, які прийняли рішення про організацію охорони природних ресурсів. Так, природні заповідники створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для цієї ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів.

Заповідна охорона природи є тим аспектом природоохоронної діяльності, який називають охороною природи у вузькому розумінні, охороною природи в «чистому» вигляді, консервативною охороною, з якої власне, і розвивується нинішній інститут охорони природи [5, с.189].

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 навколишнього природного середовища); проведення комплексних досліджень з метою розробки наукових основ їх збереження та ефективного використання; запровадження економічних важелів стимулювання і охорони.

Природно-заповідний фонд України розглядається як складова частина світової системи територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною, і включає 6100 територій та об'єктів.

Заповідними є близько 300 тис. гектарів найбільш цінних болотних масивів, 150 тис. гектарів місць зростання лікарських рослин, майже дві тисячі гектарів земель, що є місцем розміщення цінної ентомофауни. З метою збереження водно-болотних угідь, що мають міжнародне значення, головним чином, як місця оселення водоплавних птахів, в акваторії Тендрівської та Ягоринської заток Чорного моря, у дельті Дунаю та у затоці Сиваш під особливу охорону взято понад 220 тис. гектарів. Відповідно до Указу Президента України від 10 березня 1994 року № 79/94, рішень місцевих органів влади для наступного заповідування зарезервовано близько 700 тисяч гектарів цінних у науковому та екологічному відношенні територій [6].

Важливе значення для розвитку законодавства про природно-заповідний фонд мають Укази Президента про створення територій та об'єктів загальнодержавного значення – «Про збереження і розвиток природно-заповідного фонду України» від 8 вересня 1993 р., «Про біосферні заповідники в Україні» від 26 листопада 1993 р., «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій» від 10 березня 1994 р., «Про створення національного природного парку «Вижницький» від 30 серпня 1995 р. та ін.

У межах своєї компетенції Міністерство екології та природних ресурсів України прийняло ряд нормативних актів, обов'язкових до виконання всіма підприємствами, установами, організаціями та громадянами в частині збереження вимог законодавства про природно-заповідний фонд України. Зокрема, наказом Мінприроди від 29 березня 1994 р. № 30 затверджено Положення про єдині державні знаки та аншлаги на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду; наказом від 26 лютого 1993 р. № 16 – Положення про екологічні фонди природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків, а наказом від 11 травня 1994 р. №43 – Інструкція про порядок встановлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення [7].

Значну увагу держава приділяє природно-заповідному фонду і особливо тим об'єктам, які мають міжнародне значення. Це впливає з міжнародних актів, зокрема з «Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення головним чином як середовище існування водоплавних птахів» [8].

Однак, слід зазначити, що охорона природно-заповідного фонду України не є виключно національною проблемою, вирішення якої покладається на органи держави. Це твердження слід вважати помилковим у зв'язку з тим, що заповідна справа є одним із факторів, який впливає на успішний розвиток і функціонування екосистеми планети в цілому.

Слушно висловлюється з цього приводу Я.Лазаренко, який вважає, що природоохоронна діяльність в Україні сьогодні піднесена до рангу державної політики міжнародного значення [9].

Президент України Л. Кучма на 19-й сесії Генеральної Асамблеї ООН звернув особливу увагу на те, що забезпечення екологічної безпеки перетворилося на один з домінуючих чинників внутрішньої та зовнішньої політики України [10].

Про міжнародну значимість території та об'єктів природно-заповідного фонду України свідчить і той факт, що згідно з Рамсарським Стратегічним Планом на 1997–2002 рр., Планом дій щодо водно-болотних угідь Чорного моря проводиться інвентаризація водно-болотних угідь вздовж українського прибережжя Чорного та Азовського морів.

Голландською організацією WWO виконано 3 проекти по Азово-Сиваському національному природному парку (WWO – 90/91; Azov – 92/93; WWO – 93/94) та в 1998 році було виконано четвертий проект. Виконуються спільні дослідження на Сиваші за науковими договорами з Нідерландами (Міністерство сільського господарства, природокористування та рибальства), Німеччиною (Інститут орнітології Vogelwarte), Польщею (Орнітологічна станція Польської Академії наук), Італією (Національний інститут дикої фауни).

З метою активізації участі України у міжнародному співробітництві з питань охорони і раціонального використання території та об'єктів природно-заповідного фонду урядом країни вирішується питання про приєднання України до Рамсарської конвенції 1971 року про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як місця оселення водоплавних птахів, Вашингтонської конвенції 1973 року про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою винищення, Конвенції 1992 року про збереження біологічного різноманіття та інших міжнародно-правових актів, пов'язаних з вирішенням завдань заповідної справи [7].

Разом з тим, незважаючи на вжиті заходи, мережа природно-заповідного фонду в Україні є значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де цей показник досягає 5–7, а в північному регіоні – 11–12 відсотків. В умовах економічної та екологічної кризи при переході до ринкових відносин та різних форм власності без ефективних заходів з боку держави процес деградації генофонду флори і фауни, ценозів, екосистем та ландшафтів стане незворотним.

Екстенсивне природокористування, зарегулювання стоку річок, осушення боліт, стихійний розвиток колективного садівництва призвели до знищення майже 70 відсотків цінних природних комплексів і ландшафтів України.

Площа природно-заповідного фонду України зростає повільними темпами і становить на сьогодні лише 2 млн. гектарів, або 3,4 відсотка території країни, що є недостатнім гарантом для забезпечення збереження і відтворення генофонду тварин і рослин та різноманіття природних екосистем, насамперед на лівобережжі лісостепової зони, Придніпров'я та в степовій частині Криму, де під охорону взято лише 0,2–0,7 відсотка території.

Існуючі ботанічні сади, дендрологічні та зоологічні парки через недостатнє фінансування, слабку матеріально-технічну та лабораторну базу нині не виконують функцій щодо збереження та відновлення рідкісних і типових видів флори і фауни.

Проблемами розвитку заповідної справи в Україні є недосконалість системи управління у цій сфері, низький рівень фінансування, матеріально-технічного забезпечення, недостатній розвиток спеціальних наукових досліджень, неефективна правова відповідальність за порушення режиму заповіданих територій та об'єктів. За сучасних ринкових відносин, зміни форм власності на землю, становище ще більше ускладнюється.

Указом Президента України від 25 лютого 1993 №62/93 започатковано існування Азово-Сиваського національного природного парку. В перспективі очікується розширення території існуючого Азово-Сиваського і організація Кримсько-Сиваського національних природних парків, куди увійдуть 8 зарезервованих орнітологічних заказників.

Однак при тому, що площа території природно-заповідного фонду на Сиваші складає значний відсоток, реальна охорона угідь практично відсутня. Управління Азово-Сиваського національного парку розташоване досить віддалено, а охоронники на островах парку майже позбавлені можливості бувати на акваторії, малих островах та узбережжі. В процесі додаткових дослідницьких робіт в Мінікобезпеки України передані матеріали по оптимізації території національного природного парку, але злободенною проблемою цього парку є необхідність проведення детального зонування і напруження плану управління сиваською частиною національного природного парку.

Орнітологічні заказники зі сторони Автономної Республіки Крим, якими великими б вони не були за площею, у зв'язку з відсутністю реальної охорони, не говорячи вже про правове управління об'єктами, врятувати ситуацію не можуть.

Для того, щоб забезпечити належну охорону об'єктів природно-заповідного фонду України, необхідно створити в державі діючу на підставі нормативних актів законодавства адміністративну систему управління. Ще в 1976 р. професор О. Колбасов писав у своїй книзі «Екологія: політика і право», що недоліками сучасної системи охорони навколишнього середовища є відсутність єдиного органу і дублювання функцій.

Здавалося б, Україна вже переборолла утворення такого органу – Міністерства охорони навколишнього природного середовища. Але об'єднання його свого часу з Державним комітетом з ядерної безпеки призвело до нонсенсу: міністерство тепер повинно займатися й суто технічними проблемами ядерної безпеки, хоча могло, як і раніше, лише контролювати дотримання екологічних нормативів на ядерних об'єктах. Загалом же мову слід вести про те, як же забезпечити єдність контролю і моніторингу у сфері заповідної справи. Контрольні повноваження слід було б зосередити все-таки у зазначеному Міністерстві, а господарські залишити за галузевими міністерствами.

В Україні відсутні нормативно-правові акти, які передбачають механізм інспектування господарюючих суб'єктів з точки зору дотримання ними еколого-правових вимог з раціонального використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Тому, на наш погляд, Міністерство екології та природних ресурсів має розробити відповідні інструкції. У більшості випадків

знання інспекторами законодавства України обмежуються лише інститутом екологічного законодавства стосовно специфіки даної діяльності. Проте оскільки в останні роки права цих інспекторів у галузі застосування екологічного законодавства були істотно розширені, цього явно недостатньо.

Негайного правового регулювання потребує встановлення платності в сфері використання ресурсів природно-заповідного фонду. При визначенні нормативів плати необхідно враховувати всі економічні показники ділянок і об'єктів заповідних територій, їх значення та місцезнаходження. Мають бути розроблені нормативи плати не тільки за споживання і користування ресурсами природно-заповідного фонду, а й за погіршення їх стану і втрату природних якостей.

З метою стимулювання заповідної справи України було б доцільним впровадження договорів на використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, причому вони можуть укладатись незалежно від того, ким є органи влади – власниками територій та об'єктів природно-заповідного фонду чи суб'єктами здійснення управлінських функцій. Договір має конкретизувати цілі та порядок використання окремо взятого заповідника, права й обов'язки сторін, встановлювати строки цього використання і нормативи плати, передбачати умови його припинення і відповідальність сторін.

На відміну від екологічного законодавства США, де кожний закон містить положення, які визначають конкретні повноваження державних органів накладати штрафи і, як правило, передбачає їх максимальний розмір, національне законодавство практикує застосування бланкетних норм права, коли при вирішенні окремої справи чи правопорушення потрібно звертатися до іншого законодавчого акта іншої галузі права. Такий механізм законодавства, звісно, не стимулює природоохоронну діяльність виконавчих органів, а в окремих випадках навіть ускладнює їх роботу.

Однією з причин утворення ситуації, яка склалася навколо природно-заповідного фонду України, є екологічний та еколого-правовий нігілізм, ігнорування вимог екологічної безпеки у господарській та побутовій діяльності. Для того, щоб зрушити проблему охорони та розвитку заповідників України з місця, слід починати з екологічної освіти населення.

Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни має супроводжуватися створенням безпечного стану довкілля для життєдіяльності суспільства і кожної людини, спираючись на досконалу правову систему.

Як підкреслювалось на конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку, «людиство здатне зробити розвиток сталим – забезпечити, щоб він задовольняв потреби сучасного, не піддаючи ризику здатність наступних поколінь задовольняти свої потреби» [11].

У цьому процесі центральне місце належить законодавству у галузі регулювання відносин з використання ресурсів природно-заповідного фонду України, яке має надати розвитку цих правовідносин чіткої цілеспрямованості, формальної визначеності, загальнообов'язковості, сприяти їх всебічному врегулюванню та подоланню різних колізій, створити юридичні засади для своєчасного застосування уповноваженими органами держави системи превентивних, оперативних,

кореляційних, стимулюючих та державно-правових регулятивних і примусових важелів до юридичних і фізичних осіб та юридичної відповідальності за екологічні правопорушення.

Тому ми повинні пам'ятати, що екологічне майбутнє нашого народу має базуватися на триєдиній основі – розвинутій системі екологічного права; дієвій системі адміністративного контролю та регулювання; екологічній культурі, яка повинна бути постійним супутником кожного громадянина України.

**Список літератури:** 1. Екологічне право: особлива частина: Підруч. для студ. юрид. вузів і фак.: Повний акад. курс / За ред. акад. АІрН В.І.Андрейцева. К., 2001. 2. Основи загальної екології: Підручник / Г.О.Білявський, М.М.Падун, Р.С.Фурдуй. К., 1995. 3. Закон України від 16 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд України» // Відомості Верховної Ради України. 1992. №34. 4. Окорюкова Л.Я. Правовий режим государственных заповедников в СССР. Воронеж, 1982. 5. Мушляк В.І. *Правова охорона природи УРСР*. К., 1982. 6. Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні (Заповідники). Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 1994р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. №48. 7. Екологія і закон. Екологічне законодавство України. У 2-х кн. Кн.2. К., 1998. 8. Конвенція про волю-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів // Відомості Верховної Ради України. 1996. №50.- 9. Лазаренко Я. Правові питання охорони озера Сиваш // *Право України*. 2001. №11. 10. Кучма Л.Д. Гарантувати екологічну безпеку шанети // *Урядовий кур'єр*. 1997. 26 червня. 11. Програма дійсвий. Повестка дня на 21 век и другие документи конференции в Рио-де-Жанейро в популярном изложении / Центр за наше общее будущее. Женева, 1993.

*Надійшла до редакції 26.02.02*

*О.М. Корота*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В СФЕРІ МАТЕРІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

Суспільні відносини, що виникають під час реалізації матеріальної відповідальності сторін трудових правовідносин, потребують правового регулювання, яке здійснюється прийняттям відповідних юридичних норм, що знаходять вираз у формі державних актів органів законодавчої влади, актів вищих органів державного управління, уповноважених видавати такі акти в межах їх компетенції, актів управління конкретних підприємств, установ, організацій за погодженням з трудовими колективами або їх представницькими органами, актів застосування чинного законодавства. «Конкретні форми виразу права залежать від міри важливості суспільних відносин, що ними регулюються, галузевої належності, компетенції органу, що здійснює правотворчість. Це можуть бути закони, укази, постанови, інструкції, накази, інші нормативно-правові акти (такі, як положення, наприклад, про преміювання), правила (такі, як правила внутрішнього трудового розпорядку) тощо» [1, с.58].

З'ясування соціально-юридичної суті терміна «нормативно-правове забезпечення матеріальної відповідальності» прямо залежить від розгляду питання стосовно розуміння іншого, більш загального понятійно-категоріального терміна – джерела трудового права України. Взагалі, «джерела права розуміються у двох сенсах – матеріальному і формально-юридичному. Джерелами трудового права у юридичному сенсі в літературі визначаються наслідки