

чином поставлений процес прийняття загальних і спеціальних нормативно-правових актів, призначених юридичних шляхом вирішувати всі найважливіші питання організаційної побудови і функціонування органів, структур та підрозділів внутрішніх справ. Управління в ОВС України, його ефективність прямо і безпосередньо пов'язані з якістю робіт в сфері відомчого нормативно-правового забезпечення. І хоча юридичного визначення набули численні аспекти управлінської діяльності, нормативного вирішення очікують ще багато питань в цій сфері. Їх вирішення повинно відбуватися найближчим часом, що потребує не тільки прийняття нових нормативних актів, але й удосконалення вже діючих. Якісна робота по удосконаленню чинних та розробленню нових нормативно-правових актів в сфері управління в органах внутрішніх справ слугує запорукою підвищення його ефективності стосовно охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. І, навпаки, неналежним чином поставлений процес правотворчості сприяє виникненню численних запитань під час реалізації управлінського процесу, породжує численні протиріччя і непорозуміння, понижує якість правозастосовчої діяльності, зменшує соціальну цінність правового регулювання взагалі. Оскільки правотворча діяльність держави та її органів є віддзеркаленням дійсних, реально існуючих суспільних відносин «у вигляді загальних норм особливого соціального характеру, юридичних норм, де вони набувають більш загального формально-юридичного характеру» [40, с.237], то в сучасному цивілізованому суспільстві вона повинна виходити з основних ідей, принципів, які визначають сутність та найбільш характерні риси цієї діяльності. За умов уже побудови правової держави ці принципи повинні знайти своє юридичне закріплення в законах та інших підзаконних нормативних актах. Щодо правотворчості в органах системи МВС України, то такими основними організаційними початками, ідеями слід вважати законність, гласність, демократизм, професіоналізм, диференціацію правотворчих повноважень, планування.

Список літератури: 1. Цветков В.В. Совершенствование аппарата государственного управления. К., 1982. 2. Селіванов В. Проблема методологічної обґрунтованості вітчизняного правознавства та юридичної практики // Право України. 1999. №1. 3. Теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Перевалова. М., 1998. 4. Медведчук В. Питання ефективності чинного законодавства // Право України. 1998. №6. 5. Шевченко Я. Розвиток і перспективи кодифікації цивільного законодавства в Україні // Право України. 2000. №2.

Надійшла до редколегії 07.05.02

В.М. Бевзенко

ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ТЕРИТОРІЙ ТА ОБ'ЄКТІВ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Заповідна справа, яка розвивалась у багатьох народів з давніх часів, значною мірою сприяє формуванню сучасного розуміння питань охорони

природи, вирішенню багатьох наукових і господарських задач. Організація заповідних територій та об'єктів, як одна із форм природоохоронної діяльності, найбільш досконалий та ефективний спосіб збереження як окремих компонентів природи, в першу чергу рослинного й тваринного світу, так і природних комплексів у цілому.

Функції заповідних територій стають все більше різноманітними й складними. На теперішній час вони виконують важливі з природоохоронної та наукової точок зору завдання – охорона унікальних і типових природних ландшафтів держави, збереження генофонду рослинного й тваринного світу, сприяння збереженню, відтворенню й збагаченню відновлюваних природних ресурсів. Заповідні території є базами наукових досліджень етапних природних комплексів, спостереження за станом і змінами навколишнього природного середовища, центрами по розробці наукових основ охорони природи, а також екологічної освіти та природоохоронного виховання.

Досягнення мети, задля якої створюються території та об'єкти природно-заповідного фонду, можливе лише за умови забезпечення заповідних територій і необхідної поведінки усіх установ, організацій та громадян, що вступають у відносини з приводу використання природно-заповідного фонду. Це досягається шляхом встановлення спеціального правового режиму, який в юридичній літературі називається заповідним (від слова – «заповідь» – правило, положення, яке є керівною вказівкою).

Дослідивши етимологію слова, з'ясуємо, що «режим» (франц. *regime*, від лат. *regimen* – правління) – система заходів, правил, запроваджуваних для досягнення певної мети (наприклад, режим економії) [1, с.]. Тобто, це “правила гри”, які встановлюються в тій чи іншій сфері людської діяльності з метою мотивації її вчинків та отримання бажаних результатів.

При вивченні системи права з'ясуємо, що досліджуване поняття виражає визначальні, ключові сторони правової дійсності. Загалом його можна визначити як порядок регулювання, який виражається в комплексі правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань і утворюючих особливу спрямованість регулювання.

У рамках кожного правового режиму завжди використовуються всі способи правового регулювання. Але в кожному режимі – й це багато в чому визначає його специфіку – один із способів, як правило, виступає як домінанта, що визначає весь його зміст і утворює специфічну спрямованість, клімат, настрій в регулюванні, що й лежить в основі класифікації первісних юридичних режимів.

Як правило, в основі юридичних режимів лежить той чи інший спосіб правового регулювання. За окремими винятками, котрі викликані багатоаспектністю ряду суспільних відносин, а також недостатньою відпрацьованістю в законодавстві самого порядку регулювання, стосовно кожного юридичного режиму можна з достатньою чіткістю визначити, що лежить в його основі – заборона, дозвіл чи позитивне зобов'язання.

Законодавче поняття режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду – сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм і правил, що визначають правовий статус, призначення цих територій та об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок охорони, використання й відтворення їх природних комплексів (ст.14 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Заповідний режим регулюється вимогами розділу III Закону України «Про природно-заповідний фонд України», а також положеннями про конкретні території та об'єкти природно-заповідного фонду, які розробляються відповідно до законодавства із визначенням завдань, наукового профілю, особливостей природоохоронного режиму та характеру функціонування.

Положення про території та об'єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення затверджуються Міністерством екології та природних ресурсів України, а положення про території та об'єкти природно-заповідного фонду місцевого значення – його органами на місцях (ст.5 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Так, Положенням про Чорноморський біосферний заповідник, затвердженого у 1998 р. Міністерством охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки, визначено, що Чорноморський біосферний заповідник створений із метою збереження типових й унікальних природних комплексів, розташованих на його території, а також вивчення основних природних і антропогенних процесів та явищ. Основними завданнями Чорноморського біосферного заповідника є впровадження заходів, спрямованих на збереження природних комплексів, що входять до його складу; розробка стратегії і тактики охорони природних комплексів; природоохоронна пропаганда з метою привернення уваги громадськості до проблем заповідника; екологічна освіта, в першу чергу участь у підготовці кваліфікованих кадрів природоохоронного профілю.

Положенням про ландшафтний заказник місцевого значення «Каїрська балка» (Херсонська область) визначено, що завданням заказника є відновлення чисельності рідкісних видів флори й фауни, занесених до Червоної книги України; охорона умов відтворення в комплексі степових, водноболотних, водних та лісових ценозів; відновлення видового складу водних організмів штучної водойми.

Як бачимо, основні положення правового статусу природно-заповідних територій та об'єктів, закріплені в Законі України «Про природно-заповідний фонд України», деталізуються в підзаконних нормативних актах органів виконавчої влади. На наш погляд, ця обставина пояснюється різноплановістю наукового профілю, особливостями природоохоронного режиму й характером функціонування заповідних територій; оперативністю організації нових чи реорганізації існуючих заповідників; неможливістю передбачити всі ці процеси в законі.

Аналіз чинного законодавства свідчить, що основи регламентації правового режиму заповідних територій та об'єктів знайшли своє відображення в багатьох галузях національного права.

Заповідна (консервативна) охорона природи (охорона природи у вузькому розумінні) отримала свій розвиток і закріплення в законодавстві ще до розвитку й формування раціонального використання природних ресурсів і правової охорони навколишнього середовища. Тому правове регулювання заповідної охорони природи базується не лише на основі норм правової охорони навколишнього середовища, спрямованих на обмеження і припинення негативного впливу господарської діяльності на всі природні об'єкти, в тому числі й заповідні, але й на традиційних нормах земельного, водного, лісового законодавства, законодавства про охорону й використання тваринного світу.

Наприклад, основні положення природно-заповідного режиму закріплені у водному (ст.94), лісовому (ст.77) та земельному (ст.ст.43, 44, 45) кодексах України, кодексі України про надра (ст.59), Законі України «Про тваринний світ» (ст.38).

У відповідності зі статтею 3 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» до комплексів, на які розповсюджується заповідний режим, належать:

- природні території та об'єкти – природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища;

- штучно створені об'єкти – ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, парки-пам'ятки садово-паркового мистецтва.

У відповідності з цією класифікацією можна сказати, що сутність і зміст правового режиму природно-заповідного фонду визначається цільовим призначенням його територій та об'єктів, саме воно повинно бути 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 [2, с.7].

Зокрема природним заповідником визнаються природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення із статусом юридичної особи, основними завданнями, яких є збереження природних комплексів та об'єктів на їх території, проведення наукових досліджень і спостережень за станом навколишнього природного середовища, розробка на їх основі природоохоронних рекомендацій, поширення екологічних знань, сприяння в підготовці наукових кадрів і спеціалістів у галузі охорони навколишнього природного середовища та заповідної справи.

Ділянки землі й водного простору з усіма природними ресурсами повністю вилучаються з господарського використання й надаються заповідникам у порядку? встановленому законодавством. На території природних заповідників забороняється будь-яка господарська діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника за винятком заходів, спрямованих на збереження й відтворення корінних природних комплексів, проведення науково-дослідних робіт та виконання інших завдань відповідно до проекту організації його території.

Дещо інше логічне наповнення має правовий режим заказників. Такими оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження й відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів, обов'язок щодо забезпечення режиму охорони та збереження яких покладається на власників або користувачів «заказаних» земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів.

Оголошення заказників провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів. На відміну від природних заповідників, господарська та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з додержанням загальних вимог охорони навколишнього природного середовища.

На підставі вище викладеного зробимо висновок, що правовий режим територій та об'єктів природно-заповідного фонду України представляє собою закріплену в нормах природоохоронного та інших галузях права України сукупність науково-обґрунтованих екологічних вимог, норм, правил та обмежень, виражених у формі взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, що визначають правовий статус, призначення природних та штучно створених територій і об'єктів, характер допустимої діяльності в них, порядок збереження, використання й відтворення їх природних комплексів відповідно до цільового призначення.

Як і будь-яке об'єктивно існуюче явище, досліджуване поняття «правовий режим» піддається класифікації за певним критерієм.

У залежності від ступеня забезпечення заповідного режиму, на наш погляд, слід розрізняти природно-заповідні об'єкти і комплекси абсолютно-заповідного режиму, відносно-заповідного та змішаного режиму заповідання.

Абсолютно-заповідний режим характерний для природних заповідників і пам'яток природи. Він виключає господарську й рекреаційну діяльність та будь-яке втручання в хід природних процесів.

Так, законодавством про природно-заповідний фонд України передбачено, що на території природних заповідників забороняється будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти, а саме: будівництво споруд та шляхів; геологорозвідувальні роботи і розробка корисних копалин; мисливство і рибальство [3].

Відносно-заповідний режим властивий природним заказникам і допускає господарсько-рекреаційну діяльність, наукову та іншу діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з додержанням загальних вимог охорони навколишнього природного середовища.

Змішаний (диференційований) природно-заповідний режим, притаманний, зокрема, таким природним комплексам, як національні природні парки, поєднує в межах одного і того ж комплексу абсолютні заборони, що розповсюджуються на окремі ділянки природи чи види діяльності, з обмеженням та узгодженням рекреаційним використанням рекреаційної території.

За статусом національні природні парки визнаються природоохоронними, рекреаційними, культурно-освітніми, науково-дослідними установами загальнодержавного значення, на які покладаються завдання: збереження цінних природних та історико-культурних комплексів і об'єктів; створення умов для організованого туризму, відпочинку та інших видів рекреаційної діяльності в природних умовах з додержанням режиму охорони природних заповідних комплексів та їх об'єктів; проведення наукових досліджень природних комплексів та їх змін в умовах рекреаційного використання, розробка наукових рекомендацій із питань охорони навколишнього природного середовища й ефективного використання природних ресурсів; проведення екологічної освітньо-виховної роботи.

З урахуванням різнопланових цінностей та особливостей національних природних парків на їх території встановлюється диференційований режим щодо їх охорони, відтворення та використання. Згідно з функціональним зонуванням, територія поділяється на заповідну зону, зону регульованої рекреації, зону стаціонарної рекреації та господарську зону.

Найбільш загальними рисами правоохоронного режиму національних природних парків є:

1) заборона рубок лісу головного користування, промислового рибальства й мисливства, іншої діяльності, яка може негативно вплинути на стан природних комплексів та об'єктів;

2) обмеження будівництва споруд, шляхів сполучення, ліній електропередач, проведення меліоративних та інших робіт (а в заповідній зоні – повна їх заборона);

3) розміщення в зоні стаціонарної рекреації готелів, мотелів, кемпінгів, інших об'єктів обслуговування відпочиваючих.

На території національних природних парків за спеціальними дозволами адміністрації допускається збір грибів, ягід, плодів диких дерев, вилов риби та полювання.

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

Проте незалежно від конкретного виду природно-заповідного режиму, ступеня забезпечення заповідного режиму, незмінною залишається загальна вимога, яка витікає з принципу заповідання, і яка полягає у забороні будь-якого втручання в природу, якщо воно суперечить тій цілі, для досягнення якої створюється відповідний заповідний об'єкт чи комплекс.

У законодавчому порядку визначено, що землі територій та об'єктів природно-заповідного фонду України, а також землі природних територій та об'єктів, що мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність, є об'єктами комплексної охорони, належать до земель природоохоронного та історико-культурного призначення. На цих землях забороняється будь-яка діяльність, яка негативно впливає або може негативно впливати на стан природних та історико-культурних комплексів та об'єктів чи перешкоджає їх використанню за ці-

льовим призначенням (ст.7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Таким чином можна сказати, що заповідний режим включає в себе закріплення в правових нормах правил двоякого характеру:

– умови, від яких залежить збереження природних територій та об'єктів у стані, необхідному для виконання покладених на них завдань і цілей – правові умови заповідного режиму;

– умови користування територіями та об'єктами природно-заповідного фонду – правові вимоги заповідного режиму, що зводяться до встановлення правил необхідної поведінки осіб, які вступають у відповідні відносини.

Відмінною рисою правового режиму є, з одного боку, залежність від необхідності забезпечення збереження заповідного об'єкта у природному стані, а з іншого – у цільовому його використанні. Характерним є і те, що він відображає як загальні ознаки, притаманні охороні території чи об'єкта природно-заповідного фонду як єдиного цілого, так і специфіку охоронного режиму кожного з елементів цього комплексу (земель, лісів, вод, тваринного світу тощо), але з урахуванням їх взаємозв'язку та взаємообумовленості.

Особливість правового режиму об'єктів та територій природно-заповідного фонду полягає також в тому, що межі його дії не збігаються з територіальними межами заповідника. Для забезпечення необхідного режиму охорони природних комплексів та об'єктів природних заповідників, запобігання негативному впливу господарської діяльності на прилеглих до них територіях устанавлюються охоронні зони. Російський вчений Петров В.В. визначає їх як різновид захисних зон, відмежовану у встановленому порядку частину території навколо заповідників, заказників, національних природних парків, що передбачає певні обмеження господарської, рекреаційної діяльності, полювання, рибальства з метою попередження шкідливого впливу на стан навколишнього середовища заповідного об'єкта, який охороняється. [4, с.369].

Величина такої зони може навіть перевищувати площу природно-заповідного об'єкта: наприклад, біосферний заповідник «Асканія-Нова» ім.Ф.Фальц-Фейна – загальна площа 33307га, в т.ч.заповідна 11054га, Азово-Сиваський національний природний парк загальною площею 52154га, в т.ч.заповідна – 38981га [5], Татранський національний парк (Чехія) площею в 50955га має охоронний пояс 70000 гектарів [6, с.88].

У разі необхідності охоронні зони можуть устанавлюватися на територіях, прилеглих до окремих ділянок національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, а також навколо заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

Розміри охоронних зон визначаються відповідно до їх цільового призначення на основі спеціальних обстежень ландшафтів та господарської діяльності на прилеглих територіях (ст.39 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»).

Правовий режим охоронних зон територій та об'єктів природно-заповідного фонду визначається з урахуванням характеру господарської

діяльності на прилеглих територіях на основі оцінки їх впливу на навколишнє природне середовище. Так, в охоронних зонах не допускається будівництво промислових та інших об'єктів, розвиток господарської діяльності, яка може призвести до негативного впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду. Оцінка такого впливу здійснюється на основі екологічної експертизи, що проводиться в порядку, визначеному Законом України від 9 лютого 1995р. «Про екологічну експертизу».

Конституція України (ст.16) встановлює обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків планетарної Чорнобильської катастрофи та збереження генофонду Українського народу.

З огляду на це кожний громадянин наділяється правом на безпечне для життя й здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди. Йому гарантується екологічно безпечне довкілля й визнається пріоритетність вимог екологічної безпеки.

З цих позицій поглиблене дослідження механізму правового правого режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду України має надзвичайно важливе значення для формування досконалої нормативно-правової бази у сфері збереження, розширення, відтворення й охорони єдиної системи територій з природним станом ландшафту та інших природних комплексів і унікальних територій, створення на їх основі природних об'єктів, які підлягають особливій охороні, що сприяє зменшенню, запобіганню та ліквідації негативного впливу господарської та іншої діяльності людей на навколишнє природне середовище, збереженню природних ресурсів, генетичного фонду живої природи.

На сьогодні території та об'єкти природно-заповідного фонду становлять порівняно незначну частину території України (близько 4% до загальної площі країни). У зв'язку з цим планується створення об'єктів природно-заповідного фонду на територіях, що відповідають умовам забезпечення охорони природних комплексів (Див.: табл. 1) [7].

Таблиця 1.

Охоронні території та об'єкти природно-заповідного фонду України

Категорія територій та об'єктів природно-заповідного фонду	Площа земельних угідь					
	Тис. гектарів	У відсотках до загальної площі країни				
		на 1 вересня 2000р.	на 2005р.	на 2015р.	на 1 вересня 2000р.	на 2005р.
Національні природні парки	600	1455	2329	1,0	2,4	3,9
Природні заповідники	160	350	422	0,3	0,6	0,7

Біосферні заповідники	212	250	301	0,3	0,4	0,5
Інші категорії природно-заповідного фонду	1427	2200	3223	2,4	3,6	5,3
Усього:	2399	4255	6275	4	7	10,4

Але вжиття цих заходів без належного дотримання заповідного режиму територій та об'єктів природно-заповідного фонду, невиконання вимог щодо раціонального використання цих природних комплексів під час здійснення господарської, управлінської та іншої діяльності, невикористання правових та економічних важелів стимулювання їх охорони призведе, на наш погляд, до формального вирішення природоохоронної проблеми та зведе нанівець докладені зусилля в цьому напрямку.

Необхідність у якісному забезпеченні правового режиму об'єктів та територій природно-заповідного фонду значною мірою зумовлюється денатуралізацією природних екологічних систем, яка дедалі посилюється у глобальному та регіональному масштабі. У зв'язку з цим особливого значення набувають підтримання природного ходу основних екологічних процесів, збереження унікальних та типових екологічних систем, всього різноманіття генетичних ресурсів біосфери, які нині перебувають під загрозою знищення через надмірну експлуатацію природних ресурсів та деструкцію ландшафтів.

Список літератури: 1. Новий тлумачний словник української мови. У 4-х т. / Укл. В.В. Яременко, О.М. Сліпушко. К., 1998; Т.3. 2. Огорокова Л.Я. Правовой режим государственных заповедников в СССР. Воронеж, 1982. 3. Закон України від 16 червня 1992 року «Про природно-заповідний фонд України» // Відомості Верховної Ради України. 1992. №34. 4. Петров В.В. Правовая охрана природы в СССР: Учебник. М., 1984. 5. За статистичними даними Державного управління екології та природних ресурсів в Херсонській області за 2001 рік. 6. Борисов В.А., Белоусова Л.С., Винокуров А.А. Охраняемые природные территории мира. М, 1985. 7. Закон України від 21 вересня 2000 року «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» // Відомості Верховної Ради України. 2000. №47.

Надійшла до редколегії 28.03.02