
ЕКОНОМІКА ТА ЕКОЛОГІЯ ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ

УДК 332.2:332.3

ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОЇ БАЗИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ

*Третяк В.М., доктор економічних наук, професор
кафедри екології та економіки землекористування*

*Юрченко А.Д., кандидат економічних наук, професор
кафедри екології та економіки землекористування*

Лобуцько Ю.В., здобувач

*Державна екологічна академія післядипломної
освіти та управління Мінприроди України*

Проведено дослідження сучасного стану та ефективності природоохоронного законодавства, зокрема у сфері управління природно-заповідним фондом країни. Обґрунтовані напрями удосконалення чинних природоохоронних актів законодавства та нормативного і методичного забезпечення функціонування природно-заповідного фонду, ведення державного кадастру його територій і об'єктів.

***Ключові слова:** природно-заповідний фонд, природоохоронне законодавство, державний кадастр територій і об'єктів природно-заповідного фонду, екологічна мережа.*

Постановка проблеми

Загальна площа земельних ресурсів України складає 60,4 млн. га. В структурі економічних активів національного багатства України земельний капітал займає одне із провідних місць. Зокрема, його питома вага у складі природного капіталу складає 44 відсотки, а природного у складі національного

багатства України – 40 відсотків. Сумарна вартість природних ресурсів країни становить 1,6 трлн. дол. США. Проте, внесок цих активів у розвиток економіки досі залишається невисоким, а ефективність їх використання є недостатньою, що обумовлене зокрема недосконалістю сучасної системи земельних відносин і методів регулювання землекористування.

Особливу значущість в сучасних умовах набувають питання державного регулювання збереження та ефективного соціально-економічного використання екологічного потенціалу території країни. Вирішення екологічних проблем розвиненими державами розглядається як одна з умов стійкого і благополучного їх розвитку. В Україні, в умовах практично нерегульованого становлення ринкових екологічних відносин в земельній сфері, гострі проблеми збереження та ефективного використання екологічного потенціалу земельних ресурсів, зокрема природно-заповідного фонду, не вирішуються і навіть не плануються [1].

Виникає серйозна небезпека втрати цінних екологічних територій. Землі розглядаються виключно як об'єкти нерухомості, без урахування пов'язаного ними екологічного потенціалу. Проголошення пріоритету лише економічних цілей у використанні природних ресурсів без урахування соціальної потреби у сприятливому для людини природному середовищі загрожує негативними екологічними наслідками в найближчі роки.

Метою статті є обґрунтування напрямів удосконалення інституціональної бази сучасних методів та інструментів управління природними ресурсами країни.

Виклад основного матеріалу

Розпорядженням КМУ від 08.02.06 № 70-р схвалено Концепцію Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи до 2020 року. Метою програми продекларовано створення належних умов для реалізації єдиної державної політи-

ки у сфері розвитку заповідної справи, вдосконалення управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, прискорення формування національної екологічної мережі як складової Пан'європейської екологічної мережі.

В основних засадах стратегії державної екологічної політики України на період до 2020 року [2] стан земельних ресурсів країни визначено близьким до критичного. Так, на всій території країни поширені процеси деградації земель: близько 57,5 % території еродовано, а 20 % - забруднено. Щорічні втрати гумусу на землях, які обробляються, в середньому становлять 0,65 т/га [3]. В той же час, займаючи менше 6 % площі Європи, Україна поки що володіє близько 35 % її біорізноманіття. Разом з тим, продекларовані численні механізми здійснення державної екологічної політики залишаються не реалізованими. Питання щодо ландшафтного різноманіття поки що не знайшли достатнього відображення у механізмах, спрямованих на захист і удосконалення якості природного середовища. Не створено еколого-економічних важелів державно-приватного партнерства щодо впровадження екологічно збалансованої системи природокористування, сталого функціонування природоохоронних землекористувань. Офіційно схваленої державної стратегії охорони земель не визначено. Має місце лише імітація природоохоронної діяльності у сфері земельних відносин та формування ринкового земельного ладу. Ефективність заповідної справи продовжує оцінюватися переважно фор-

мальним зростанням кількості та площ територій і об'єктів природно-заповідного фонду. Не створено достатнього інституціонального забезпечення відтворення природного рослинного і тваринного світу, запровадження екологічно збалансованої системи природокористування. Врахування природоохоронних аспектів у соціально-економічній політиці держави ще не стало необхідною передумовою відновлення та підтримки біологічного і ландшафтного різноманіття.

Стратегічним завданням в період до 2020 року у досягненні екологічної збалансованості території України Основними засадами державної екологічної політики передбачено посилення ролі державного екологічного управління природними ресурсами, оптимізації державного кадастру природно-заповідного фонду, збільшення площі земель екологічної мережі; сприяння місцевим громадам у розробленні та впровадженні механізмів невиснажливого господарювання та екологічно дружніх технологій на засадах сталого розвитку. В числі пріоритетних напрямів природоохоронної діяльності в Україні визначено розширення існуючих і створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду, резервування природних територій, перспективних для подальшого заповідання. Передбачено довести у 2015 році площу національної екомережі до 41 % території країни (до 24,7 млн. га), а площу природно-заповідного фонду розширити до 10 %. Прогнозується, що площі природно-заповідного фонду у 2020

році будуть займати 15 % загальної території України (до 9,0 млн. га).

Основною метою загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2006-2015 роки [4], основою якої є території природно-заповідного фонду, визначено збереження біологічного та ландшафтного різноманіття екосистем країни з природними або частково зміненими ландшафтами як частини єдиної просторової системи території Європи, а також забезпечення природних шляхів міграцій та поширення видів рослин і тварин, що сприятиме збереженню екосистем. Необхідно звернути увагу на те, що формування екологічної мережі в Україні поки що здійснюється переважно на базі результатів наукових досліджень. При формуванні екологічної мережі практично не враховується досвід містобудівного і землевпорядного проектування.

Порівняно з ландшафтами Центральної і Західної Європи, в Україні суттєво менша частка територій з природним або частково зміненим станом ландшафтів, що обумовлює порівняно менші питомі можливості формування територій природно-заповідного фонду без відчутної, економічно затратної трансформації з цією метою сільськогосподарських і урбанізованих ландшафтів. В загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2006-2015 роки також констатується, що «сучасний стан природних ландшафтів України лише частково відповідає критеріям віднесення їх до Всеєвропейської екологічної мережі». На наш погляд, це об'єктивна реальність, обумовлена

фізико-географічними особливостями території країни. З урахуванням цієї аксіоми, при формуванні національної екологічної мережі вбачається доцільним змістити акценти з формального її територіального розвитку на забезпечення відповідного правового статусу елементів екомережі, встановлення режиму територіальних обмежень і їх фіксації в матеріалах державного земельного кадастру та кадастру природно-заповідного фонду на основі здійснення усталених процедур розробки прогностичної і проектно-землевпорядної і містобудівної документації. На територіях основних елементів національної екологічної мережі необхідно визначити межі і площі земельних ділянок суб'єктів природоохоронних землекористувань; склад, зміст, строки дії природоохоронних обмежень; порядок і обсяги зміни цільового призначення земельних ділянок відповідно до вимог чинного законодавства; строки, обсяги виконання та джерела і обсяги фінансування відповідних землевпорядних робіт з трансформації природоохоронного землекористування.

Реалістичність забезпечення визначеного в документації з формування екомережі режиму природоохоронного землекористування повинна забезпечуватись здійсненням відповідного державного управління шляхом запровадження договірних відносин спеціально на те уповноважених державних органів влади із відповідними суб'єктами землекористування, обґрунтування необхідних бюджетних та інших джерел фінансування на здійснення заходів з природоохоронної трансформації землекористувань, прове-

дення відповідного моніторингу дотримання договірних умов, застосування, при необхідності, встановлених законом економічних та інших важелів впливу.

У методичному відношенні інституціональне забезпечення формування національної екологічної мережі поки що не містить належного організаційно-правового, економічного та соціального механізмів реалізації. Навіть не створено методики визначення ефективності заходів з формування територій природно-заповідного фонду як базової основи національної екологічної мережі, а також державного управління її розвитком. За нашим переконанням, території природно-заповідного фонду мають формуватись не лише на підставі науково сформульованих певних побажань, а і на відповідних реальних соціально-економічних та екологічних обґрунтуваннях, балансових розрахунках по кожному із заходів, в розрізі відповідних територій, диференційовано по термінах їх реалізації, узгоджено з матеріально-технічними і фінансовими можливостями держави та імовірного залучення ресурсів з інших джерел. Вбачається, що реалізація Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України ефективно може здійснюватись лише на базі обґрунтованих заходів відповідно до усталених механізмів розробки і запровадження проектно-прогностичної містобудівної та землевпорядної документації.

У Загальнодержавній програмі формування національної екологічної мережі України на 2006-2015 роки до складових структурних

елементів екологічної мережі віднесено, зокрема, землі національних природних парків та біосферних заповідників в цілому. Згідно частини третьої ст. 20 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [5], до складу територій національних природних парків можуть включатись ділянки землі та водного простору інших власників і землекористувачів. Переважно ці ділянки відносяться до господарських зон національних природних парків. У ст. 21 цього Закону встановлено, що в межах господарської зони парків проводиться господарська діяльність, спрямована на виконання покладених на парк завдань, знаходяться населені пункти, об'єкти комунального призначення парку, а також включені до складу території парку землі інших землевласників та землекористувачів, на яких господарська та інша діяльність здійснюється з додержанням вимог та обмежень. У визначених для антропогенних ландшафтів біосферних заповідників зони антропогенних ландшафтів також включають значні території традиційного сільськогосподарського землекористування, лісокористування, водокористування, місця поселення, рекреації та інших видів господарської діяльності.

Розглянемо для прикладу правомірність зарахування до складових структурних елементів екологічної мережі антропогенних ландшафтів окремих біосферних заповідників та національних природних парків. Так, наприклад, у біосферному заповіднику «Асканія-Нова» обліковується 33,3 тис. га земель, з яких 22,2 тис. га становить рілля, яка

обробляється у складі сільськогосподарських угідь. Всього у цьому біосферному заповіднику 55 % території відноситься до земель сільськогосподарського призначення. В Чорноморському біосферному заповіднику частка земель сільськогосподарського призначення досягає 29,1 %, а у Дунайському біосферному заповіднику – 58,9 % [6]. Разом у межах цих об'єктів природно-заповідного фонду налічується 119,2 тис. га сільськогосподарських угідь, на яких ведеться виробнича сільськогосподарська діяльність аграрними підприємствами, фермерськими господарствами, громадянами. В межах території національного природного парку «Подільські Товтри» із 261,3 тис. га загальної площі його земель 195,9 тис. га (75 %) займають сільськогосподарські угіддя, на яких здійснюється традиційне аграрне землекористування, яке до того ж спричиняє зростаючу деградацію середовищеформуючої функції ґрунтового покриву.

Вбачається необґрунтованим включення до екологічної мережі сільськогосподарських земель лише у зв'язку з їх територіальним розміщенням в межах природоохоронних територій. Дискусійним вбачається віднесення до структурних елементів екологічної мережі і смуг відведення та берегових смуг водних шляхів, оскільки відповідні земельні ділянки у смугах відведення призначені для технічних цілей – розміщення гідрометричних і гідротехнічних захисних, регуляційних та огорожувальних споруд, переправ тощо. Як відомо, берегові смуги водних шляхів призначені для проведення переважно будів-

льних робіт, пов'язаних із судноплаванням.

Більшість земель територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення не вилучається у землекористувачів і власників землі. Частиною п'ятою ст. 12 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» передбачено, що управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти. Відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» (ст. 26, 28, 30, 38) власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заказниками, пам'ятками природи, заповідними урочищами, парками-пам'ятками садово-паркового мистецтва повинні брати на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження з оформленням охоронних зобов'язань.

У 2013 році затверджено Інструкцію щодо оформлення охоронних зобов'язань на території і об'єкти природно-заповідного фонду [8]. За Інструкцією, визначення режимів охорони і збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення здійснюється у формі охоронних зобов'язань. Ця форма успадкована з часів існування виключно державної форми власності на землю та інші природні ресурси, а також домінування соціально-економічних відносин, відмінних від ринкових.

Вимоги до землекористувачів та власників земельних ділянок щодо забезпечення ними охорони і збереження відповідних територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення встановлюються уповноваженими природоохоронними органами в підготовлених ними в односторонньому порядку охоронних зобов'язаннях. Ці зобов'язання уповноважені органи підписують і реєструють у своїх офісах та розсилають із супровідними рекомендованими листами суб'єктам права на землю, де оголошені природоохоронні території. Як свідчить багаторічна практика, такі правовідносини лише імітують ефективну природоохоронну діяльність.

Охоронні зобов'язання не містять конкретних умов, узгоджених сторонами. Так, декларуються універсальні, придатні для будь-яких випадків, зобов'язання, наприклад, «дотримуватись встановленого режиму для території об'єкта природно-заповідного фонду; не здійснювати забороненої господарської діяльності; вживати заходів щодо попередження і ліквідації екологічних наслідків аварій та шкідливого впливу; забезпечити охорону та збереження цінних природних комплексів тощо». Але для конкретних територій природно-заповідного фонду місцевого значення, залежно від їх походження, ландшафтної структури існують притаманні лише кожній з них специфічні об'єкти збереження, для яких і повинен встановлюватись відповідний режим охорони. Оскільки режим охорони і збереження та відтворення природних комплексів, їх окремих компонентів для конкретних тери-

торій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення не встановлюється, безглуздо реєструвати у державному земельному кадастрі у відповідності до частини п'ятої ст. 7 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» декларативні приписи як систему обмежень (обтяжень).

Виконання зобов'язань суб'єктами права на землю щодо забезпечення природоохоронного режиму і збереження цінних природних комплексів, які мають місце на природоохоронній території, обумовлює обмеження права землекористувача (землевласника) на здійснення ефективної прибуткової господарської діяльності, зменшує вартість земельної ділянки, викликає необхідність витрачання коштів на попередження шкідливого зовнішнього впливу на територію (об'єкт) природно-заповідного фонду та його охорону.

Зростаючої актуальності в теперішній час набуває проблема удосконалення порядку ведення кадастру територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного і місцевого значення. Як відомо, кадастр природно-заповідного фонду уже близько 10 років не знаходить належного розвитку і не узгоджується з нормами базового Закону «Про державний земельний кадастр», не функціонує як цілісна автоматизована система достовірної актуальної інформації, необхідної для обґрунтування дієвих управлінських рішень. Методична база ведення кадастру залишається недосконалою, спрямована на створення його інформаційної бази як виключно наукової та надмірно деталізованої, запозиченої в чис-

ленних енциклопедіях, класифікаторах рослинності, типів та класів фауни, ґрунтового покриву, літописах природи тощо [9]. В кадастрі природно-заповідного фонду державна реєстрація його територій і об'єктів як територіальних обмежень не проводиться. Не публікуються поточні дані щодо державного обліку земель природно-заповідного фонду. Не здійснюється державна реєстрація обмежень і обтяжень, передбачена ст. 7 Закон України «Про природно-заповідний фонд України».

Одночасно, сучасне природоохоронне законодавство, його нормативна і методична бази, зокрема, базові природоохоронні закони: «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.91 і «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.92. Від 01.01.05 діє Закон України «Про екологічну мережу України», а з 24.06.04 – Закон України «Про екологічний аудит» не вирішують сучасних земельних та екологічних проблем. Зазначені документи по суті є рекомендаційними актами. Зростання чисельності правових актів не позначається позитивно на ефективності природоохоронного управління землекористуванням.

На наш погляд, до найбільш значимих недоліків чинних природоохоронних нормативних актів відносяться наступні:

- 1) існуючі правові механізми державного регулювання охорони земель і землекористування продовжують базуватися переважно на досвіді, який набувався в умовах виключно державної форми власності на природні ресурси;

2) сучасне природоохоронне законодавство щодо територій природно-заповідного фонду загалом не відповідає вимогам концепції абсолютної заповідності;

3) при розробці нових актів законодавства не визначаються механізми їх наступного ефективного практичного застосування;

4) чітко не розмежовуються природоохоронні повноваження законодавчих, виконавчих та судових органів влади, а також органів місцевого самоврядування і громадських організацій;

5) ефективність запроваджуваних норм правових актів не досліджується. Узагальненої державної практики аналізу застосування актів природоохоронного законодавства не існує. Викладення правових норм на основі належної юридичної техніки не є пріоритетним;

6) при опрацюванні природоохоронних нормативних актів не досліджується досвід відповідного правового регулювання в ЄС та інших країнах світу. Гармонізація законодавства України із законодавством цих країн у пріоритетних сферах природокористування не практикується;

7) значна частина законів не встановлює нових норм і має відсилний характер. Так, у Законі України «Про екологічну мережу України», який складається з 25 статей, відсилочні формулювання «відповідно до Закону», «визначених Законом», «у встановленому Законом порядку», «в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України» вживається практично у кожній другій статті;

8) економічне стимулювання суб'єктів землекористування за

ефективне відтворення ними популяцій природних флористичних комплексів, оптимізацію ландшафтної структури, збереження родючості ґрунтів, консервацію малопродуктивних і деградованих угідь у відповідних законах лише декларується, його механізми не закріплені в податковому і бюджетному законодавстві.

Висновки

1. Розв'язання екологічних проблем природокористування в країнах світу розглядається як одна з найважливіших засад стійкого і благополучного розвитку. В умовах нецілеспрямованого, практично нерегульованого становлення ринкових відносин в земельній сфері країни зростає екологічна нестабільність у використанні природних ресурсів. Продекларовані численні інституціональні механізми здійснення державної екологічної політики залишаються не реалізованими.

2. Сучасне природоохоронне законодавство країни розвивається недостатньо ефективно. Нормативно-правове регулювання у сфері управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду забезпечується переважно численними недосконалими відомчими документами.

3. Кадастр природно-заповідного фонду не функціонує як ефективна цілісна автоматизована інформаційна система.

4. Залишається архаїчною система управління територіями і об'єктами природно-заповідного фонду місцевого значення.

5. В методичному відношенні інституціональне забезпечення

формування національної екологічної мережі не має дієвих організаційно-правових, економічних, технічних та соціальних механізмів реалізації.

6. Розв'язання зазначених проблем удосконалення інституціональної бази управління природоохороною діяльністю потребує невідкладного удосконалення із врахуванням змін в земельному законодавстві та ринкових відносинах власності на землю і інші природні ресурси.

Список літератури

1. Третяк А.М. Земельний капітал: теоретико-методологічні основи формування та функціонування: Монографія / А.М. Третяк. – Львів : СПОЛОМ, 2011. – 520 с.
2. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.02.2010 № 2818-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. - № 26. – Ст. 218.
3. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2012. – 258 с.
4. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки: Закон України від 21.09.2000 № 1989-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. - № 47. – Ст. 405.
5. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 06.06.1992 № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. - № 34. – Ст. 502.
6. Заповідники і національні природні парки України. - К. : Вища освіта, 1999. - 232 с.

7. Девіс Норман. Європа: Історія // Пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. – К. : Основи, 2000. – 1464 с.
8. Інструкція щодо оформлення охоронних зобов'язань на території та об'єкти природно-заповідного фонду: Затв. наказом Мінекології України 25.02.2013 № 65; зареєстр. в Мін'юсті України 13.03.2013 № 404/22936.
9. Державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду станом на 01.01.2006 / Державна служба заповідної справи Мінприроди України – К. : 2006. – 311 с.

Проведено исследование современного состояния и эффективности природоохранного законодательства, в частности в сфере управления природно-заповедным фондом страны. Обоснованные направления совершенствования действующих природоохранных актов законодательства и нормативного и методического обеспечения функционирования природно-заповедного фонда, ведения государственного кадастра его территорий и объектов.

Ключевые слова: природно-заповедном фонде, природоохранное законодательство, государственный кадастр территорий и объектов природно-заповедного фонда, экологическая сеть.

Study of the current state of efficiency and environmental legislation, including the management of nature reserves fund the country. Directions improving existing environmental legislation and normative acts and methodological support the functioning of the natural reserve fund, the State Cadastre its territories and objects.

Keywords: nature conservation, environmental legislation, state cadastre of territories and objects of nature conservation, ecological network.