

Тема 8-2. Правове регулювання використання природоохоронних територій

- Види територій та об'єктів заповідного та іншого природоохоронного призначення.
- Види та склад правопорушень природоохоронного законодавства.
- Юридична відповідальність за порушення природоохоронного законодавства.

З метою забезпечення сприятливої екологічної обстановки, запобігання та стабілізації негативних природних процесів та явищ в Україні під особливу охорону природні беруться території та об'єкти, які мають велику екологічну цінність як унікальні та типові природні комплекси. Такі території складають єдину систему, яка включає об'єкти природно-заповідного фонду, курортні, лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи об'єктів і територій. Це найбільш цінні з природоохоронної, екологічної, наукової, естетичної, рекреаційної точок зору природні території та акваторії, яким внаслідок їх унікальності чи типовості державою надається особливий охоронний правовий статус.

Правове регулювання відносин у природоохоронній галузі здійснюється відповідно до спеціального ЗУ «Про природно-заповідний фонд України, а також Кодексів України, ЗУ «Про охорону навколишнього природнього середовища», «Про рослинний світ», «Про тваринний світ», «Про Червону книгу України» та інших нормативно-правових актів.

Території та об'єкти заповідного та іншого природоохоронного призначення використовуються з природоохоронною, науково-дослідною, освітньо-виховною, рекреаційною, лікувально-оздоровчою метою, а також для потреб моніторингу навколишнього середовища. Право користування певними територіями та об'єкти заповідного та іншого природоохоронного призначення більш детально визначається у відповідних положеннях щодо цих територій.

Право власності на території та об'єкти заповідного та іншого природоохоронного призначення набувається та реалізується відповідно чинного законодавства України.

Віднесення природних територій та об'єктів до тієї чи іншої категорії особливої державної охорони відбувається не стихійно, а з урахуванням науково обґрунтованих нормативів. Для запобігання надмірному антропогенному впливу на земельні угіддя, у тому числі надмірній розораності сільськогосподарських угідь встановлюються оптимальне співвідношення земель сільськогосподарського, природно-заповідного та іншого природоохоронного, оздоровчого, історико-культурного, рекреаційного призначення, а також земель лісового та водного фондів, а також оптимальне співвідношення ріллі та багаторічних насаджень, сіножатей, пасовищ, а також земель під полезахисними лісосмугами в агроландшафтах (ст. 33 ЗУ «Про охорону земель»).

Серед типів територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні центральне місце посідає природно-заповідний фонд України.

Природно-заповідний фонд України (ПЗФ) – це ділянки суші та водного простору, природні комплекси й об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну і економічну цінність і призначені для збереження

природної різноманітності, генофонду видів тварин і рослин, підтримання загального екологічного балансу та фонового моніторингу навколишнього природного середовища, вилучаються з господарського використання повністю або частково і оголошуються територією чи об'єктом природно-заповідного фонду України (ст. 61 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища»).

Природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, до якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною.

Території та об'єкти ПЗФ, як і інші природні об'єкти та ресурси можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності.

Використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду здійснюється відповідно до таких основних принципів: збереження та екологічно збалансоване використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду; забезпечення цілісності екосистемних функцій територій та об'єктів природно-заповідного фонду; забезпечення державної підтримки, стимулювання суб'єктів господарювання при створенні на їх землях територій та об'єктів природно-заповідного фонду; забезпечення участі громадян та їх об'єднань у розробленні пропозицій та прийняття рішень щодо формування, збереження та використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду та ін.

Загальною ознакою права користування природно-заповідним фондом є те, що за своїм характером це право обмежене вимогами, які встановлені щодо охорони та відтворення його природних комплексів та об'єктів.

Спеціально уповноваженим органом державного управління в галузі організації, охорони та використання природно-заповідного фонду є Мінприроди України та його спеціальні підрозділи на місцях.

Управління природними заповідниками, біосферними заповідниками, національними природними парками, регіональними ландшафтними парками, ботанічними садами, дендрологічними та зоологічними парками здійснюється їх спеціальними адміністраціями.

З метою оцінки складу, стану та перспектив розвитку ПЗФ, охорони, ефективного використання, планування наукових досліджень, а також забезпечення усіх зацікавлених інформацією, необхідною для вирішення питань соціально-економічного розвитку, розміщення продуктивних сил ведеться державний кадастр територій та об'єктів ПЗФ.

Особи, винні у порушенні законодавства про ПЗФ можуть бути притягнені до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності відповідно до законодавства України.

Адміністративна відповідальність настає за вчинення винною особою правопорушення, передбаченого ст. 91 КУпАП – здійснення в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, їх охоронних зон, а також територій, зарезервованих для наступного заповідання, забороненої господарської та іншої діяльності, порушення інших вимог режиму цих територій та об'єктів,

самовільна зміна їх меж, невжиття заходів для попередження і ліквідації негативних наслідків аварій або іншого шкідливого впливу на території та об'єкти природно-заповідного фонду.

Інші статті КУпАП, зокрема 88, 88¹, 88², 90, передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення, які пов'язані з охороною біологічних ресурсів, видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України. І хоча склади відповідних правопорушень безпосередньо не стосуються природно-заповідних територій, вчинення таких дій на території ПЗФ розцінюється як обтяжуюча обставина.

Основними видами адміністративних стягнень є: штрафи; конфіскацією знарядь і засобів вчинення правопорушення та незаконно добутих природних ресурсів чи без такої.

Розглядати справи про адміністративні правопорушення законодавства про ПЗФ уповноважені посадові особи Мінприроди України, а також інших уповноважених органів центральної виконавчої влади у межах своїх повноважень.

За найбільш тяжкі правопорушення, що містять ознаки складу злочину передбаченого однією із статей ККУ, винні особи притягуються до *кримінальної відповідальності*. Відповідно до статті 252 ККУ умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів природно-заповідного фонду тягне за собою накладання на винних штрафу або позбавлення волі.

Інші статті ККУ, зокрема 245, 246, 247, 248, 249 передбачають кримінальну відповідальність за незаконне полювання, незаконну порубка лісу, правопорушення, які пов'язані з охороною, використанням та відтворенням біологічних ресурсів, видів тварин і рослин, занесених до Червоної книги України тощо. І хоча склади відповідних правопорушень безпосередньо не стосуються природно-заповідних територій, вчинення таких дій на території ПЗФ розцінюється як обтяжуюча обставина.

Практично завжди при вчиненні порушення законодавства про ПЗФ заподіюється майнова шкода природним об'єктам, природним комплексам чи природним умовам. Обов'язок відшкодувати цю шкоду, який покладається на винну особу, має ряд відмінностей, які полягають в особливостях самого об'єкта посягання, методів обчислення розміру заподіяної шкоди та її стягнення.

Відповідно до ст. 69 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» заподіяна шкода підлягає відшкодуванню в повному обсязі без застосування норм зниження розміру стягнення.

Ще однією особливістю застосування майнової відповідальності є визначення розмірів шкоди на основі кадастрової еколого-економічної оцінки віднесених до складу ПЗФ територій та об'єктів, що проводиться відповідно до ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» та спеціальних такс.

Розмір відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічного законодавства у межах територій та об'єктів ПЗФ України, обчислюється уповноваженими посадовими особами Мінприроди України і його органів на місцях, заповідників, національних природних парків та інших природоохоронних установ, підприємств, установ та організацій, у віданні яких

перебувають території та об'єкти ПЗФ, а також інших спеціально уповноважених органів, яким надано право накладати адміністративні стягнення.

Законодавство про ПЗФ передбачає можливість настання майнової відповідальності «без вини». Обов'язок компенсувати шкоду, заподіяну територіям та об'єктам ПЗФ, у цьому випадку покладається на осіб, які володіють джерелами підвищеної екологічної небезпеки, якщо вони не доведуть, що така шкода виникла внаслідок стихійних природних явищ чи навмисних дій інших осіб.

До дисциплінарної відповідальності можуть притягатись особи (зокрема, працівників служби охорони ПЗФ, лісової охорони, рибоохорони та інші) винні в невиконанні або неналежному виконанні своїх трудових обов'язків, пов'язаних зі здійсненням природоохоронних заходів у сфері охорони, збереження та відтворення територій та об'єктів ПЗФ.

Види дисциплінарних стягнень та порядок їх накладення регулюються Кодексом законів про працю України. Згідно зі ст. 147 Кодексу до порушників трудової дисципліни, винних у невиконанні своїх трудових обов'язків, може бути застосовано один з двох заходів стягнення: догана або звільнення з роботи. Для окремих категорій працівників певними статутами та положеннями можуть передбачатись також інші дисциплінарні стягнення.

Одним із типів територій, що підлягають в Україні особливій державній охороні, є *курортні та лікувально-оздоровчі території*. Відповідно до ст. 62 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» курортними і лікувально-оздоровчими зонами визнаються території, які мають виражені природні лікувальні фактори: мінеральні джерела, кліматичні та інші умови, сприятливі для лікування і оздоровлення людей. З метою охорони природних якостей та лікувальних факторів курортних зон, запобігання їх псуванню, забрудненню і виснаженню встановлюються округи їх санітарної охорони.

В межах курортних і лікувально-оздоровчих зон забороняється діяльність, яка суперечить їх цільовому призначенню або може негативно впливати на лікувальні якості і санітарний стан території, що підлягає особливій охороні.

Більш детально питання правового статусу, охоронного режиму, організації функціонального зонування їх територій, управління ними, виявлення та обліку природних лікувальних ресурсів, забезпечення їх раціонального видобутку, використання і охорони, а також інші аспекти регулювання відносин стосовно цих об'єктів визначені ЗУ «Про курорти».

Зважаючи на особливу цінність земель курортних територій, законодавством встановлені для них підвищені ставки земельного податку

Особи, винні в порушенні вимог законодавства про курорти, несуть цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність.

Вчинення порушень вимог законодавства про курорти є підставою для застосування норм юридичної відповідальності загального характеру у зв'язку з тим, що ні ЗУ «Про курорти», ні КУпАП та ККУ не містить переліку правопорушень, що є підставою притягнення винних до юридичної відповідальності.

До територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні також відносяться рекреаційні зони, водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, водоохоронні зони та полезахисні природні смуги.

Рекреаційні зони – це території (акваторії), призначені для організації відпочинку населення, туризму та проведення спортивних заходів. До земель рекреаційного призначення належать земельні ділянки зелених зон і зелених насаджень міст та інших населених пунктів, навчально-туристських та екологічних стежок, маркованих трас, земельні ділянки, зайняті територіями будинків відпочинку, пансіонатів, об'єктів фізичної культури і спорту, туристичних баз, кемпінгів, яхт-клубів, стаціонарних і наметових туристично-оздоровчих таборів, будинків рибалок і мисливців, дитячих туристичних станцій, дитячих та спортивних таборів, інших аналогічних об'єктів, а також земельні ділянки, надані для дачного будівництва і спорудження інших об'єктів стаціонарної рекреації (ст. 51 ЗКУ).

Єдиного для території України режиму використання рекреаційних зон не встановлено. За цих умов їх режим визначається місцевими радами відповідно до законодавства України. Загальними ознаками цього режиму є: заборона в межах зон господарської та іншої діяльності, що негативно впливає на навколишнє природне середовище; заборона зміни природного ландшафту та проведення інших дій, що суперечать використанню цих зон за призначенням.

Особи, винні в порушенні правового режиму рекреаційних зон, можуть притягатися до адміністративної, кримінальної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності згідно з чинним законодавством.

Специфічних складів порушень щодо режиму та використання рекреаційних зон законодавством України не передбачено. До цих відносин застосовуються загальні норми юридичної відповідальності за правопорушення у галузі охорони навколишнього природного середовища.

Водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як місце перебування водоплавних птахів, охоронний статус яких насамперед пов'язаний з участю України у Рамсарській конвенції. Особливий охоронний статус водно-болотних угідь ґрунтується на визнанні суттєвих екологічних функцій цих земель як регуляторів водного режиму, а також як місць мешкання та гніздування орнітофауни.

Охорона і використання природних ресурсів водно-болотних угідь (їх ділянок) міжнародного значення, що перебувають у межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду, здійснюються відповідно до законодавства про природно-заповідний фонд України.

Порядок використання водно-болотних угідь міжнародного значення встановлюється ЗКУ, ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про екологічну мережу України», Конвенцією про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином, як середовища існування водоплавних птахів та іншими нормативно-правовими актами України, а також міжнародними договорами.

Водоохоронна зона – це природоохоронна територія регульованої господарської діяльності, що виділяються для створення сприятливого режиму водних об'єктів, попередження їх забруднення, засмічення і вичерпання, знищення навколководних рослин і тварин, а також зменшення коливань стоку вздовж річок, морів та навколо озер, водосховищ і інших водойм встановлюються водоохоронні зони (ст. 87 ВКУ).

Порядок визначення розмірів і меж водоохоронних зон та режим ведення господарської діяльності в них встановлюються Кабміном України.

Контроль за створенням водоохоронних зон і прибережних захисних смуг, а також за додержанням режиму використання їх територій здійснюється виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад та органами Мінприроди України.

Контроль за додержанням режиму використання територій водоохоронних зон покладається на місцеві органи державної виконавчої влади, виконавчі комітети рад, органи Мінприроди України.

Законодавство України не встановлює спеціальної відповідальності за порушення правового режиму водоохоронних зон, тому в разі вчинення відповідних правопорушень *юридична відповідальність* настає на загальних засадах.

Полезахисні лісові смуги виконують переважно захисні, протиерозійні, кліматорегулюючі та інші корисні функції. Правовий режим полезахисних лісосмуг детально законодавством не визначено, тому регулюється у встановленому законом порядку (КУПАП, ККУ, ЛКУ та інші).

З метою запобігання негативного впливу господарської діяльності на представників флори та фауни, а також запобігання їх знищенню найбільш дієвим заходом є надання особливого охоронного статусу видам тварин, рослин, мікроорганізмів, що є рідкісними або перебувають під загрозою зникнення.

Відповідно до ст. 64 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» рідкісні та зникаючі види тваринного і рослинного світу, які постійно або тимчасово перебувають (зростають) у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, підлягають особливій охороні і заносяться до Червоної книги України.

Червона книга України є офіційним державним документом, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також узагальнені відомості про сучасний стан цих видів та заходи щодо їх збереження та відтворення.

Перебування (зростання) на певній території видів, занесених до Червоної книги України, є підставою для оголошення такої території об'єктом природно-заповідного фонду України.

Відповідно до ст. 20 ЗУ «Про Червону книгу України» юридичну відповідальність за порушення законодавства у галузі охорони, використання та відтворення рідкісних та зникаючих видів тваринного і рослинного світу,

занесених до Червоної книги України, несуть особи, винні у: погіршенні середовища перебування (зростання) видів, занесених до Червоної книги України; незаконному використанні об'єктів Червоної книги України або їх знищенні; порушенні умов утримання видів тваринного і рослинного світу занесених до Червоної книги України, в ботанічних садах, дендрологічних та зоологічних парках, інших штучно створених умовах, що призвело до їх загибелі, каліцтва або пошкодження, вчинення інших дій, що завдали шкоди видам, які занесені до Червоної книги України.

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у галузі охорони, використання та відтворення рідкісних та зникаючих видів, занесених до Червоної книги України передбачена статтями 88, 88¹, 88², 90 КпАП України. Основними видами адміністративних стягнень є: штрафи; конфіскацією незаконно добутого.

Шкода, завдана незаконним добуванням, знищенням або пошкодженням видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, погіршенням середовища їх перебування (зростання), стягується у порядку цивільного судочинства, а обчислюється за таксами, затвердженими постановою Кабміну України № 1030 від 07.11.12 «Про розмір компенсації за незаконне добування, знищення або пошкодження видів тваринного і рослинного світу, занесених до Червоної книги України, а також за знищення чи погіршення середовища їх перебування (зростання)».

Перелік типів територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, що наведено у ст. 60 ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», не є вичерпним. Закон залишив можливість надання відповідного статусу й іншим типам територій та об'єктів. І на сьогодні деякі з таких природних об'єктів уже набули спеціального охоронного статусу, зокрема, в межах національної екомережі, що формується.

Відповідно до ст. 31 ЗУ «Про рослинний світ» рідкісні і такі, що перебувають під загрозою зникнення, та типові природні рослинні угруповання підлягають охороні на всій території України і заносяться до Зеленої книги України. Порядок ведення Зеленої книги України визначається Положенням про неї.

Зелена книга є офіційним державним документом, у якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають особливій охороні. Зелена книга становить основу для розроблення охоронних заходів щодо збереження, відтворення та використання занесених до неї природних рослинних угруповань. Охорона цих угруповань спрямовується на збереження їх ценотичної структури, популяцій рідкісних видів рослин та умов їх місцезростання.

Державне управління у галузі охорони, використання та відтворення рідкісних зникаючих видів та рослинних угруповань, занесених до Червоної книги та Зеленої книги України, здійснюють Кабінет Міністрів України, Мінприроди України (зокрема, Держекоінспекцією України), Держлісагентство України, Держрибагентство України, місцеві державні адміністрації, інші спеціально уповноважені на це органи виконавчої влади відповідно до їх повноважень.