

## Комітетські слухання у Верховній Раді України «Природно-заповідний фонд: проблеми та шляхи вирішення»

*18 листопада 2013 року відбулися Комітетські слухання на тему «Природно-заповідний фонд: проблеми та шляхи вирішення». Під час підготовки були проведені круглі столи з участю народних депутатів України, представників центральних і місцевих органів влади, науковців та громадських екологічних організацій, які розглянули актуальні проблеми створення та функціонування природоохоронних територій в Україні, надали інформацію про порушення у сфері природоохоронного законодавства.*

Відкриваючи засідання, голова Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи **Ірина Сех** у своєму виступі зазначила, що природно-заповідна справа в Україні – на межі виживання, вона, як та бідна родичка, тримається лише на ентузіазмі людей, які присвятили своє життя збереженню довкілля.

«У країнах Європейського Союзу заповідні об'єкти займають не менше 10–15% площі держави, а в Україні – лише трохи більше 6% території держави, – наголосила Ірина Сех. – Створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) відбувається дуже повільно. У 2012 та 2013 роках створено всього два об'єкти природно-заповідного фонду – один морський заказник та один національний природний парк. При цьому Адміністрація Президента України вже тривалий час не подає на підпис Президентові з десятків погоджених, у тому числі урядом, проектів указів.

До цього часу не внесено зміни до законодавства щодо передачі до обласних держадміністрацій функцій територіальних органів Мінприроди, які проводили підготовку, погодження та подання матеріалів на створення об'єктів ПЗФ, ведення кадастру ПЗФ, погодження лімітів на природокористування, що практично унеможливило подальший розвиток природно-заповідної мережі. Ще одним з негативних моментів стала ліквідація Державної служби заповідної справи. Функції цього урядового органу сьогодні лише частково передано значно меншому за чисельністю працівників департаменту Міністерства екології та природних ресурсів України».

За словами народного депутата, є проблема надання природних територій у відання чи оренду мисливським організаціям. «Це робиться абсолютно без користі для держави, з порушенням законодавства щодо створення національних природних парків і заповідників, на територіях яких полювання забороняється. Складається враження, що це зроблено саме в інтересах деяких провладних осіб з метою блокування створення природно-заповідних об'єктів. По суті – це саботування природоохоронного законодавства посадовцями. Як можна створити, наприклад, Нижньодніпровський національний природний парк, коли практично вся дельта Дніпра поділена між мисливськими господарствами? До того ж, заінтересовані провладні особи ведуть брехливу пропаганду проти створення парку».

Ірина Сех підкреслила, що обласні державні адміністрації мають перейматися розвитком мережі природно-заповідного фонду. Також необхідно розширити повноваження місцевих органів самоврядування щодо резервування природних комплексів під заповідники, створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення. Збереження природних комплексів в інтересах громад, а не створення мисливських господарств для деяких осіб мають стати пріоритетом органів самоврядування.

**Леонід Руденко**, академік НАН України, директор Інституту географії України, акцентував увагу учасників Комітетських слухань на необхідності більш чіткої реакції управлінських структур держави на міжнародні угоди, підписані представниками України, зокрема:

- згідно з Ландшафтною конвенцією, що була прийнята у 2000 році у Флоренції, а в Україні набула чинності 1 липня 2006 року, найближчим часом слід розробити і затвердити на Верховній Раді України Закон «Про ландшафти»;
- згідно з документами «Ріо-92», Йоганнесбургу (2002) і «Ріо+20», підписаними представниками України, необхідно затвердити Концепцію сталого розвитку, а потім відповідно Стратегію і Національний план дій з її реалізації;
- вважати доцільним впровадження в Україні інструменту Ландшафтного планування як одного з прийнятих в Європі механізмів збереження природного середовища.

Під час заходу також була оприлюднена позиція громадських природоохоронних організацій щодо реалізації органами державної влади стратегії національної екологічної політики у сфері природно-заповідної справи.

**Тетяна Тимочко**, голова Всеукраїнської екологічної ліги, голова Національної екологічної ради України, висловила принципову позицію громадськості щодо критичної ситуації у сфері ПЗФ.

Основними причинами занепаду заповідної справи громадськість вважає:

- внесення системних змін у природоохоронне законодавство, які проявляються у відверто антиекологічних законопроектах, ухваленні центральними органами виконавчої влади нормативних документів, що суперечать законам України;
- неефективність державного управління у сфері заповідної справи. Мінприроди не формує політику в цій галузі, і не може її впроваджувати навіть у підпорядкованих об'єктах ПЗФ. Лісова агенція та інші структури розпоряджаються заповідними територіями на власний розсуд;
- підпорядкованість різним органам влади та науковим установам лише шкодить функціонуванню об'єктів ПЗФ, призводить до грандіозних втрат біорізноманіття;
- кадрова політика в заповідній справі базується не на професійних якостях, а на політичній або корпоративній приналежності;
- недостатнє фінансування заповідної сфери призводить до використання природних ресурсів з метою отримання додаткових коштів на забезпечення діяльності об'єктів ПЗФ.

Громадські організації пропонують посилити відповідальність за порушення законодавства на території об'єктів ПЗФ, розробити довгострокову стратегію розвитку заповідної справи в Україні та створити єдиний державний орган заповідної справи, якому підпорядкувати усі об'єкти ПЗФ.

**Володимир Борецько**, директор Київського еколого-культурного центру, розповів: «Зараз завдяки деяким адміністраціям заповідників та за підтримки Мінприроди України багато заповідників перетворилися на колгоспи, лісгоспи, рибгоспи, мисливські господарства і розважальні центри. Головне завдання таких заповідних «мутантів» – не охорона дикої природи та її вивчення, як зазначено у Законі України «Про природно-заповідний фонд України», а заробляння грошей. Тому в лісових заповідниках нині широко проводять рубки лісу, в степових заповідниках – покоси за допомогою тракторів та комбайнів, у заповідних зонах Дунайського та Чорноморського біосферних заповідників іде промисловий вилов риби, у Кримському заповіднику практикують «царське» полювання, в Ялтинському заповіднику незаконно проводять екскурсії до печер, а також організовують «прогулянки» на конях, велосипедах, джипах, взимку – на «Буранах», а також змагання з фрістайлу. Слід зазначити, що ці порушення, про які знають усі, чомусь ніяк «не може знайти» державна екологічна інспекція».

**Андрій Артов**, член правління Кримської Республіканської Асоціації «Екологія і світ», під час свого виступу підкреслив, що природно-заповідний фонд – це національне надбання, його збереження здійснюється на гроші платників податків – громадян України. Він не має приносити прибуток і не може бути джерелом збагачення окремих осіб.

Єдиний прийнятний шлях розвитку заповідної справи – збереження заповідності, підтримка наукових досліджень, просвіта громадян щодо цінності дикої природи.

Одна з ключових проблем ПЗФ в Україні – відсутність офіційно встановлених меж території та державних актів на землю, серед інших проблем – слабе управління або його відсутність, недостатнє фінансування з боку держави на пріоритетні напрями заповідної справи – охорону, наукові дослідження, а також нецільове використання коштів, орієнтація на комерційну діяльність, відсутність масштабних довгострокових наукових досліджень.

Для розв'язання зазначених проблем Міністерству екології та природних ресурсів України необхідно забезпечити виконання вимог Закону України «Про природно-заповідний фонд»:

- бюджетне фінансування та організація винесення в натуру меж природно-заповідних територій загальнодержавного значення;
- отримання державних актів на землю ПЗФ;
- повне фінансування усіх потреб природних заповідників, насамперед для охорони природних комплексів і проведення наукової роботи;
- контроль і підтримка дій адміністрацій природних заповідників, біосферних заповідників, національних парків щодо припинення в них господарської діяльності, яку здійснюють з порушенням законодавства;
- підтримка адміністрацій ПЗФ в організації охорони та ефективного управління.

**Олександр Чистяков**, голова Асоціації рибалок України, враховуючи виступи своїх колег на круглих столах, а також факти, які вони наводили, підкреслив, що ситуація з природно-заповідним фондом в країні дійшла до критичної точки.

Від імені Національної екологічної ради України він звернувся з пропозицією створити Депутатську слідчу комісію з проблем природно-

заповідного фонду країни. Слід узагальнити та систематизувати порушення в ПЗФ, в тому числі й фінансові. За результатами роботи Комісії ініціювати створення єдиної державної структури, що об'єднає весь заповідний фонд України, як самостійної одиниці з прямим підпорядкуванням Кабінету Міністрів України.

На законодавчому рівні необхідно посилити покарання та багаторазово підвищити штрафи за злочини перед природою на території ПЗФ. Це насамперед стосується статті 91 Адміністративного кодексу. Вважаємо, що ця стаття, до якої не вносили змін уже протягом тривалого часу, не відповідає реаліям сьогодення.

Пан Чистяков також звернув увагу присутніх на те, що законопроект – це не самоціль, а один з основних інструментів досягнення мети у програмі відновлення, охорони та цивілізованого використання природно-заповідного фонду країни.

Він запропонував на базі Національної екологічної ради України створити експертну групу для оцінки ризиків рішень, які ухвалюють Мінприроди, Мінагрополітики, Держагентство лісових ресурсів України, Державне агентство рибного господарства України, щоб запобігти негативним наслідкам для природно-соціального середовища.

**Олександр Бригинець**, народний депутат України, зауважив, що наразі серед законодавчих проблем щодо природно-заповідного фонду залишаються численні неузгодженості між Лісовим кодексом України, Земельним кодексом України, законами України «Про природно-заповідний фонд», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», постановами Кабміну та наказами різних міністерств. Різні державні органи, з якими доводиться контактувати дирекціям ПЗФ, дуже повільно і довго погоджують питання між собою. Закони та Укази Президента в галузі заповідної справи є декларативними, їх виконання ніхто не контролює. І досі не затверджено програми розвитку заповідної справи. Крім того, у зв'язку з наслідками адміністративної реформи в 2013 році ліквідовано підрозділи Мінприроди в областях, через що стало неможливим погодження лімітів на господарські роботи в установах ПЗФ.

Не врегульовано питання охорони та використання водних живих ресурсів на території ПЗФ до затвердження відповідного положення. Внаслідок цього виникає правовий вакуум, чим користуються браконьєри.

Відсутня єдина система моніторингу стану всіх об'єктів і територій ПЗФ. Установи ПЗФ, що підпорядковані різним державним органам, мають різну систему звітності, що практично виключає можливість ефективної співпраці.

Заступник голови Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи **Сергій Глазунов**, підбиваючи підсумки засідання, зазначив, що у заповідній справі, незважаючи на проблеми, все ж спостерігається розвиток і прогрес. За часи незалежності показник заповідності збільшився більш ніж удвічі і становить 6,05% на 1 січня 2013 року. В Україні налічують 8032 території та об'єкти природно-заповідного фонду загальною площею 3650,91 тис. га в межах суходолу і 402,5 тис. га – в межах акваторії Чорного моря.

Законом України від 16 жовтня 2012 року № 5456-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на

місцевому рівні» не було внесено змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Таким чином, питання щодо передачі повноважень, визначених Законом України «Про природно-заповідний фонд України», від територіальних органів центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям законодавчо не врегульовано. І, відповідно, не врегульовано питання, пов'язані з організацією, охороною і використанням територій та об'єктів природно-заповідного фонду, відтворення їхніх природних комплексів, управління на місцевому рівні у цій галузі.

Не закінчено організацію діяльності нових національних природних парків в частині оформлення документів, що посвідчують право користування земельними ділянками на площі 53 тис. га в межах лісового фонду.

Незважаючи на те, що під час розроблення проектів Указів Президента України про створення установ природно-заповідного фонду було погоджено питання необхідності вилучення земельних ділянок, частина держлісгоспів відмовляє установам природно-заповідного фонду в наданні нотаріально засвідченої згоди на вилучення з їх користування земельних лісових ділянок.

Враховуючи практику прийняття Кабінетом Міністрів України зазначених рішень, Мінприроди підготувало проект розпорядження Кабінету Міністрів України, основною метою і завданням якого є надання дозволу Мінприроди, Мінагрополітики, Держземагентству та Держлісагентству України відповідно до законодавства на прийняття рішень про погодження питання щодо надання згоди установам природно-заповідного фонду на вилучення земельних ділянок орієнтовною загальною площею 53010,1 га із земель державної власності лісгосподарського призначення, що перебувають у постійному користуванні державних лісгосподарських підприємств, розташованих на територіях відповідних районів у областях, з подальшою передачею їх у постійне користування для збереження та використання земель установ природно-заповідного фонду.

Зазначений акт був прийнятий Урядом 9 жовтня 2013 року, його реалізація дасть можливість установам природно-заповідного фонду отримати нотаріально засвідчені письмові згоди державних лісгосподарських підприємств на вилучення необхідних ділянок та в подальшому звернутися до Кабінету Міністрів України з метою отримання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо їх відведення.

Але, звичайно, проблеми є, зокрема стосовно державного фінансування утримання установ природно-заповідного фонду та здійснення природоохоронних заходів, незважаючи на те, що воно постійно збільшується, а все ж залишається недостатнім; неузгодженості й недосконалості законодавства – земельного, лісового, природоохоронного та законодавства про місцеве самоврядування – у частині заповідної справи, що потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства та розроблення нових законодавчих актів. Необхідно врегулювати суперечності між різними законодавчими актами, що стосуються природно-заповідного фонду (Лісовий та Земельний кодекси України, закони України «Про природно-заповідний фонд України», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та ін.).

Під час слухань у виступах представників наукових кіл лунали вислови про те, що народні депутати України мало залучають їх до розроблення законопроектів, а громадські ініціативи не завжди мають наукове обґрунтування. А відтак, немає позитивних наслідків.

Сергій Миколайович зазначив, що запорукою розв'язання проблем у сфері природно-заповідного фонду може бути тільки єдність між законодавцями, виконавчою владою, науковими колами і громадськістю.

Перший приклад вже є. 20 листопада 2013 року Комітет на спільному засіданні з Мінприроди та представниками громадських організацій підтримав та рекомендував Верховній Раді України прийняти за основу проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони заповідних територій (реєстр № 3400 від 10 жовтня 2013 року), який має створити правове підґрунтя для ефективної охорони й розширення мережі та площі об'єктів природно-заповідного фонду обласними, Київською і Севастопольською міськими державними адміністраціями.

За підсумками роботи підготовлено пропозиції громадськості до Рішення Комітетських слухань «Природно-заповідний фонд: проблеми та шляхи вирішення».

(Докладніше див. на сайті [www.ecoleague.net](http://www.ecoleague.net))