

М.В. Римар, В. І. Курницький
Національний університет “Львівська політехніка”

ВЕКТОРИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАКТИКИ ФУНКЦІОНУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДНО- ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ

© Римар М.В., Курницький В. І., 2014

Висвітлено організаційні та правові параметри функціонування природно-заповідного фонду України. Зокрема проведено наукове обґрунтування застосування сучасних методик організації природно-заповідної справи з позиції лібералізації системи державного відомчого регулювання та спрощення природоохоронних механізмів у межах природно-заповідної сфери.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, природно-заповідний об'єкт, рекреаційна діяльність, природоохоронна діяльність, організаційне забезпечення, правове регулювання.

M.V. Rymar, V.I. Kurnytskyi
Lviv Polytechnic National University

VECTORS ORGANIZATIONAL LEGAL IMPROVEMENT PRACTICES OF NATIONAL NATURE RESERVE FUND

© Rymar M.V., Kurnytskyi V.I., 2014

Reveals the current state of objects of nature reserve fund of Ukraine, provision of maintenance of financial and economic resources to implement policies to protect the environment. Analyzed the system of economic instruments in implementing recreational activities.

Deals with organizational and legal parameters of the Nature Reserve Fund of Ukraine. Specifically conducted scientific substantiation of application of modern methods of natural reserves in positions of public institutional liberalization and facilitation of environmental regulation mechanisms within natural protected areas. It is proved that even with substantial decentralization processes coordination plans recreational activities within protected areas fund to form a clear list of criteria to be taken into account when assessing and analyzing such plans.

Formulated some aspects of the development and study of mechanisms of organizational and legal liberalization of the regulatory process to ensure adjustment and maintenance of recreational activities within the nature reserve fund of Ukraine. Argued for the need to adopt a more targeted tools and leverage the capacity to provide a regulatory effect and create real economic and financial platform for additional investments in nature conservation recreation.

Key words: natural areas, nature reserve facility, recreational activities, environmental activities, organizational support, legal regulation.

Постановка проблеми. У сучасних економічних умовах об'єкти природно-заповідного фонду України позбавлені належних і необхідних обсягів фінансово-економічного забезпечення. Це не дає змоги сповна реалізувати політику захисту навколишнього природного середовища саме у

спосіб ведення природно-заповідної справи. У зв'язку із цим додаткової уваги потребують питання, які стосуються внутрішніх джерел фінансування об'єктів природно-заповідного фонду через впровадження комерційних господарських механізмів.

Зауважимо, що території та об'єкти природно-заповідного фонду з додержанням вимог, встановлених Законом України "Про природно-заповідний фонд України" та іншими актами законодавства України, можуть використовуватися: у природоохоронних цілях; у науково-дослідних цілях; в оздоровчих та інших рекреаційних цілях; в освітньо-виховних цілях; для потреб моніторингу навколишнього природного середовища.

Проаналізувавши наведений перелік напрямів освоєння територій природно-заповідного фонду можна зробити висновок, що найдоступнішим із них щодо налагодження комерційних господарських механізмів є використання природно-заповідних об'єктів у цілях рекреації та оздоровлення. Зрештою рекреаційна діяльність повинна розглядатися як невід'ємна умова функціонування об'єктів природно-заповідного фонду. Адже, по-перше, здатна створювати сприятливий соціальний ефект, по-друге, сприяти економічному забезпеченню природно-заповідної справи і разом із тим не суперечить екологічним вимогам природоохорони, за умови дотримання передбачених законодавством норм і стандартів [1, с. 548–555].

Що ж до інших цілей використання об'єктів природно-заповідного фонду, то вони здебільшого є некомерційними і спрямовані на досягнення винятково наукових, освітніх і культурних результатів. До того ж споживачами відмінних від рекреаційних послуг є здебільшого бюджетні установи, аналітичні центри та громадські організації, які виконують суспільно затребувані функції, а тому не доцільним є налагодження їхньої співпраці із природно-заповідними об'єктами на засадах комерційного розрахунку. Більше того наслідком застосування такого комерційного розрахунку стане розбалансування освітньо-виховної, культурної та наукової співпраці між суб'єктами природно-заповідних відносин без досягнення очікуваних суспільно-економічних результатів.

Крім того, за законодавством України дозволено так зване спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду. Спеціальне використання природних ресурсів на територіях природно-заповідного фонду здійснюється в межах ліміту та на підставі дозволу. Перелік видів використання природних ресурсів і порядок їх використання визначаються режимом територій та об'єктів природно-заповідного фонду. За нормальних умов (мається на увазі у випадку не допущення порушень законодавства та різних зловживань) спеціальне використання природних ресурсів спроможне забезпечити позитивний економічний результат для функціонування природно-заповідних об'єктів лише у короткостроковому часовому періоді. Тобто процес спеціального природокористування не можна вважати стабільним економічним джерелом забезпечення природно-заповідної справи.

Отже, чи не єдиним економічним підґрунтям для альтернативного, тобто відмінного від бюджетного, фінансування природно-заповідної справи є формування стратегій рекреаційної діяльності у межах об'єктів природно-заповідного фонду [2]. Для розроблення та правового регламентування зазначених стратегій у 2009 році національне природоохоронне законодавство було доповнене наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України "Про затвердження Положення про рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України".

Метою наукової статті є розроблення та обґрунтування механізмів організаційно-правової лібералізації державного регуляторного забезпечення процесів налагодження та ведення рекреаційної діяльності у межах природно-заповідного фонду України.

Аналіз останніх публікацій. Питання організаційного та правового забезпечення природно-заповідної справи в Україні досліджують багато учених-економістів. Їх у різний час досліджували А. Шлапак, В. Калитюк, В. Павлов, Н. Фоменко, О. Бейдик, О. Гулич, Р. Филипів, С. Пилипенко.

Результати дослідження. Зважаючи на те, що рекреаційна справа у межах природно-заповідного фонду повинна відповідати не лише економічним потребам, але й насамперед екологічним вимогам найбільш придатним видом такої діяльності є екологічний туризм. Його здійснення може і повинно відбуватися у різних проявах, щоб сформувати конкурентоспроможний рекреаційний продукт. У цьому контексті варто згадати про сучасні маркетингові підходи до формування туристичних маршрутів, забезпечення репрезентативності туристичних послуг, максимального врахування усіх природних, кліматичних і ландшафтних особливостей території.

Окрім зазначеного, не слід відкидати й інші можливі напрями рекреації в межах діяльності природно-заповідних об'єктів. Однак на перший план виходять питання щодо гарантування їх екологічної відповідності. Адже дуже часто високорентабельні види рекреаційної діяльності, організації доквілля та відпочинку суперечать режимам роботи об'єктів природно-заповідного фонду [3].

Нагадаємо, що рекреаційною діяльністю можуть займатися як структурні підрозділи установ природно-заповідного фонду, так і підприємства й організації, яким підпорядковані природно-заповідні території та об'єкти. На нашу думку, національне правове поле у сфері охорони навколишнього природного середовища і природно-заповідної справи до кінця не врегулює питання, які стосуються умов і вимог, що повинні ставитися до програм і планів рекреаційної діяльності. У такому діапазоні правових норм як центральний, так і територіальні органи природоохоронного міністерства отримують доволі розмиті повноваження щодо погодження рекреаційних планів і програм, що може призводити до певних перевищень останніми функціональних обов'язків і повноважень.

На нашу думку, погодження таких планів повинно відбуватися на засадах максимального сприяння розвитку рекреаційної справи у межах об'єктів природно-заповідного фонду з одночасним недопущенням випадків порушення екологічного законодавства чи завдання шкоди природним екосистемам, які функціонують на природно-заповідних територіях. Тобто пропонуємо новий підхід до погодження планів і програм рекреаційної діяльності, що ґрунтується на спрощенні процедур такого погодження та встановлення чітких критеріїв оцінки їхньої правової, екологічної, природно-заповідної та виробничо-економічної відповідності.

Варто нагадати, що сьогодні погодження планів і програм рекреаційної діяльності розпочинається із отримання позитивних висновків зі сторони адміністрацій об'єктів природно-заповідного фонду України. Отриманню таких висновків передуює процес детального науково-технічного вивчення усіх сторін запропонованої рекреаційної діяльності на предмет її впливу на профільну природоохоронну функцію природно-заповідних територій. Можна припустити, що стосовно планів і програм рекреаційної діяльності, яку мають намір реалізувати самі структурні підрозділи адміністрацій об'єктів природно-заповідного фонду, вищезазначені висновки можна отримувати за умов більшої лояльності, аніж коли плани і програми подають господарюючі суб'єкти, які претендують на реалізацію рекреаційної діяльності на засадах використання природно-заповідних територій на умовах оренди. Тому доцільно кардинально змінити порядок отримання попередніх висновків про екологічну та іншу відповідність планів і програм рекреаційної діяльності. Такі плани і програми повинні насамперед розглядати адміністрації об'єктів природно-заповідного фонду, не зважаючи на статус суб'єкта реалізації рекреаційної діяльності (тобто не зважаючи на те, чи є суб'єктом сама адміністрація чи стороння господарююча одиниця).

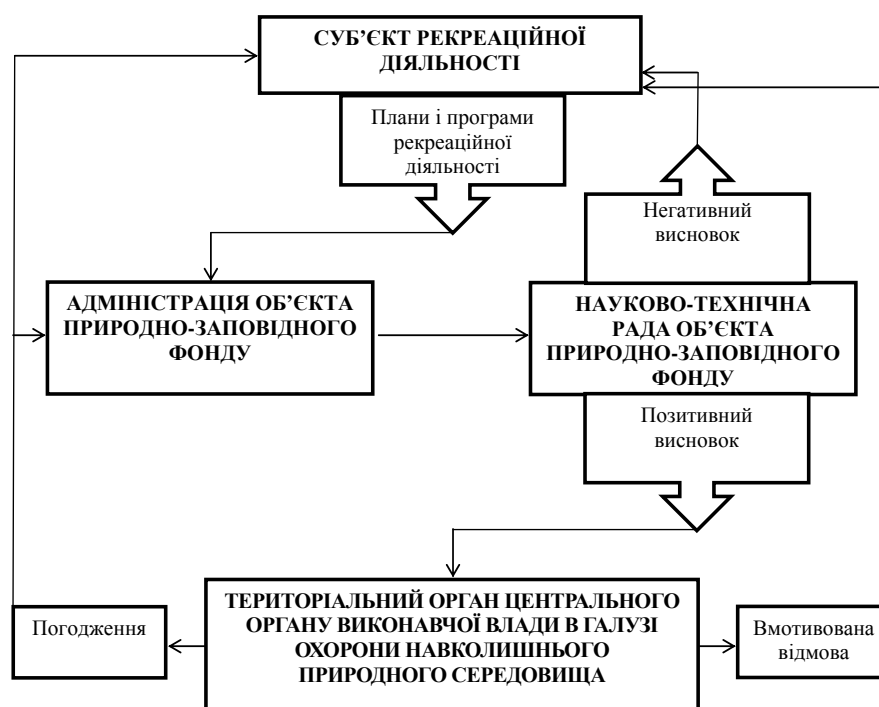
Подальшим етапом погодження документації на право рекреаційної діяльності є її детальне вивчення науково-технічною радою об'єкта природно-заповідного фонду. Пропонуємо ввести чітку дефініцію науково-технічної ради, під якою варто розуміти робочий орган, який провадить свою діяльність не на постійній основі і засідає в міру необхідності розгляду питань, що стосуються напрямів розвитку природно-заповідного об'єкта чи внесення змін до стратегічних проектів його функціонування. Склад науково-технічної ради об'єкта природно-заповідного фонду повинен формуватися за квотним принципом і враховувати представників адміністрації природно-

заповідного об'єкта, територіального органу центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища, місцевої державної адміністрації, а також провідних профільних науковців регіону та/або країни.

Оскільки згідно з нашою пропозицією науково-технічна рада позбавлена статусу постійного робочого органу, то видатки на її утримання складатимуться винятково із оплати праці, яка вочевидь повинна бути погодинною. За умови, що кількість членів науково-технічної ради не може перевищувати 12 осіб (по 3 від кожної наведеної вище квоти), а кількість її засідань повинна здійснюватися у міру необхідності, але не частіше, ніж раз у місяць, то видатки на оплату праці за умови застосування погодинної форми становитимуть доволі незначний обсяг. Такі видатки повинні проходити по загальному фонду кошторису на утримання об'єкта природно-заповідного фонду. Крім того, доцільно встановити плату за отримання дозволу на рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, розмір якої не повинен перевищувати реальні витрати держави на надання такого дозволу.

Після отримання позитивного висновку науково-технічної ради об'єкта природно-заповідного фонду, що означатиме попередню згоду з особливостями, видами та обсягами пропонованої рекреаційної діяльності, плани і програми такої діяльності мають спрямовуватися до кінцевої інстанції, якою, на наше переконання, повинен бути територіальний орган природоохоронного міністерства.

Вказаний орган повинен здебільшого акцентувати увагу на загальних правових засадах погодження планів і програм рекреаційної діяльності, адже експертиза усіх інших напрямів, і насамперед екологічного, має відбуватися на попередніх стадіях. Результатом перевірки зі сторони територіального природоохоронного органу повинне бути погодження планів і програм рекреаційної діяльності або вмотивована відмова (рисунок).



Запропонована схема погодження програм і планів рекреаційної діяльності у межах територій природно-заповідного фонду України

На наше переконання, запропонована схема погодження програм і планів рекреаційної діяльності у межах об'єктів природно-заповідного фонду корелює із теперішніми тенденціями децентралізації влади в Україні. Вважаємо за недоцільне погоджувати зазначені плани і програми у

спосіб їхнього подання на розгляд центрального органу виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища. Сам же профільний центральний орган повинен регулювати лише довгострокові вектори розвитку природно-заповідних об'єктів через затвердження відповідних стратегічних програм [4, с. 9–17].

Однак навіть за умови істотної децентралізації процесів погодження планів рекреаційної діяльності у межах територій природно-заповідного фонду необхідно сформулювати чіткий перелік критеріїв, які повинні братися до уваги під час оцінювання та аналізу таких планів. Критерії оцінки та аналізу мають застосовуватися на усіх стадіях погодження планів і програм рекреаційної діяльності. І саме не відповідність згаданим критеріям може бути єдиною прийнятною причиною відмови у погодженні документації.

Пропонуємо систему критеріїв погодження планів і програм рекреаційної діяльності сформулювати у діапазоні чотирьох регуляторних напрямів: правового; екологічного; природно-заповідного; виробничо-економічного.

Вважаємо, що така система критеріїв спроможна дати усі можливості для вичерпного аналізу доцільності реалізації рекреаційної діяльності у контексті забезпечення економічних вигод та недопущення ігнорування екологічних вимог і стандартів. Крім того, розширення регуляторного діапазону може призвести до ускладнення погоджувальних процедур, що негативно позначиться на господарській активності суб'єктів рекреаційної діяльності з однієї сторони, а з іншої – призведе до незрозумілості та неоднозначності процесів погодження відповідної документації.

Висновки. Загалом рекреаційна діяльність спроможна стати наріжним каменем для розвитку природно-заповідної справи в Україні. Прогресування економічних відносин у межах такої діяльності дасть можливість підвищити рівень фінансової забезпеченості природно-заповідних об'єктів. Крім того, стабільний поступ екологічного туризму та інших напрямів рекреації сприятиме ескалації показників, які відображають стан природоохоронної культури та екологічної свідомості громадян [5, с. 53–57].

Водночас розвиток рекреації на територіях природно-заповідного фонду потребує додаткового законодавчого регламентування та/або реформатування чинного з метою створення більш ліберальних умов для суб'єктів рекреаційної діяльності. Удосконалення потребують й організаційні механізми, пов'язані з погодженням планів і програм рекреаційної діяльності, а також їхнім практичним впровадженням. Проте зазначених заходів однозначно не достатньо для стимулювання рекреаційної справи особливо на територіях природно-заповідного фонду. Необхідні більш цілеспрямовані інструменти та важелі впливу спроможні забезпечувати регульований ефект і становити реальну фінансово-економічну платформу для залучення додаткових інвестицій у природно-заповідну рекреацію.

1. Филипів Р.С. Напрями імплементації міжнародних еколого-економічних стандартів в економіко-правове поле України / Р.С. Филипів // Збірник наукових праць VIII Міжнародного симпозиуму “Проблеми інтеграції науково-освітнього, інтелектуального потенціалу в державотворчому процесі Україна – Туреччина”. – Тернопіль: ТНТУ ім. Івана Пулюя, 2013. – С. 548–555 2. Кащенко О. Л. Фінанси природокористування / О.Л. Кащенко. – Суми: Унів. кн., 2002. – 421 с. 3. Веклич О.О. Економічний механізм екологічного регулювання в Україні / О.О. Веклич. – К.: Укр. ін-т. досліджень навколишнього середовища і ресурсів, 2003. – 88 с. 4. Кравців В.С. Науково-методичні підходи та алгоритм розробки регіональних програм розвитку рекреаційної сфери / В.С. Кравців, В.О. Полюга, О.І. Гулич // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Ринкова трансформація України: проблеми та перспективи (Збірник наукових праць) / НАН України. Інститут регіональних досліджень. – Львів, 2004. – Вип. 1 (XLV). – С. 9–17; 5. Ведмідь Н.І. Оптимальна організація комунікаційної взаємодії суб'єктів туристичного ринку / Н.І. Ведмідь, Т.В. Сахарова // Актуальні проблеми економіки. – 2003. – № 2. – С. 53–57.