

АНОТАЦІЯ

Кошелюк Т.В. Організаційно-правовий механізм функціонування національних природних парків. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право. – ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», Івано-Франківськ, 2021. ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника», Івано-Франківськ, 2021.

У дисертації проведене теоретичне узагальнення та запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні особливостей створення організації, функціонування, управління національними природними парками, охорони їх території, природних ландшафтів та комплексів.

У роботі запропоновано періодизацію процесу становлення національних природних парків на теренах сучасної України, зокрема, виокремлено чотири етапи формування та розвитку правового режиму національних природних парків: 1) від найдавніших часів до 1917 р. – період зародження і реалізації ідей виокремлення природоохоронних територій – прототипів національних парків; 2) з 1917 – до 70-их рр. ХХ ст. – період перших спроб юридичного закріплення та створення національних парків; 3) 1970-і –1991 рр. – період юридичного та фактичного становлення системи національних природних парків СРСР; 4) з 1991 р. до сьогодні – новітній період вдосконалення правового режиму національних природних парків в системі територій екологічної мережі України з урахуванням міжнародних і європейських підходів до збереження біорізноманіття.

Сформульовано базисну тезу про те, що правовий режим національного природного парку слід розглядати в двох аспектах: 1) як суб'єкта (учасника) правовідносин (екологічних, земельних, управлінських, фінансових, господарських тощо) і 2) як об'єкта екологічних природоохоронних правовідносин. У першому розумінні національний природний парк виступає самостійною юридичною особою у формі природоохоронної, рекреаційної,

науково-дослідної, культурно-освітньої установи. В другому розумінні національний природний парк – це велика за площею природна територія, в межах якої забезпечується збереження та відтворення біологічного та ландшафтного різноманіття, а також збалансоване використання природних комплексів, об'єктів та ресурсів для рекреаційних, науково-дослідних, просвітницько-виховних та господарських цілей.

Проаналізовано доктринальну правову літературу та представлено авторське визначення поняття «правовий режим національного природного парку» як засноване на принципі сталого (збалансованого) розвитку та відображене в еколого-правових нормативних актах поєднання дозволів, обмежень та заборон, що визначають порядок функціонування національного природного парку як складової екологічної мережі та природно-заповідного фонду України, призначеного для збереження та відтворення біологічного та ландшафтного різноманіття, рекреаційного, науково-дослідного, просвітницько-виховного та господарського використання природних комплексів, об'єктів та ресурсів. Встановлено специфічні характеристики правового режиму національних природних парків України: 1) визначається еколого-правовими нормативно-правовими актами та додатково актами земельного, цивільного, господарського, фінансового законодавства; 2) підпорядкований загальним природоохоронним вимогами правового режиму екологічної мережі та природно-заповідного фонду України з урахуванням специфіки цільового призначення, мети та функцій; 3) має поліфункціональний характер та забезпечує реалізацію основних (природоохоронна та рекреаційна) і додаткових (науково-дослідна, просвітницько-виховна, соціально-економічна) функцій; 4) характеризується комбінованим режимом заповідної охорони, що полягає в поєднанні в різних комбінаціях у межах функціональних зон національного природного парку режимів охорони і використання природних ресурсів; 5) включає поєднання правових засобів регулювання: дозволів, обмежень, заборон, що в сукупності покликані забезпечити збалансований (сталий) розвиток території, екосистем та сприяти ефективній реалізації покладених на нього завдань.

Доведено підставність виокремлення трьох етапів створення національного природного парку: 1) дослідження, виявлення та обґрунтування відповідності певної природної території вимогами створення національного природного парку; 2) формально-юридичні процедури ініціювання, погодження, обґрунтування та прийняття офіційного рішення (указу Президента України) про створення національного природного парку; 3) юридичне закріплення правового статусу, встановлення меж та організація території національного природного парку. Основними документами, з точки зору легального закріплення правового статусу національних природних парків, є: Проєкт створення національного природного парку, указ Президента України про створення національного природного парку, Положення про національний природний парк, рішення про затвердження проєкту землеустрою щодо організації та встановлення меж території національного парку, Проєкт організації території національного природного парку.

Розкрито основні проблемні питання правового режиму земель національних природних парків: відсутність затверджених проєктів землеустрою та встановлених меж існуючих національних природних парків; включення в склад території національних парків земельних ділянок, що належать до різних категорій земель; відмінність правового режиму використання та охорони земельних ділянок в складі національного природного парку, що визначається існуванням різних форм власності на них та функціональним зонуванням. Запропоновано визначення категорії «правовий режим земель національних природних парків» як встановленого правовими нормами порядку використання і охорони земель, що передбачає збереження та відтворення, а також використання за цільовим призначенням земель різних форм власності з урахуванням функціонального зонування територій національних природних парків.

Обґрунтовано важливість належної організації території національного природного парку, шляхом поділу його території на зони з особливим правовим режимом охорони та використання природних комплексів та ресурсів. Визначено поняття «зонування національного природного парку» як поділ його

територій на певні ділянки (зони), що відрізняються характером та особливостями біологічного і ландшафтного різноманіття, пріоритетним функціональним призначенням, поєднанням дозволів і заборон в правовому режимі збереження, відтворення та використання природних комплексів і ресурсів.

Зроблено висновок про наявність трьох складових системи управління національними природними парками: 1) державне управління; 2) внутрішньо-адміністративне управління; 3) громадське управління. Кожна з названих підсистем управління характеризується своїми суб'єктами, функціями і завданнями та має власне призначення в забезпеченні належного функціонування національних природних парків. До органів державного управління можна віднести Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, Державну екологічну інспекцію (в частині здійснення екологічного контролю), обласні державні адміністрації, а також інші державні органи, в підпорядкуванні яких перебувають окремі національні природні парки (як наприклад, Державне агентство лісових ресурсів України). Внутрішньо-адміністративне управління представлено адміністрацією національного природного парку та службою державної охорони, а громадське – громадськими природоохоронними об'єднаннями, громадськими інспекторами з охорони довкілля, окремими громадянами, що беруть участь в вирішенні питань організації та діяльності національних природних парків. В роботі підтримана пропозиція створення Державної служби (чи агентства) заповідної справи як державного органу, що координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів, та передача всіх національних парків в підпорядкування профільного міністерства. Це забезпечить єдині підходи до управління та ефективну реалізацію функціонального призначення національних природних парків як особливих природоохоронних територій та державних установ.

Сформульовано авторський висновок про дворівневу систему заходів охорони, збереження та захисту національних природних парків: 1) заходи, спрямовані на захист і збереження природних характеристик національного

природного парку як єдиної цілісної охоронюваної природної території, 2) заходи, спрямовані на захист, збереження та відновлення окремих видів природних об'єктів та ресурсів в його межах. Перша група заходів реалізується як на етапі створення національного природного парку (шляхом резервування цінних природних територій), так і після його створення (шляхом обґрунтованого функціонального поділу його території, встановлення охоронних зон, регулювання рекреаційного навантаження тощо). Друга група заходів диференційована в залежності від видів природних об'єктів та визначається приписами природоохоронного та природоресурсного законодавства (обмеження прав на земельні ділянки, заборона певних видів рубок, мисливства тощо).

Встановлено неефективність застосування заходів юридичної відповідальності за порушення правового режиму національних природних парків (як і природно-заповідного фонду загалом), що пов'язано, насамперед, з недоліками її законодавчого регулювання. Зроблено висновок про необхідність зміни формулювання диспозиції кримінального правопорушення, закріпленого ст. 252 Кримінального кодексу України, та посилення санкцій за це правопорушення; узгодження з диспозицією статті кримінального законодавства відповідної статті Кодексу про адміністративні правопорушення України; якнайшвидшого перегляду та збільшення такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд.

Обґрунтовано необхідність оновлення чинного Закону України «Про природно-заповідний фонд України», зокрема: 1) викласти в новій редакції поняття національного природного парку; 2) закріпити положення, що з моменту прийняття рішення про створення національного природного парку він набуває статусу юридичної особи та є природоохоронною, рекреаційною, науково-дослідною, просвітницько-виховною установою; 3) закріпити повну процедуру створення національного природного парку, починаючи з виявлення придатних для його організації ділянок і закінчуючи зонуванням території та затвердженням Положення про проєкт організації національного природного парку; 4) встановити положення про одночасну розробку проєкту створення та

проекту землеустрою майбутнього національного природного парку; 5) встановити, що не менше 25% території національного природного парку має становити заповідна зона; 6) деталізувати перелік вимог, зобов'язань та заборон, що діють в межах кожної з функціональних зон. Внесені пропозиції про зміни окремих положень Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення України, окремих підзаконних нормативно-правових актів.

Ключові слова: національний природний парк, природно-заповідний фонд України, правовий режим національного природного парку, управління національним природним парком, функціональне зонування території національного природного парку, правовий режим земель національного природного парку, охорона природних комплексів та об'єктів національного природного парку.

SUMMARY

Kosheliuk, T. V. The Organizational Legal Mechanism of the Functioning of National Nature Parks. – Dissertation manuscript.

Thesis for a Doctor of Philosophy, specialty 081 Law. – State Higher Educational Institution “Vasyl Stefanyk Precarpathian National University”. Ivano-Frankivsk, 2021. State Higher Educational Institution “Vasyl Stefanyk Precarpathian National University”. Ivano-Frankivsk, 2021.

The dissertation is aimed at providing a theoretical overview of and a solution to the problem that focuses on the specific features of the organization, functioning, management of national nature parks, protection of their territory, natural landscapes and complexes.

The paper proposes the periodization of the formation of national nature parks in modern Ukraine, in particular, four stages of the formation and development of the legal regime of national nature parks are defined: 1) from ancient times to 1917 – the period when the ideas about designating conservation areas – prototypes of national parks – emerged and were implemented; 2) 1917 – the 1970s – the period of the first attempts at creating and introducing legislation on national parks; 3) the 1970s –1991

– the period of the formation of the system of national nature parks in the USSR with the introduction of the corresponding legislation; 4) 1991 to the present – the period of improving the legislation on national natural parks within the system of Ukraine’s ecological network with regard to international and European approaches to biodiversity preservation.

The basic thesis is formulated that the legal regime of the national nature park should be considered from two perspectives: 1) as a subject (participant) of legal relations (environmental, land, administrative, financial, economic, etc.) and 2) as an object of environmental legal relations. In the first sense, the national nature park acts as an independent legal entity in the form of environmental, recreational, research, cultural and educational institutions. In the second sense, the national nature park is a large natural area, within which the preservation and reproduction of biological and landscape diversity as well as a balanced use of natural complexes, facilities and resources for recreational, research, educational and economic purposes are ensured.

The study provides a critical legal literature review of this problem, and the author’s definition of the term “the legal regime of the national nature park” is presented based on the principle of sustainable development and reflected in environmental legal regulations containing permits, restrictions and prohibitions defining the procedure for the functioning of the national nature park network and the nature reserve fund of Ukraine, designed to preserve and reproduce biological and landscape diversity as well as to optimize a recreational, research, educational and economic use of natural complexes, facilities and resources. The specific features of the legal regime of national natural parks of Ukraine are defined: 1) it is determined by environmental laws and regulations as well as by acts of land, civil, economic, financial legislation; 2) it is subject to the general environmental requirements of the legal regime of the ecological network and the nature reserve fund of Ukraine with regard to its purpose, objectives and functions; 3) it has a multifunctional nature and ensures the implementation of basic (environmental and recreational) and additional (research, educational, socio-economic) functions; 4) it is characterized by a combined regime of conservation areas presenting various combinations of modes of protection and use of natural resources within the functional zones of the national

nature park; 5) includes a combination of legal means of regulation: permits, restrictions, prohibitions, which are designed to ensure a balanced (sustainable) development of the territory, ecosystems and promote the effective implementation of its objectives.

The three stage procedure for the establishment of a national nature park is described: 1) research, identification and substantiation of the compliance of a certain natural territory with the requirements for the creation of a national nature park; 2) formal and legal procedures for initiating, approving, substantiating and making an official decision (decree of the President of Ukraine) on the establishment of a national nature park; 3) legal consolidation of the legal status, designation of borders and organization of the territory of the national nature park. The main documents for establishing the legal status of national nature parks are: Project of the creation of a national nature park, decree of the President of Ukraine on the creation of a national nature park, Regulations on national nature parks, Resolution on the approval of the land management project for the organization and establishment of the boundaries of the national park, Project of the organization of the territory of the national nature park.

The main problematic issues concerning the legal regime of national natural park lands are analyzed: lack of approved land management projects and established boundaries of the existing national natural parks; inclusion in the territory of national parks of land plots belonging to different categories of lands; the difference between the legal regime of the use and protection of land plots in the national nature park, determined by the existence of different forms of ownership and functional zoning. It is proposed to define the category “the legal regime of national natural park lands” as the procedure for the use and protection of land established by law, which provides for the preservation and reproduction as well as the intended use of land of various forms of ownership with regard to the functional zoning of national parks.

The importance of the proper organization of the territory of the national nature park is substantiated by dividing its territory into zones with a special legal regime governing the protection and use of natural complexes and resources. The concept of “zoning of a national nature park” is defined as the division of its territories into

certain areas (zones), differing in nature and features of biological and landscape diversity, main functional purpose, combination of permits and prohibitions in the legal regime governing the conservation, reproduction and use of natural complexes and resources.

It is concluded that there are three components of the management system of national nature parks: 1) state administration; 2) internal administration; 3) public administration. Each of these management subsystems is characterized by its subjects, functions and objectives and has its own purpose in ensuring the proper functioning of national nature parks. Public administration bodies include the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine, the State Ecological Inspectorate (in terms of environmental control), regional state administrations and other state bodies subordinated to certain national nature parks (such as the State Agency of Forest Resources of Ukraine). Internal administration is represented by the administration of the national nature park and the state protection service, and public administration – by public environmental associations, public environmental inspectors, individual citizens involved in addressing the issue of the organization and functioning of national nature parks. The paper supports the proposal to create a State Service (or Agency) for a conservation area as a state body coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Environmental Protection and Natural Resources, and transfer all national parks to the relevant ministry. It will ensure common approaches to the management and effective implementation of the functional purpose of national nature parks as special conservation areas and government agencies.

The author's conclusion about the two-level system of measures for the protection and preservation of national natural parks is formulated. They include: 1) the measures for the protection and preservation of the natural features of the national natural park as a single integral protected natural territory; 2) the measures for the protection, preservation and restoration of different types of natural objects and resources within it. The first group of measures is implemented both at the stage of creating a national nature park (by reserving valuable natural areas) and after its

creation (by a reasonable functional division of its territory, establishment of protection zones, regulation of recreational load, etc.). The second group of measures is differentiated depending on the types of natural objects and is determined by the requirements of environmental and natural resource legislation (restriction of land rights, prohibition of certain types of felling, hunting, etc.).

The inefficiency of applying the measures of legal liability for violation of the legal regime of national nature parks (as well as the nature reserve fund in general) is discussed, which is connected, first of all, with the deficiencies in its legislative regulation. It is concluded that it is necessary to change the wording of the disposition of the criminal offense under Art. 252 of the Criminal Code of Ukraine and strengthen the sanctions for this offense; to coordinate the corresponding article of the Code of Administrative Offenses of Ukraine with the disposition of the article of the criminal legislation; to review and increase fees to calculate the amount of damage caused by violation of the legislation on nature reserves.

The necessity of updating the current Law of Ukraine “On the Nature Reserve Fund of Ukraine” is substantiated: 1) introducing the concept of a national nature park into a new edition; 2) introducing the provision that from the moment of the decision to establish a national nature park, it acquires the status of a legal entity and is an environmental, recreational, research and educational institution; 3) consolidating the procedure for the creation of a national nature park, starting with the identification of areas suitable for its organization and ending with the zoning of the territory and the approval of the provisions on the project of the organization of the national nature park; 4) establishing provisions on the simultaneous development of the project of the creation and the project of the land management of the future national nature park; 5) establishing that at least 25% of the territory of the national nature park has to be a conservation area; 6) detailing the list of requirements, obligations and prohibitions in force within each of the functional zones. Proposals have been made to amend certain provisions of the Law of Ukraine “On Environmental Protection”, the Criminal Code of Ukraine, the Code of Administrative Offenses of Ukraine and certain bylaws.

Key words: national nature park, the nature reserve fund of Ukraine, legal regime

of a national nature park, management of a national nature park, functional zoning of a national nature park territory, legal regime of national nature park lands, protection of natural complexes and objects of a national nature park.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

1. Кошелюк Т. В. Історико-правові аспекти формування національних природних парків в Україні як особливо охоронюваних територій. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 53. Т. 1. С. 159–162.

2. Кошелюк Т. В. Правовий режим національних природних парків як складника екологічної мережі. *Юридичний бюлетень*. 2018. Вип. 7. Ч. 1. С. 91–99.

3. Кошелюк Т. В. Особливості функціонального зонування національних природних парків в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 88–91.

4. Кошелюк Т. Особливості правового режиму земель національних природних парків в Україні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. **Volume 7. Issue 1. P.** 217–225.

5. Кошелюк Т. В. Інституційна система управління національними природними парками в Україні: *Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України: збірник наукових статей*. Івано-Франківськ, 2020. Випуск 54. С. 74–89.

наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Кошелюк Т. В. Особливості та проблеми виділення функціональних зон на території національних природних парків в Україні. *Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених і аспірантів* (м. Івано-Франківськ, 27 квітня 2018 р.). Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2018. С. 66–69.

7. Кошелюк Т. В. Становлення правового режиму національних природних парків в Україні. *Майбутнє науки в обрях права: зб. наук. праць*.

Матеріали IX міжнар. наук.-практ. конф. молодих вчених. До 100-річчя Національної академії наук України: (м. Київ, 5 грудня 2018 р.) / ред. кол.: Н. М. Пархоменко (голова). Київ: Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2018. С. 157–160.

8. Кошелюк Т. В. Загальні підходи до розуміння правового режиму національних природних парків в Україні. *Вдосконалення правового регулювання прав та основних свобод людини і громадянина: матеріали щорічної Всеукраїнської науково-практичної конференції молодих вчених* (м. Івано-Франківськ, 3–4 травня 2019 р.). Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2019. С. 173–176.

9. Кошелюк Т. В. Особливості правового режиму земель національних природних парків як складової національної екологічної мережі. *Особливості правового регулювання екологічних, земельних, аграрних, природоресурсних відносин в умовах глобалізації: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Івано-Франківськ – м. Яремче, 20–22 вересня 2019 р.) / відп. ред. Н. Р. Кобецька. Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. Василя Стефаника, 2019. С. 212–214.

10. Кошелюк Т. В. Особливості визначення меж національних природних парків в Україні. *Актуальні правові проблеми земельних, аграрних та екологічних відносин в умовах сучасної земельної реформи: збірник матеріалів науково-практичної конференції* (м. Харків, 22 травня 2020 р.) / за ред. А. П. Гетьмана та М. В. Шульги. Харків: Юрайт, 2020. С. 162–164.

11. Кошелюк Т. В. Особливості реалізації рекреаційної функції національних природних парків в Україні. *Матеріали звітної наукової вебконференції викладачів, докторантів, аспірантів університету за 2019 рік* (м. Івано-Франківськ, 6–8 квітня 2020 р.). Івано-Франківськ: Прикарпат. нац. ун-т ім. В. Стефаника, 2020. С. 396–398.