

Нормативно-правова база в галузі обліку, використання та охорони печерних просторів (світовий досвід, ситуація в Україні)

Світова практика в галузі нормативно-правового регулювання обліку, використання та охорони печер дуже різноманітна, проте зазначена в попередньому розділі загальна тенденція до розгляду печер як особливий тип особливо цінних природних ресурсів чітко виражена в нормативно-правових актах практично всіх країн, де печери прописані в законодавстві. Фактично, з 1980 р. відбувалася поступова реалізація резолюції Генеральної Асамблеї Міжнародного спелеологічного Союзу, прийнятої на 8 Конгресі МСС: *«Більше 1000 учасників 8 Міжнародного Спелеологічного Конгресу в Боулінг Грін, штат Кентуккі, США, що прибули з 37 країн світу, визнаючи, що печери містять неоціненні багатства, у тому числі - унікальні рослини і тварин, і враховуючи величезну цінність печер для людства з погляду науки, естетики та туризму, а також загрозу їх знищення внаслідок людської діяльності, - ВИМАГАЮТЬ, щоб Міжнародний Спелеологічний Союз переконав кожну державу ухвалити Закон про охорону підземних екосистем».*

На сьогодні у багатьох країнах на національному рівні прийнято спеціальні закони з охорони печер, регулюючі також питання обліку та використання печерних ресурсів. Прикладами, що відображають різні підходи, можуть бути "Федеральний закон про охорону печерних ресурсів" США, прийнятий Конгресом США і підписаний президентом Рейганом у жовтні 1988, та "Закон про охорону печер" Республіки Словенія (001-22-123/03), прийнятий Державними Зборами республіки у грудні 2003 р. Принципова відмінність полягає в тому, що закон США регулює статус і відповідні відносини (зокрема, облік) щодо печер лише на федеральних землях (керованих трьома основними агентствами - Службою Національних Парків, Службою Лісів та Бюро Управління Земель), а закон Словенії універсально ставиться до всіх печер країни. В США функції кадастрового обліку печер у межах відповідних земель покладено на названі федеральні агентства, а національний кадастр печер відсутній. У Словенії законом визначено ведення кадастру печер на національному рівні. В обох випадках закони чітко формулюють цінність печерних ресурсів. Так, у законі США встановлюється, що: "печери на федеральних землях є цінною та невід'ємною частиною національного природного надбання", і що "політикою Сполучених Штатів є управління федеральними землями таким чином, щоб зберегти та примножити цінність печер". В обох законах враховано та прописано ролі національних громадських спелеологічних об'єднань (у США - Національного спелеологічного Товариства; у Словенії - Спелеологічного Союзу Словенії) та національних спеціалізованих наукових центрів (у США - Національного Інституту Печерних та Карстових Досліджень у Карлсбаді, Нью-Мексико; у Словенії - Інституту Дослідження Карсту в Постойні).

У США є ряд інших федеральних законів (прийнятих Конгресом), що стосуються печер: об'єктно-специфічні закони національного рівня щодо заснування національних парків, пам'ятників та заповідників на основі печер (наприклад, Закон з охорони печери Лечугія 1993 р., The Lechuguilla Cave Protection Act of 1993, Public Law 103 169), закон щодо заснування Національного Інституту Печерних та Карстових досліджень (National Cave and Karst Research Institute Act of 1998, Public Law 105-325) та ін. Закони з охорони печер є також

у 27 штатах, причому деякі з них прописують механізми обліку та документації печер на громадських землях.

Словенський закон представляє особливий інтерес як недавній та повчальний досвід кодифікації всього спектру відносин у галузі розвідування, дослідження, охорони та використання печер, що максимально враховує реальні функції та інтереси основних сторін цих відносин у країні, багатій печерними ресурсами та маючій великий досвід правління ними. Словенський закон є сучасним і повним відображенням підходів та практики більшості Європейських країн і може бути прийнятий за орієнтир щодо досвіду нормативно-правового регулювання питань охорони, вивчення та використання печер. У ньому закладені такі основні моменти:

1. Закон апріорно визначає цінність та охоронний статус усіх печер, незалежно від їх індивідуальних характеристик.
2. Закон адекватно відображає та закріплює ролі громадських спелеологічних об'єднань (ініціативна діяльність спелеологів-аматорів з розвідування, проходження та первинної документації печер - Спелеологічний Союз Словенії та клуби на місцях) та головної наукової організації (Інститут Дослідження Карсту Академії Наук і Мистецтв в Постойні) в розвідуванні, обліку, дослідженні та охороні печер. Законом визначено функції, повноваження та обов'язки цих сторін, а також джерела та механізми державного фінансування цих функцій.
3. Закон адекватно відображає обставини появи нових печер - їх відкриття внаслідок ініціативної розвідувальної діяльності громадських спелеологічних об'єднань (основний шлях) та випадкового відкриття (розкриття) внаслідок іншої діяльності (розробки кар'єрів, виїмок під будівництво доріг та інших споруд, ін.), та зобов'язує інформувати про відкриття печер компетентні органи (Міністерство охорони навколишнього середовища та Інститут).
4. Законом визначено структуру, утримання та механізм кадастрового обліку печер. Завдання методичного забезпечення та ведення кадастру печер покладено на Інститут, а в механізмі закладено ведення (поповнення новими даними) кадастру на основі прямої взаємодії Інституту та спелеологічних громадських об'єднань. Ведення Кадастру Інститутом здійснюється від імені держави та забезпечується цільовим бюджетним фінансуванням. Передбачено також розподіл через Інститут бюджетної матеріальної підтримки громадських об'єднань, які здійснюють регулярну та суттєву роботу щодо документації печер.
5. Законом регламентується порядок доступу до печер для проведення їх подальшого розвідування, документації, наукових досліджень, що здійснюється на основі разових та довготривалих дозволів, що видаються заявникам Міністерством охорони навколишнього середовища та уповноваженими ним органами за поданням Інституту або Спелеологічного Союзу. Несанкціоноване відвідування печер у будь-яких, зокрема рекреаційних, цілях не допускається.
6. Законом чітко визначається порядок отримання та відкликання концесій на обладнання та використання печер у туристично-екскурсійних цілях, а також процедури контролю за використанням. Встановлена законом плата за експлуатацію печер на основі концесій використовується на фінансування заходів

з обліку, дослідження та охорони печер.

7. Закон передбачає жорсткі штрафні та інші (включаючи кримінальні) санкції за порушення його положень.

В Україні спеціальна нормативно-правова база з охорони та використання печер відсутня. Формальний режим охорони поширюється лише на печери, що входять до державного природно-заповідного фонду (ПЗФ) як самостійні одиниці (пам'ятки природи різного рангу - в Україні 62 печери або 4,6% від загальної кількості, з них у Криму 13 печер або 2, 2%), або у складі заповідників та заказників, заснованих з інших провідних підстав, наприклад - ботанічним (у Криму 271 печери або 27%). Майже всі печери у статусі пам'яток природи проходять за категорією геологічних пам'яток, що не враховує принципової відмінності печер (підземних ландшафтів-геосистем) від інших геологічних об'єктів. Майже всі печери з охоронним статусом отримали його за часів СРСР; вдосконалення та доповнення печерного ПЗФ з 1991 року практично не проводилося, незважаючи на появу цілого ряду нових визначних об'єктів. Як приклад досить навести печеру Мармурова на Чатирдазі, унікальну за своїми характеристиками і широко відому з огляду на екскурсійну експлуатацію, яка досі не має жодного охоронного статусу.

Практична ефективність охорони навіть печер, що входять до ПЗФ, вкрай низька через передусім такі причини:

- Відсутність чіткого законодавчого регулювання питань охорони печер, недостатність (не специфічність) наявних охоронних форм, відсутність адекватного механізму та реальної практики настання відповідальності за їх порушення;
- Відсутність дієвих механізмів контролю за станом печерних об'єктів, що охороняються, що враховують специфіку печер та умов доступу до них;
- Відсутність взаємодії територіальних інспекцій Мінекобезпеки з громадськими та науковими спелеологічними організаціями; відсутність у нормативно-правовій базі статусу та ролей таких організацій в охороні та обліку печер. З огляду на специфіку печер та умов доступу до них, персонал інспекцій у принципі не здатний здійснювати контроль за станом печерних об'єктів, що охороняються.

Печери, які не входять до ПЗФ, тобто. близько 76,6% печер України, не мають взагалі жодного формального охоронного статусу.

В Україні відсутнє будь-яке спеціальне нормативно-правове регулювання питань використання печер. Використання печер підпадає під "використання надр з метою, не пов'язаною з видобутком корисних копалин", або "спеціальне використання об'єктів ПЗФ" (у випадках, якщо печера має формальний охоронний статус). В обох випадках відповідні закони та підзаконні акти не виділяють та не враховують специфіки печер як природних об'єктів. Очевидно, що наявна нормативно-правова база не дозволяє адекватно вирішувати питання охорони та використання печер.

Переклав з мови оригіналу І.М.Стефанишин