

Нормативно-правовая база в области учета, использования и охраны пещерных пространств (мировой опыт, ситуация в Украине)

Мировая практика в области нормативно-правового регулирования учета, использования и охраны пещер весьма разнообразна, однако отмеченная в предыдущем разделе общая тенденция к рассмотрению пещер в качестве особого типа особо ценных природных ресурсов четко выражена в нормативно-правовых актах практически всех стран, где пещеры прописаны в законодательстве. Фактически, с 1980 г. происходила постепенная реализация резолюции Генеральной Ассамблеи Международного спелеологического Союза, принятой на 8-м Конгрессе МСС: *«Более 1000 участников 8 Международного Спелеологического Конгресса в Боулинг Грин, штат Кентукки, США, прибывших из 37 стран Мира, признавая, что пещеры содержат неоценимые богатства, в том числе - уникальные растения и животных, и учитывая огромную ценность пещер для человечества с точки зрения науки, эстетики и туризма, а также угрозу их уничтожения вследствие человеческой деятельности, - ТРЕБУЮТ, чтобы Международный Спелеологический Союз убедил каждое государство принять Закон об охране подземных экосистем».*

К настоящему времени во многих странах на национальном уровне приняты специальные законы по охране пещер, регулирующие также вопросы учета и использования пещерных ресурсов. Примерами, отражающими разные подходы, могут служить "Федеральный закон об охране пещерных ресурсов" США, принятый Конгрессом США и подписанный президентом Рейганом в октябре 1988, и "Закон об охране пещер" Республики Словения (001-22-123/03), принятый Госсобранием республики в декабре 2003 г. Принципиальное различие состоит в том, что закон США регулирует статус и соответствующие отношения (в частности, учет) касательно пещер только на федеральных землях (управляемых тремя основными агентствами – Службой Национальных Парков, Службой Лесов и Бюро Управления Земель), а закон Словении универсально относится ко всем пещерам страны. В США функции кадастрового учета пещер в пределах соответствующих земель возложены на названные федеральные агентства, а национальный кадастр пещер отсутствует. В Словении законом определено ведение кадастра пещер на национальном уровне. В обоих случаях законы четко формулируют ценность пещерных ресурсов. Так, в законе США устанавливается, что: *"пещеры на федеральных землях являются ценной и неотъемлемой частью национального природного достояния"*, и что *"политикой Соединенных Штатов является управление федеральными землями таким образом, чтобы сохранить и приумножить ценность пещер"*. В обоих законах учтены и прописаны роли национальных общественных спелеологических объединений (в США – Национального спелеологического Общества; в Словении – Спелеологического Союза Словении) и национальных специализированных научных центров (в США – Национального Института Пещерных и Карстовых Исследований в Карлсбаде, Нью-Мексико; в Словении – Института Исследования Карста в Постойне).

В США имеется ряд других федеральных законов (принятых Конгрессом), касающихся пещер: объектно-специфические законы национального уровня по

учреждению национальных парков, памятников и заповедников на основе пещер (например, Закон по охране пещеры Лечугия 1993 г., The Lechuguilla Cave Protection Act of 1993, Public Law 103 169), закон по учреждению Национального Института Пещерных и Карстовых исследований (National Cave and Karst Research Institute Act of 1998, Public Law 105-325) и др. Законы по охране пещер имеются также в 27 штатах, причем некоторые из них прописывают механизмы учета и документации пещер на публичных землях.

Словенский закон представляет особый интерес как недавний и поучительный опыт кодификации всего спектра отношений в области разведывания, исследования, охраны и использования пещер, максимально учитывающий реальные функции и интересы основных сторон этих отношений в стране, богатой пещерными ресурсами и имеющей обширный опыт управления ими. Словенский закон является современным и полным отражением подходов и практики большинства Европейской стран и может быть принят за ориентир при изучении опыта нормативно-правового регулирования вопросов охраны, изучения и использования пещер. В нем заложены следующие основные моменты:

- 1) Закон априорно определяет ценность и охранную статус всех пещер, независимо от их индивидуальных характеристик.
- 2) Закон адекватно отражает и закрепляет роли общественных спелеологических объединений (инициативная деятельность спелеологов-любителей по разведыванию, прохождению и первичной документации пещер - Спелеологический Союз Словении и клубы на местах) и головной научной организации (Институт Исследования Карста Академии Наук и Искусств в Постойне) в разведывании, учете, исследовании и охране пещер. Законом определены функции, полномочия и обязанности этих сторон, а также источники и механизмы государственного финансирования этих функций.
- 3) Закон адекватно отражает обстоятельства появления новых пещер – их открытия в результате инициативной разведывательной деятельности общественных спелеологических объединений (основной путь) и случайного открытия (вскрытия) в результате иной деятельности (разработки карьеров, выемок под строительство дорог и иных сооружений, проч.), и обязывает информировать об открытии пещер компетентные органы (Министерство охраны природы и Институт).
- 4) Законом определены структура, содержание и механизм кадастрового учета пещер. Задачи методического обеспечения и ведения кадастра пещер возложены на Институт, а в механизме заложено ведение (пополнение новыми данными) кадастра на основе прямого взаимодействия Института и спелеологических общественных объединений. Ведение Кадастра Институтом осуществляется от имени государства и обеспечивается целевым бюджетным финансированием. Предусмотрено также распределение через Институт бюджетной материальной поддержки общественных объединений, осуществляющих регулярную и существенную работу по документации пещер.
- 5) Законом регламентируется порядок доступа в пещеры для проведения их дальнейшего разведывания, документации, научных исследований, что осуществляется на основе разовых и долговременных разрешений, выдаваемых заявителям министерством охраны природы и уполномоченными им органами по представлению Института или Спелеологического Союза. Несанкционированное посещение пещер в любых, в частности рекреационных, целях не допускается.
- 6) Законом четко определяется порядок получения и отзыва концессий на оборудование и использование пещер в туристско-экскурсионных целях, а также процедуры контроля за использованием. Установленная законом плата за эксплуатацию пещер на основе

концессий используется на финансирование мероприятий по учету, исследованию и охране пещер.

- 7) Закон предусматривает жесткие штрафные и прочие (включая уголовные) санкции за нарушение его положений.

В Украине специальная нормативно-правовая база по охране и использованию пещер отсутствует. Формальный режим охраны распространяется только на пещеры, входящие в государственный природно-заповедный фонд (ПЗФ) в качестве самостоятельных единиц (памятники природы различного ранга – в Украине 62 пещеры или 4,6% от общего количества, из них в Крыму 13 пещер или 2,2%), либо в составе заповедников и заказников, основанных по другим ведущим основаниям, например - ботаническим (в Крыму 271 пещеры или 27%). Почти все пещеры в статусе памятников природы проходят по категории геологических памятников, что не учитывает принципиальное отличие пещер (подземных ландшафтов-геосистем) от прочих геологических объектов. Почти все пещеры с охранным статусом получили его во времена СССР; совершенствование и дополнение пещерного ПЗФ с 1991 года практически не проводилось, несмотря на появление целого ряда новых выдающихся объектов. В качестве примера достаточно привести пещеру Мраморная на Чатырдаге, уникальную по своим характеристикам и широко известную ввиду экскурсионной эксплуатации, до сих пор не имеющую никакого охранного статуса.

Практическая эффективность охраны даже пещер, входящих в ПЗФ, крайне низка ввиду, прежде всего, следующих причин:

- Отсутствие четкого законодательного регулирования вопросов охраны пещер, недостаточность (неспецифичность) имеющегося охранных форм, отсутствие адекватного механизма и реальной практики наступления ответственности за их нарушения;
- Отсутствие действенных механизмов контроля за состоянием охраняемых пещерных объектов, учитывающих специфику пещер и условий доступа к ним;
- Отсутствие взаимодействия территориальных инспекций Минэкобезопасности с общественными и научными спелеологическими организациями; отсутствие в нормативно-правовой базе статуса и ролей таких организаций в охране и учете пещер. Ввиду специфики пещер и условий доступа к ним, персонал инспекций в принципе не способен осуществлять контроль за состоянием охраняемых пещерных объектов.

Пещеры, не входящие в ПЗФ, т.е. около 76,6% пещер Украины, не имеют вообще никакого формального охранного статуса.

В Украине отсутствует какое-либо специальное нормативно-правовое регулирование вопросов использования пещер. Использование пещер подпадает под "использование недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых", либо под "специальное использование объектов ПЗФ" (в случаях, если пещера имеет формальный охранный статус). В обоих случаях соответствующие законы и подзаконные акты не выделяют и не учитывают специфики пещер как природных объектов. Очевидно, что имеющаяся нормативно-правовая база не позволяет адекватно решать вопросы охраны и использования пещер.