

## ІНСТРУМЕНТИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ

**Д.В.Крилов**, здобувач

*Південнослов'янський інститут Київського  
слав'ястичного університету*

*Викладено управлінські основи, на яких ґрунтується заповідна справа. Значна увага приділена інструментам управління природно-заповідними територіями, що забезпечують гармонію можливості природи і потреб суспільства.*

**Постановка проблеми.** Глобалізація економіки зумовлює значне зростання витрат енергії за рахунок розширення виробництва і збільшення обсягів її використання, головним чином аграрним сектором. Екологічне оздоровлення сільського господарства створює загрозу деградації ґрунтового покриву, забруднення навколишнього середовища за рахунок використання зростаючої кількості добрив, пестицидів тощо. Це зведе нанівець позитивні тенденції сучасної економіки, якщо не прийняти відповідні контрзаходи. Враховуючи ризик втрати біологічного різноманіття, необхідно обґрунтувати дії по створенню міцної основи для екологічного управління, збереження біологічної і ландшафтної різноманітності на всіх рівнях, яка є основою еволюції і функціонування систем біосфери. У контексті сказаного, йдеться про необхідність активізації щодо створення мережі природно-заповідних територій, включаючи культурні ландшафти і забезпечення умови ефективного управління ними. Цими обставинами, не в останню чергу, пояснюється необхідність пошуків інструментів управління заповідними територіями, які б створювали синергетичний ефект розвитку цих тенденцій.

**Стан вивчення проблеми.** Проблемі раціонального використання природно-заповідних територій присвячено цілу низку праць таких вітчизняних вчених, як Андрієнко Т.А., Онищенко В.А., Реймерс Н.Ф., Грищенко Ю.М., Горлачук В.В., Стеценко М.П., Стойко С.М., Гродзинський М.Д. і багато ін-

ших. У наукових пошуках вони намагались знайти «ключі» до створення ефективної системи управління заповідними територіями. Але, не дивлячись на певні позитивні зміни у цій галузі, все ще залишаються серйозні проблеми, певною мірою пов'язані з пережитками старої радянської системи управління, половинчастими і непослідовними діями зі створення і використання природно-заповідних територій, через що охорона цих територій відійшла на другий план. Особливу тривогу викликає те, що нині поки що відсутні науково обгрунтовані інструменти управління, з допомогою яких можна адекватно виконувати поставлені завдання з реалізації тактичних і стратегічних проблем розвитку природно-заповідних територій.

У цьому зв'язку, дана стаття має за мету поглибити теоретико-методологічні засади управління природно-заповідними територіями у контексті науково обгрунтованих інструментів управління, що забезпечать конкурентоспроможність галузі на європейському рівні.

**Результати досліджень.** Тривалий час управлінню природно-заповідними територіями не приділялось належної уваги з боку державних органів влади та органів місцевого самоврядування. З цієї причини управління розвивалося скоріше емпірично (інтуїтивно), ніж методологічно, що гальмувало процес формування національної політики щодо розвитку природно-заповідних територій. Вихід із складних обставин, що склалися в управлінській діяльності природно-заповідними територіями, діагностується у кінцевому підсумку розробленням таких інструментів управління, які б орієнтували на забезпечення умови конкурентоспроможності цієї галузі.

У цьому зв'язку відзначимо, що ринкова економіка актуалізує такі інструменти управління природно-заповідними територіями, як: стратегічне планування розвитку природно-заповідних територій, інституційний потенціал управління, прозорість розроблення і реалізації природоохоронної політики, вдосконалення природоохоронного законодавства, оцінка впливу на навколишнє середовище, екологічні стандарти і до-

зволи, екологічний моніторинг, правозастосування щодо дотримання вимог законів про охорону навколишнього середовища, цивільна відповідальність за екологічні збитки і екологічне страхування, екологічне регулювання використання природно-заповідних територій, політичні зобов'язання з організації створення природно-заповідних територій.

Цінності стратегічного планування розвитку природно-заповідних територій полягають в тому, що на основі оцінки існуючого стану цих територій розробляються національні чи регіональні Програми використання земель природно-заповідного фонду. Такі Програми забезпечують комплексність розвитку територій, усуваючи можливі міжвідомчі та міжособисті протиріччя, уможливають фінансування запланованих заходів, зосереджують увагу на створенні стимулів для досягнення конкретних цільових показників у господарській діяльності, встановленні пріоритетів розвитку територій та створюють загальну політичну і інституційну бази.

Стосовно інституційного потенціалу управління, то останній має своїм завданням персоніфікувати відповідальність, чітко встановлювати відносини підзвітності і адекватного розподілу природно-заповідних ресурсів. Інститути, які відповідають за розробку природно-заповідної політики, видачу відповідних дозволів на використання природно-заповідних ресурсів, моніторинг і право застосування практичними діями повинні засвідчити у собі якісне виконання поточних програм, завдань, робіт.

Необхідно уникати інституційних конфліктів і підтримувати суспільну злагоду між природоохоронними відомствами і місцевими органами влади чи окремими фізичними та юридичними особами.

Звернемо увагу, що порушення цієї вимоги нині призвело до конфліктної ситуації загрозливої форми при розробці проекту землеустрою регіональних ландшафтних парків «Кінбурська коса» і «Гелігульський», що знаходяться у межах Миколаївської області, коли інтереси різних відомств, волевиявлення

територіальних громад розійшлись, в результаті чого «де-юре» парків не існує.

Пошук шляхів ефективного управління природно-заповідними територіями дозволив зробити висновок, що одним з інструментів управління, який активізує практичну діяльність суб'єктів господарювання є прозорість розробки і реалізації природоохоронної політики. Цивілізаційний підхід до такої прозорості полягає у: проведенні семінарів і консультацій з питань управління заповідними територіями за участю екологічних інспекторів, преси тощо; спільних інспекторських перевірок природоохоронних і галузевих відомств; громадських слуханнях з конфліктних ситуацій тощо. Необхідно забезпечити зворотній зв'язок з органами, які здійснюють контроль за станом природно-заповідних територій, що дозволить отримати інформацію про ефективність природоохоронної політики в країні чи регіоні, зокрема.

Враховуючи те, що в природоохоронній галузі продовжують використовуватись ще союзні закони і підзаконні акти, які призвели до значних правових пробілів і суперечностей в законах, постановах і указах нового періоду. Законодавчі акти лише в окремих випадках передбачають процедури для своєї реалізації і не є законами прямої дії. З огляду на це, створилася практика, що закон являє собою лише керівний принцип, а не норму поведінки, що ставить під сумнів зміцнення свого впливу на процес прийняття управлінських рішень природно-заповідними територіями.

Можливість практичної реалізації ідеології оцінки впливу на навколишнє середовище бере свій початок з 1989 року, коли Світовим Банком була прийнята перша директива про систематичне використання екологічної оцінки стандартною процедурою і основним засобом забезпечення екологічної якості портфеля проєктів [1].

Оцінка впливу на навколишнє середовище є інструментом зменшення несприятливих екологічних наслідків господарської діяльності. Вона охоплює як оцінку (експертизу) окре-

мих проектів, так і оцінку загальної політики, планів і програм країни. В процесі експертизи значна увага повинна приділятися стандартам окремих компонентів навколишнього середовища, скорочуючи розрив між «старою» системою експертизи і прийнятими міжнародними стандартами оцінки впливу на зовнішнє середовище.

Зосереджуючись на екологічних стандартах, треба відзначити, що нині в Україні відсутні стандарти використання природно-заповідних територій. Чинне законодавство не дає відповіді на питання, наприклад, яким чином здійснювати зонування заповідних територій, відсутні нормативи навантаження на одиницю площі як у розрізі функціональних зон заповідних територій, так і в цілому, на їх території і ін. У цьому зв'язку, потрібно міняти чинне законодавство, яке, по суті, руйнує цінності заповідних територій, на такі закони, які дають відповідь на проблеми їх використання.

В управлінській діяльності екологічний моніторинг природно-заповідних територій через відсутність лабораторій, технічного забезпечення і фінансування не проводиться, тому не відстежується екологічна ситуація, що складається на заповідних територіях, послаблюється відповідальність за недотримання чинного законодавства.

Що стосується правозастосування як інструменту використання і охорони заповідних територій, то в більшості випадків санкції (головним чином штрафи) не адекватні розмірам заподіяних збитків природі, що підриває фундаментальні принципи рівності перед законом.

Практика управління свідчить, що значною причиною цього є відсутність спеціальних судових процедур для розгляду справ з екологічних правопорушень. Відсутність правовстановлюючих документів на право користування землею є головною причиною програшів судових процесів через, що природоохоронні відомства намагаються їх уникати. Прикладом цього є те, що природоохоронні відомства у Миколаївській області не змогли довести у судах різних інстанцій про недоціль-

ність паювання земель сільськогосподарського підприємства «Свідомість», землі якого знаходяться на території РЛП «Кінбурська коса» у межах прибережної захисної смуги.

Економічне регулювання використання природно-заповідних територій передбачає грошову оцінку територій та об'єктів природно-заповідних територій, ведення їх кадастру, визначення джерел і нормативів фінансування організації та функціонування природно-заповідних територій, надання відповідних податкових і інших пільг, компенсації збитків, зумовлених порушенням чинного законодавства, екологічне страхування тощо.

Досліджуючи питання управління природно-заповідними територіями, з'ясовано, що їх створення і функціонування визначається політичною волею (зобов'язаннями) всіх гілок державної влади, органів місцевого самоврядування, фізичних і юридичних осіб. Наприклад, тільки за останніх 13 років волею Президента України створено 39 регіональних ландшафтних парків. Причому розширення цих парків продовжується. Так, Указом Президента України від 1 грудня 2008 року передбачено розширення в Україні 11 природно-заповідних об'єктів, одобрено створення національних парків «Гранітно-Степове Побужжя» і «Кінбурська коса», що на Миколаївщині.

**Висновки.** З огляду на вищесказане випливає, що в основі створення ефективної системи управління природно-заповідними територіями повинні лежати інструменти, адаптовані до гармонійного поєднання можливостей природи і потреб суспільства. Власне, на інструменти управління природно-заповідними територіями проектується вся система управління природоохоронною діяльністю. Вони є фундаментом природоохоронної діяльності, спрямованої на сталий розвиток економіки і суспільства.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Система оценки воздействия на окружающую среду в странах Европы и центральной Азии [Електронний ресурс] / Режим доступу: [www.worldbank.org/eca/environment](http://www.worldbank.org/eca/environment).