УДК 332.3: 504.062

С. М. Смирнова,
к. геол. н., доцент (бвз) кафедри управління земельними ресурсами,
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0001-9106-7435
В. М. Смирнов,
к. геол. н., керівник екологічної лабораторії, ТОВ "СЗ "Океан"
ORCID ID: 0000-0003-3809-6098
В. О. Островерха,
магістрант кафедри управління земельними ресурсами
Чорноморський національний університет імені Петра Могили
ORCID ID: 0000-0002-3791-870x

DOI: 10.32702/2306-6792.2020.2.77

НАУКОВІ ЗАСАДИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИХ ТЕРИТОРІЙ

S. Smyrnova,
PhD in Geology, Associate Professor, Department of Land Management
Petro Mohyla Black Sea National University
V. Smyrnov,
PhD in Geology, head of the environmental laboratory Limited Liability Company "Ocean Shipyard"
V. Ostroverkha,
Master of the Department of Land Management Petro Mohyla Black Sea National University

SCIENTIFIC PRINCIPLES FOR DEVELOPMENT MANAGEMENT NATURE RESERVE TERRITORIES

Статтю присвячено науковим основам управління розвитком природно-заповідних територій (ПЗТ). Обгрунтовано, що створення ПЗТ без проекту землеустрою є нелегетивним. Орієнтовано увагу на можливість поетапного планового розвитку ПЗТ на позиціях землеустрою як системи державних заходів щодо організації повного та раціонального використання земель. Цінність землевпорядної документації полягає в тому, що вона окреслює правовий режим використання кожної ділянки заповідної території, передбачає систему організаційно-господарських, економічних та інших заходів. Вказано, що відсутність закріплених на місцевості в установленому законом порядку меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду призводить до порушення вимог заповідного режиму. Запропоновано реалізацію перспектив управління розвитком ПЗТ на засадах розробки та впровадження екологічних цільових програм на муніципальному, регіональному, загальнодержавному рівнях в умовах обмежених фінансових ресурсів.

The territories and objects of the nature reserve fund are valuable centers of conservation of the natural diversity of landscapes, gene pools, maintaining the general ecological balance, ensuring the aesthetic and recreational needs of man. The development of a network of nature reserve territories is integrated into international and national legislation, which proves the relevance of this process and promotes environmental protection for future generations. The share of land in the Nature Reserve Fund in Ukraine is almost 7%, which is significantly less than the average European Union statistics (21%). Land management logistics, as a tool for the formation and development of nature reserve territories, is focused on the management of material, financial, information and human resources in economically adapted systems with synergies. The development of nature reserve territories is aimed at the development of land management projects for the organization and establishment of boundaries of the territories of the nature reserve fund and other environmental purpose, health, recreational and historical and cultural purpose, which determine the location and size of land plots, land owners, land plots, including tenants, as well as the regime of use and protection of the territories of the nature reserve fund and other nature conservation purpose. The value of land management projects is determined by the legal status of protected sites and directs organizational and economic activity, namely the creation and maintenance of ecological paths, compact centers of recreation, determines the permissible level of recreational load in accordance with

Передплатний індекс 21847

the zoning of protected objects, focused on reducing the negative ecological effects. When organizing protected areas, special attention should be paid to investment policy, which focuses on the formation of tourist attractiveness of protected areas. The slow downward trend in the number and size of nature conservation areas is driven by insufficient residual funding. The prospects for managing the development of nature reserve territories are focused on the development and implementation of environmental target programs at the municipal, regional and national levels in the context of limited financial resources.

Ключові слова: природно-заповідні території, управління розвитком природно-заповідного фонду, організація територій та об'єктів природно-заповідного фонду, екологічна цільова програма, управління земельними ресурсами.

Key words: nature reserve territories, management of the development of the nature reserve fund, organization of territories and objects of the nature reserve fund, environmental target program, land resources, land management.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Сучасний етап соціально-економічно розвитку суспільства вимагає пошуків забезпечення якісного рівня життя, який балансує між економічним зростанням і раціональним використанням природних екологічних систем. Розв'язання цієї задачі лежить в площині парадигми, яка має задовольнити дві умови: з одного боку, зростання добробуту людства вимагає підвищення темпів природокористування, а з іншого — збереження осередків біорізноманіття, здатних забезпечити належні умови існування. Усвідомлення протилежно спрямованих тенденцій соціально-економічного зростання та невиснажливого використання природно-заповідного фонду (далі — ПЗФ) вимагає зосередити увагу на принципових положення взаємодії людини з природним середовищем. Тому необхідно зосередити увагу на розробці науково обгрунтованої системи знань щодо стратегії розвитку заповідної справи з подальшим практичним їх застосуванням.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Законодавча платформа стратегії розвитку природних територій в Україні розвивається досить фундаментально. За останні два десятка років була прийнята низка законів, що регулюють суспільні відносини у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання ПЗФ як важливої передумови забезпечення сталого, збалансованого розвитку України. Законодавчі засади комплексного управління в галузі охорони ПЗФ реалізуються відповідно до Законів України "Про природно-заповідний фонд України", "Про охорону навколишнього природного середовища", "Про екологічну мережу України", "Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000—2015 роки", Земельного кодексу України. З 1 січня 2020 року вступив у силу Закон України "Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року". Державною стратегією регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року № 385, передбачено збільшення площі ПЗФ всіх регіонів України. Пильна увага до стратегії регіонального розвитку зосереджена у контексті євроінтеграції України та формування української частини Всеєвропейської екомережі та Смарагдової мережі Європи.

Комплексному теоретично-практичному дослідженню проблем управління розвитком природно-заповідних територій та об'єктів, питань забезпечення їх екологічної збалансованості в умовах ринкового господарювання, присвятили свої праці українські вчені: Січко А.В. [1] акцентує увагу на перспективах розвитку заповідних територій та об'єктів; Мовчан Я.І. [2] аналізує та обгрунтовує структуру та шляхи втілення екомережі України; Хумарова Н.І. [3] висвітлює науково-теоретичні основи формування екологічних цільових програм у системі державного регулювання природокористування; Іваненко Є. І. [4] розглядає особливості просторового розподілу ПЗТ України на основі фізико-географічного районування.

Незважаючи на наявність значної кількості наукових праць, узагальнення й визначення сутності та перспективи розвитку управлінських засад в природно-заповідній справі потребують поглибленого дослідження. Вирішення цих питань вимагає підвищеної уваги як з боку держави, так і науки.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Сучасний стан розвитку ПЗТ вимагає прогресивної стратегії управління щодо логістики

Передплатний індекс 21847

створення, функціонування та розвитку об'єктів заповідання на засадах збереження їх унікальності. Тому принципово необхідно зосередити увагу на розробці науково обгрунтованої системи знань щодо стратегії розвитку заповідної справи з подальшим практичним її застосуванням.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є узагальнення наукових засад управління розвитком ПЗТ в умовах соціально-економічного та земельного реформування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Україна займає менше 6 % площі Європи та володіє близько 35% її біологічного різноманіття. Біосфера України нараховує більше 70 000 видів флори і фауни, зокрема флори — понад 27 000 видів, фауни — понад 45 000 видів [5]. До складу ПЗФ України входять 8246 територій та об'єктів площею 3,98 млн га (6,6 % загальної площі країни) та 402,5 тисячі гектарів у межах акваторії Чорного моря [6].

ПЗФ охороняється законодавством України як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони та відтворення. Використання потенціалу ПЗТ здійснюється у формі природних та біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, парків-пам'яток садово-паркового мистецтва.

Інтенсивні антропогенні зміни природного середовища стали причиною пильної уваги вчених і практиків щодо збереження природного потенціалу України. Великі сподівання у розв'язанні згаданої проблеми покладаються на землі природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення. На природно-заповідні території (ПЗТ) покладаються функції активного збереження природних ресурсів, захисту унікальних ландшафтів від антропогенного навантаження, збереження біорізноманіття.

ПЗТ формуються на концептуальних засадах природоохоронного законодавства як один з найважливіших напрямів довгострокової політики держави. Управління розвитком ПЗТ потребує єдиного підходу до централізації, концентрації та оптимізації фінансових, матеріальних та трудових ресурсів, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Наукові засади розв'язання проблеми охорони природного середовища виступають мотиваційним важелем подальшого розвитку системи управління ПЗФ, яка спрямована на попередження ризиків руйнівних процесів у сфері природокористування. Інформаційно-аналітичний базис управління природно-заповідними територіями орієнтований на процес формування Державного кадастру територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Вдосконалення управлінської діяльності у сфері розвитку ПЗТ визначає вектор розвитку нормативно-правового регулювання системи охорони та їх використання з ухилом на міжнародні стандарти. Причому ефективність управлінських рішень має визначатись у реалізації таких заходах:

— здійснення інтегрованого управління в галузі охорони природного середовища, що зумовлює злагоджену політику та синтезовану діяльність органів влади на подальший розвиток природоохоронної стратегії;

— вдосконалення та подальше впровадження стандартів, нормативів, правил та лімітів щодо регульованого використання природних ресурсів;

— зобов'язання органів самоврядування та місцевої влади замовляти розробку проектів землеустрою об'єктів заповідання з відповідним зонуванням на функціональні зони та подальшим виділенням в натурі (на місцевості). Цінність землевпорядної документації полягає в тому, що вона окреслює правовий режим використання кожної ділянки заповідної території, передбачає систему організаційно-господарських, економічних та інших заходів;

— подальша реалізація прийнятих рішень з приводу організації територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення спрямована на вдосконалення методології їх організації. Адже потрібно пам'ятати, що сукупно ПЗФ України займає лише 7 % території держави, що вкрай недостатньо для активізації процесів самовідновлення, саморегуляції та самовідтворення;

— стимулювання економічних засобів забезпечення функціонування ПЗФ має на меті розробку економічного обгрунтування організації територій, визначення джерел поповнення бюджету за рахунок нормативного, інвестиційного, бізнес-орієнтовного фінансування та компенсації збитків від правопорушення.

Відсутність цільового фінансування досить ускладнює реалізацію перспектив управління

Передплатний індекс 21847

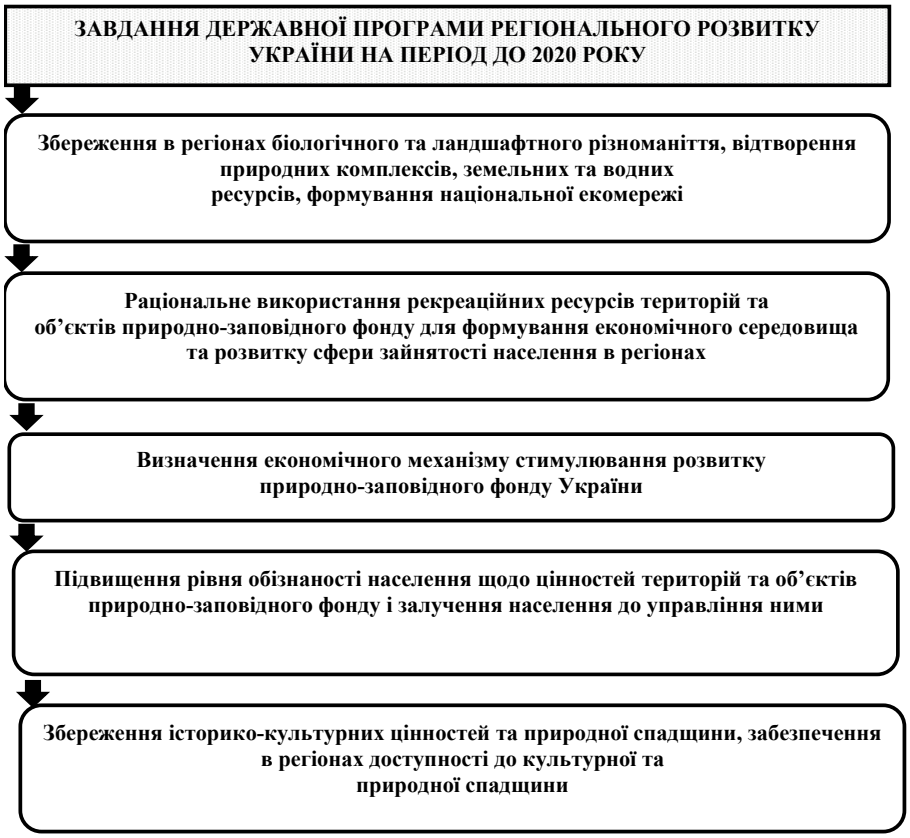

Рис. 1. Стимулювання розвитку ПЗТ регіонів України

розвитком ПЗТ. Тому в умовах обмежених фінансових ресурсів управління розвитком ПЗТ найбільш ефективно на засадах розробки та впровадження екологічних цільових програм (ЕЦП) на муніципальному, регіональному, загальнодержавному рівнях.

У проекті "Положення про порядок розроблення та виконання екологічних цільових програм" наведено визначення: ЕЦП — це комплекс взаємопов'язаних природоохоронних завдань та заходів, які спрямовані на розв'язання нагальних екологічних проблем з метою поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства, та узгоджені за терміном виконання, складом виконавців і ресурсним забезпеченням [7].

Ці програми виступають найбільш дієвих інструментом екологічної політики. Основна їх мета — проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності стосовно організації і координації заходів щодо охорони природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування і відтворення природних ресурсів на перспективу.

Залежно від рівня значущості ЕЦП поділяють на [3]:

— загальнодержавні — програми, які спрямовані на розв'язання найважливіших комплексних загальнодержавних екологічних проблем, виходячи з довгострокових пріоритетів охорони довкілля;

— державні — програми, метою яких є розв'язання окремих екологічних проблем багатогалузевого або міжрегіонального характеру, а також запобігання катастрофам екологічного характеру та ліквідація їх наслідків, що потребують державної підтримки;

— галузеві — програми, які формуються для розв'язання екологічних проблем в окремих галузях господарства та впровадження природо-ресурсозберігаючих технологій на підприємствах цих галузей;

— регіональні — програми, які включають завдання та природоохоронні заходи щодо вирішення екологічних проблем, які поширюються за межі однієї адміністративної області;

— місцеві — програми, що складаються із завдань та природоохоронних заходів, які реалізуються в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць.

ЕЦП будь-якого рівня мають забезпечити:

1) спрямованість на визначену мету, яку охоплює програма, з розподілом цільових дій щодо планування, розробки проекту землеустрою ПЗТ по роках (кварталах, місяцях тощо) та звітуванням за етапи виконання роботи;

Передплатний індекс 21847

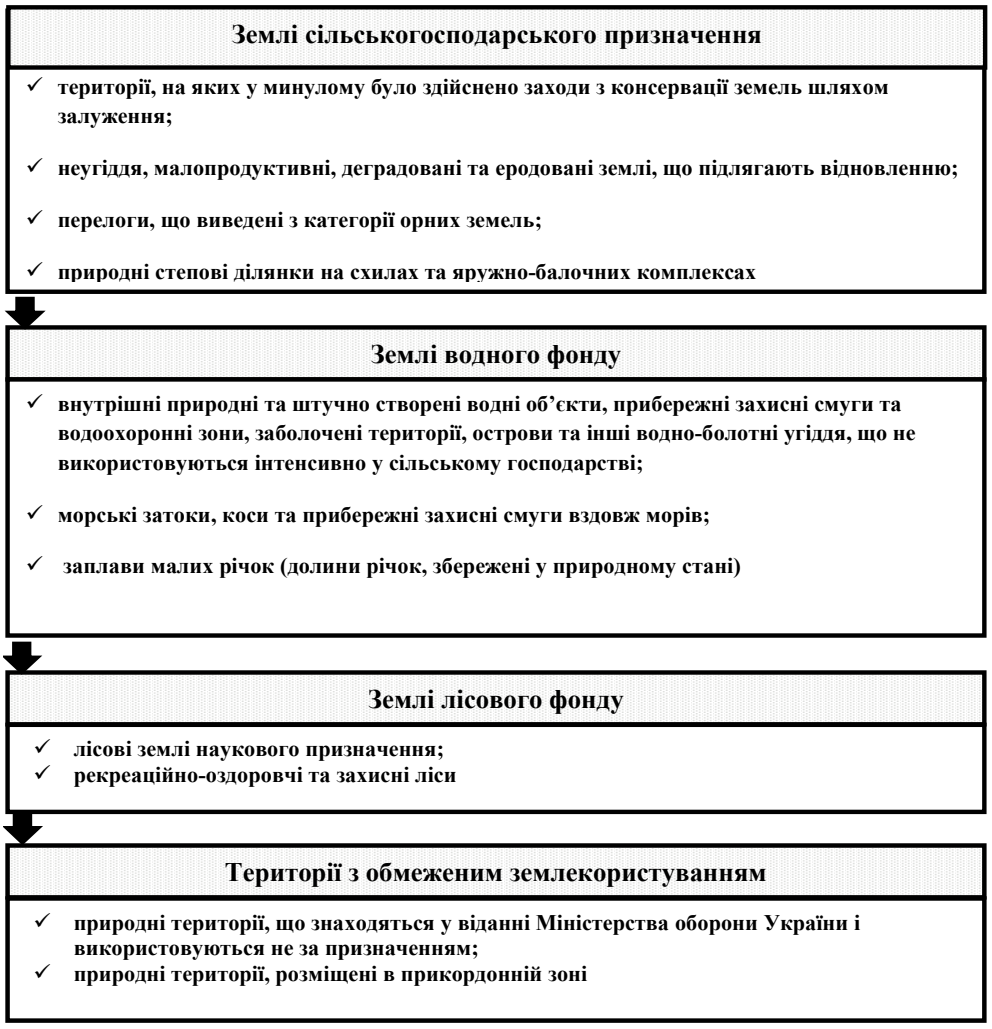

Рис. 2. Природні ділянки як потенційні природно-заповідні території

2) вирішення організаційного питання щодо залучання необхідної кількості сторонніх організацій чи окремих спеціалістів, а також організація необхідних заходів (проміжних ланок, часовий розподіл ресурсу тощо);

3) врахування пріоритетних завдань у логістики створення ПЗТ, які потребують негайного вирішення, або потребують задіяти велику кількості ресурсів (фінансових, матеріальних, людських тощо);

4) лобіювання галузевих, міжгалузевих, регіональних інтересів у вирішенні територіальних завдань;

5) цільове спрямування до окресленої мети, варіантність залучення всіх видів ресурсів.

Аналіз ЕЦП надає можливість поетапного планового розвитку ПЗТ, але головне — розвиток ПЗТ на позиціях землеустрою, як системи державних заходів щодо реалізації земельного законодавства, спрямованого на організацію повного та раціонального використання земель.

Проблема дотриманням вимог природоохоронного законодавства, режимів територій та об'єктів ПЗФ вимагає контрольованих заходів. Отже, ціла низка територій ПЗФ загальнодержавного, міжнародного, регіонального значення не мають землевпорядної документації, яка засвідчує право користування відповідною територією.

За потреби навколо ПЗТ (національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків та парків-пам'яток садово-паркового мистецтва) можуть встановлюватися охоронні зони, як ділянки відповідно до їх цільового призначення на основі спеціальних обстежень ландшафтів та господарської діяльності на прилеглих територіях відповідно до проекту.

Тенденції на покращення екологічної стану та дотримання норм збалансованого землекористування передбачають постійне розши-

Передплатний індекс 21847

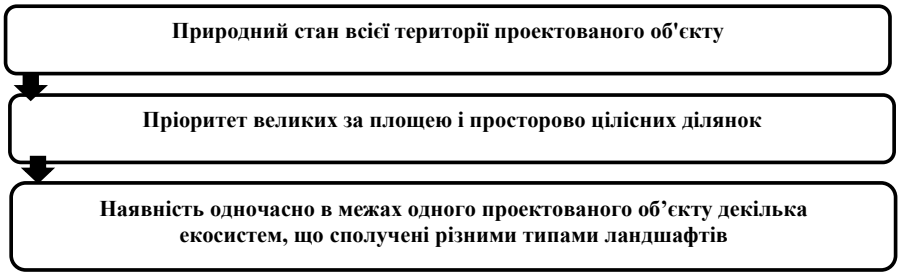

Рис. 3. Рекомендації до вибору перспективних ділянок природно-заповідних територій

рення площ ПЗТ України до науково-обгрунтованих розмірів з метою досягнення екологічної рівноваги. Потрібно враховувати подальші перспективи використання ПЗТ, а саме використання у короткостроковому відпочинку, виконувати роль рекреаційних ресурсів під час пішохідного, велосипедного або кінного туризму, можливість представляти дестинацію (місце призначення) під час прокладання оглядових або тематичних маршрутів.

Управління розвитком території ПЗФ потрібно проводити за рахунок ділянок, які зазнали меншого впливу та зберегли свою цілісність в умовах техногенного навантаження або територій, на яких трапляються види рослин і тварин, що занесені до Червоної книги.

Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 6 серпня 2014 року № 385 було затверджено "Державну програму регіонального розвитку України на період до 2020 року". У Програмі наголошено на необхідність підвищення ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів, шляхом виконання визначених завдань (рис. 1).

Відповідно до Постанови до початку 2017 р. у межах регіонів України мало бути створено 6733 тис. га ПЗФ, що становитиме 11% від загальної території країни. До 2021 року загальна площа ПЗФ має становити 9095 тис. га, що відповідає 15 % від площі держави. Дані показники деталізовані в розрізі областей. Але за результатами 2018—2019 рр. очікуваного збільшення площ не відбулося у запланованому об'ємі. Основна перешкода — фінансова неспроможність реалізації планів. Очікуємо, що протягом 2020 р. будуть знайдені можливості для їх реалізації. Однак треба відмітити і позитивний момент: вищевказана Програма вперше в історії України затверджує нормативні показники заповідності для окремих областей.

Сучасні тенденції до управління розвитком ПЗТ потребують виявлення ділянок, перспективних для заповідання, адже їх розширення в Україні сьогодні є єдиним реальним механізмом охорони природних екосистем, ландшафтів, рослинних угруповань та рідкісних видів з тих, охорона яких передбачена національним законодавством України. До того ж, частка земель ПЗФ в Україні є недостатньою і залишається значно меншою, ніж у більшості держав — членів Європейського Союзу. Так, під заповідні землі відводиться у середньому 21 % площі держав-членів Європейського Союзу [8].

До сільськогосподарських земель, які можуть слугувати потенційними територіями заповідання, відносять пасовища та сіножаття, що зазнали екстенсивного використання; природні степові ділянки у яружно-балочних мережах, на яких переважають інвазивна флора за умови відсутності попереднього лісорозведення тощо. Землі водного фонду можуть бути перспективними природно-заповідними ділянками за умови відсутності їх інтенсивного використання. Основна умова використання ділянок водного простору, які не зазнали суттєвих техногенних трансформацій та збереглися у первісному або майже непошкодженому стані. Також до перспективних відносять території підвідомчі Міністерству оборони України, які слугують в якості прикордонних зон, та інші території, що використовуються не за призначенням. Ділянки лісового фонду, що можуть концентрувати біоту та виступати осередками збереження біорізноманіття, аналогічно можуть увійти до переліку перспективних ділянок заповідання (рис. 2).

Особливим моментом цих рекомендацій є поєднання суміжних ділянок з різними ландшафтними умовами. Дотримання таких вимог дозволить застосувати комплексний підхід у збереженні суміжних екосистем, що збільшує шанси на призупинення процесу елімінації видів.

ВИСНОВКИ

Україна розглядає природно-заповідні території, як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною. У зв'язку з цим природно-заповідні території охороняються законодавством нашої держави як національ-

Передплатний індекс 21847

не надбання до якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення та використання.

Управління розвитком природно-заповідних територій повинно вирішувати поміж іншим завдання з охорони біорізноманіття, які залишаються поза увагою в умовах приватизації земель, реалізації програм галузевого, регіонального і місцевого розвитку. Головна причина — досить повільні темпи встановлення у натурі (на місцевості) прибережних захисних смуг вздовж морів, річок та навколо водойм, які виконують роль екологічних коридорів. Відсутність закріплених на місцевості в установленому законом порядку меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду призводить до порушення вимог заповідного режиму. Вважаємо за доцільне внести правку до чинного законодавства щодо логістики створення заповідних територій, ухвалити закон, який би зобов'язував розробку землевпорядної документації щодо встановлення меж ПЗФ.

Література:

1. Січко А.В. Сучасний стан та перспективи розвитку заповідних територій та об'єктів / А.В. Січко // Науковий журнал: Інвестиції: практика та досвід. — 2013. — Вип. 10. — С. 54—57. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2013/15.pdf (дата звернення: 10.01.2020).

2. Мовчан Я.І. Екомережа України: обгрунтування структури та шляхів втілення / Я.І. Мовчан // Конвенція про біологічне різноманіття: громадська обізнаність та участь. — Київ: Стилос, — 1997. — С. 98—110.

3. Хумарова Н.І. Екологічні цільові програми у системі державного регулювання природокористування / Н.І. Хумарова // Екологізація економіки як інструмент сталого розвитку в умовах конкурентного середовища. — Львів: НЛТУУ. — 2005. — Вип. 15.6. — С. 187—194.

4. Іваненко Є.І. Аналіз розміщення природно-заповідного фонду України: підхід, стан, проблеми / Є.І. Іваненко // Український географічний журнал. — 2013. — № 3. — С. 64—69. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UGJ_2013_3_13 (дата звернення: 10.01.2020).

5. Природно-заповідний фонд України // Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю.С. Шемшученко. — К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 2003. — Т. 5. — 736 с.

6. Природоохоронні заходи. Міністерства екології та природних ресурсів України: офіційний портал. URL: https://menr.gov.ua/timeline/Prirodoohoronni-zahodi.html (дата звернення: 10.01.2020).

7. Селезньова О.В. Особливості виконання екологічних державних цільових програм в Україні / О.В. Селезньова // Бізнес Інформ. — 2013. — № 1. — С. 122—125. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2013_1_27 (дата звернення: 10.01.2020).

8. Положення про Державний фонд охорони навколишнього природного середовища. ВР України: офіційний веб-портал. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF (дата звернення: 09.01.2020).

References:

1. Sichko, A. V. (2013), "The current state and prospects of development of protected areas and sites", Investytsii: praktyka ta dosvid, vol. 10, pp. 54—57, available at: http://www.investplan.com.ua/pdf/10_2013/15.pdf (Accessed 10 January 2020).

2. Movchan, Ya.I. (1997), "The eco-network of Ukraine: justification of the structure and ways of implementation", Konventsiia pro biolohichne riznomanittia: hromads'ka obiznanist' ta uchast', pp. 98—100.

3. Khumarova, N.I. (2005), "Environmental target programs in the system of state regulation of nature management", Ekolohizatsiia ekonomiky iak instrument staloho rozvytku v umovakh konkurentnoho seredovyscha, vol. 15.6, pp. 187—194.

4. Ivanenko, Ye. I. (2013), "Analysis of placement of nature reserve fund of Ukraine: approach, state, problems", Ukrains'kyj heohrafichnyj zhurnal, vol. 3, pp. 64—69, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/UGJ_2013_3_13 (Accessed 10 January 2020).

5. Ukrains'ka entsyklopediia (2003), Pryrodnozapovidnyj fond Ukrainy [Nature Reserve Fund of Ukraine], Ukrains'ka entsyklopediia im. M. P. Bazhana, Kyiv, Ukraine.

6. Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine (2017), "Environmental protection measures", available at: https://menr.gov.ua/timeline/Prirodoohoronni-zahodi.html (Accessed 10 January 2020).

7. Selezn'ova, O. V. (2013), "Features of the implementation of environmental state target programs in Ukraine", Biznes Inform, vol. 1, pp. 122—125, available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/binf_2013_1_27 (Accessed 10 January 2020).

8. The Verkhovna Rada of Ukraine (2006), The Decree "Regulation on the State Environmental Protection Fund", available at: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-98-%D0%BF (Accessed 09 January 2020).

Стаття надійшла до редакції 14.01.2020 р.

Передплатний індекс 21847