
СТОРІНКА МОЛОДОГО ВЧЕНОГО

УДК 332.2

СУЧАСНІ ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗЕМЛЕКОРИСТУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

*Демиденко Л.Г., аспірантка,
Державна екологічна академія післядипломної освіти та управління,
Міністерство екології та природних ресурсів України,
E-mail: larysademydenko@gmail.com*

Досліджено розуміння сучасних принципів, типів управління природоохоронними територіями та політик, спрямованих на забезпечення сталого розвитку землекористування з врахуванням європейського досвіду.

Ключові слова: *Природоохоронне землекористування, природоохоронні території, принципи управління, типи управління.*

Постановка проблеми.

Євроінтеграційні процеси в Україні (Угода про асоціацію), децентралізаційні процеси, зміни структури земельного ладу та типу землевласності, перспектива впровадження земельного ринку потребують внесення змін і застосування нових підходів в управлінні природоохоронними територіями та впровадження нових принципів їх створення, використання еколого-економічних інструментів стимулювання управління ними.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Сучасні підходи визнають, що добре керовані природоохоронні тери-

торії не тільки підтримують важливі екосистеми та види, що знаходяться під загрозою, але також надають ряд екосистемних послуг [9], таким чином, вони можуть також сприяти розвитку місцевої та національної економіки в рамках стратегій сталого розвитку. Наприклад, деякі фахівці вважають, що найбільш успішними охоронюваними територіями в мережі Natura 2000 є ті, у межах яких здійснюється управління на принципі сталого розвитку та залучення зацікавлених сторін до охорони цих об'єктів.

Систему управління природоохоронними територіями в Україні досліджували: О.С. Рубель, В.А. Толкачова, О.М. Колосок. Розвиток та шляхи удосконалення системи при-

родоохоронного землекористування досліджують в своїх роботах А.М. Третяк, Н.А.Третяк. Методичні підходи до економіко-екологічної оцінки території висвітлені у наукових роботах П.Жолкевського. Особливості екологічного туризму, як внеску у економічний розвиток природоохоронних територій досліджували: О.Ю. Дмитрук, В. І. Гетьман, М. Ю. Травкіна, Т.К. Сергєєва, І.В. Зорін, В.А. Квартальнов.

Отже, **метою статті** є дослідити сучасні тенденції у трансформації типів управління природоохоронними територіями в європейській спільноті та визначити його поняття та тенденції подальшого реформування системи природоохоронного землекористування в Україні.

Виклад основного матеріалу.

Протягом століть місцеві громади виділяли земельні ділянки для забезпечення культурних цілей або збереження певних природних ресурсів, таких як священні гаї, царські мисливські заповідники або рифові масиви[7]. Проте найперші природоохоронні території, які стали провісниками сучасних, були створені наприкінці дев'ятнадцятого та на початку двадцятого століття. Створені, як правило, на колоніальних територіях, вони охоплювали великі площі землі та передбачали насильницьке виселення корінних народів для створення «безлюдних місць дикої природи». Ці ранні заповідники діяли на основі принципу, що природа має охоронятися з виключенням людей, хоча використання охоронюваних територій для відпочинку заохочувалося. Пізніше окрім національних парків почали створюватися при-

родні заповідники, які, як правило, займають меншу площу і призначені, в першу чергу, для збереження їх флори та фауни, а не ландшафтів [8]. Такі типи природоохоронних територій більш поширені в Європі, тоді як великі за площею об'єкти охорони дикої природи є нечисленними у порівнянні з Америкою. Зміна в усвідомленні ролі природи в житті людини та місця людини у біологічному ланцюжку планети змінило і підходи до створення природоохоронних територій, заходів охорони та системи управління та еколого-економічних інструментів природоохоронного землекористування.

У Європі існує розуміння того, що більша частина нашого біорізноманіття зустрічається у напівприродних ареалах, що залежать від довготривалого управління людьми. Це відображається у різноманітності типів та стратегій управління природоохоронними територіями, які були розроблені в останні десятиліття. Ці концепції були закріплені в законодавстві ЄС у рамках Директиви ЄС про охорону диких птахів та Директиви ЄС Про охорону природних середовищ існування та дикої флори і фауни, які спричинили значні зміни у підходах до визначення та управління природоохоронними територіями. Потрібно зазначити, що в європейській (та і у світовій природоохоронній практиці) держави відносять до природоохоронних територій та усі земельні та морські ділянки, на яких здійснюються природоохоронні заходи за рахунок державної підтримки. До них відносяться, як національно визначені природоохоронні установи з адміністраціями (природні, ландшафтні та ін. парки, заповідники, тощо) так і ділянки, на яких здійснюються агро-

екологічні заходи (мережа НАТУРА 2000, аналогом якої має бути Смарагдава мережа). Управлінські підходи, адміністративні та правові рамки значно відрізняються між країнами, і така різноманітність має важливий вплив на стратегії та практику управління охоронюваних територій.

В українській законодавчій практиці Земельний кодекс України[2] (Глава 7) визначає поняття та правовий статус земель природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, які становлять окрему категорію земель України. Положеннями статті 60 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» [3] визначено, що природні території та об'єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об'єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, пользахисні та інші типи територій та об'єктів, що визначаються законодавством України.

Історично склалося, що державна власність на землю була засобом забезпечення нормативно врегульованої охорони довкілля. Наприклад, деякі великі національні парки, що були створені на основі мисливських угідь, що раніше належали королівській родині або державній владі (Франція, Великобританія, Іспанія). Інші європейські національні парки виникли внаслідок ініціатив громадян та неурядових організацій щодо викупу приватними особами або місцевими органами влади земельних ділянок для їх збереження. Наприклад, значна частина земель у Великобританії охороняються Національним довірчим фондом/Національним довірчим

фондом Шотландії, який володіє чи має охоронні договори на землі історичного інтересу або природної краси. Трасти мають повноваження видавати підзаконні акти щодо доступу та управління земельними ресурсами.

Важливо також визнати, що на практиці можна спостерігати різноманітні типи управління для природоохоронних територій. Міжнародний союз охорони природи (МСОП) визначив чотири основні види управління, зазначивши, що будь-який з них може бути пов'язана з будь-якою заданою метою управління (Dudley, 2013)[11].

Однією з форм природоохоронного землекористування в Україні є території та об'єкти природно-заповідного фонду. Успішне їх використання залежить від чіткого і скоординованого механізму управління ними. Управління природно-заповідним фондом є об'єктивною необхідністю і являє собою організуючу діяльність державних, самоврядних та громадських органів з практичного здійснення поставлених перед природно-заповідним фондом завдань і спрямована на організацію (створення) таких територій та об'єктів, їх охорону, а також використання природних комплексів у чітко визначених цілях, забезпечення єдності принципів заповідання незалежно від завдань і мети конкретного об'єкта і його підпорядкованості, організацію обліку природних багатств цих територій та об'єктів, планування розвитку науково обґрунтованої їх мережі, здійснення контролю за додержанням вимог їх правових режимів[6].

Здійснення державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду як об'єкта управління зумовлене специфікою застосування таких форм, як повне

1. Категорії управління природоохоронними територіями (визначено Міжнародним союзом охорони природи). Джерело: Dudley (ed) (2013).

А. Управління урядом (на федеральному/державному, субнаціональному чи муніципальному рівнях). Урядовий орган наділений повноваженнями, відповідальністю та підвітний щодо управління природоохоронними територіями, визначає його природоохоронні цілі, розробляє та впроваджує свій план управління, а також володіє природоохоронними земельними та водними ділянками, та пов'язаних з ними ресурсами.

В. Спільне врядування. Складні інституційні механізми та процеси використовуються для розподілу повноважень та відповідальності щодо управління серед численних (формально та неформально) уповноважених урядових та неурядових організацій. Спільне врядування, яке іноді називають спільним управлінням, здійснюється у багатьох формах. У «договірному» («collaborative») управлінні, повноваження щодо прийняття рішень та відповідальність лежать в одному агентстві, яке, згідно закону чи політики, вимагає інформування або консультації з іншими зацікавленими сторонами. В «спільному» («joint») управлінні різні суб'єкти входять до керівного органу з повноваженнями та відповідальністю щодо прийняття рішень. Інша особлива форма спільного управління може стосуватися транскордонних природоохоронних територій.

С. Приватне управління. У таких випадках територія охорони знаходиться під індивідуальними, кооперативними, неурядовими організаціями та корпоративним контролем та/або володінням, а також управління за неприбутковими або некомерційними схемами. Органи управління землями, що охороняються, належать землевласникам, які визначають цілі збереження, розробляють і забезпечують виконання планів управління та залишаються в процесі зміни рішень відповідно до чинного законодавства.

Д. Управління корінними народами та місцевими громадами. Природоохоронні території, де керівний орган та відповідальність утримуються від корінних народів та/або місцевих громад за допомогою різних форм звичайних або правових, формальних або неформальних установ та правил. Цей тип включає два основні підтипи:

- території місцевих та корінних народів, створені та керовані корінними народами, та природоохоронні території громад, створені та керовані місцевими громадами.

Незалежно від структури, механізми управління вимагають, щоб територія, що знаходиться під контролем корінних народів та/або місцевих громад, повинна мати ідентифіковані інститути та правила, що відповідають за досягнення цілей природоохоронної території.

вилучення окремих ділянок землі, водного простору, природних комплексів та об'єктів з господарського використання і забезпечення збереження їх природних властивостей, формування мережі територій та об'єктів ПЗФ з урахуванням ступеня і масштабів антропогенного впливу на природу, організація наукових досліджень, створення спеціальних служб охорони, забезпечення додержання вимог заповідного режиму.

Законодавством передбачено, що управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, для

яких не створюються спеціальні адміністрації, здійснюється підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти. Наприклад, мисливські та лісові заказники перебувають у віданні органів Державного комітету лісового господарства України, гідрологічні або болотні заказники — у віданні сільськогосподарських підприємств, сільськогосподарських асоціацій, фермерських господарств та інших.

Положеннями Закону України «Про природно-заповідний фонд»[4] передбачено участь в управлінні те-

риторіями та об'єктами природно-заповідного фонду об'єднань громадян, до статутів яких входить діяльність у галузі охорони довкілля. Законодавчо врегульовано і контроль громадськими інспекторами охорони навколишнього природного середовища дотримання відповідного режиму цих територій, а також передбачено право громадян брати участь й у інших заходах, спрямованих на охорону та раціональне використання територій і об'єктів природно-заповідного фонду (ст. 10 Закону України «Про природно-заповідний фонд»[4]).

Аналіз співвідношення установ та об'єктів природно-заповідного фонду за структурою їх значення (8,04% об'єктів загальнодержавного значення до 91,96 місцевого значення) свідчить, що переважна кількість об'єктів місцевого значення, діяльність яких здійснюється переважним чином за рахунок місцевих бюджетів, потребує використання нових методів управління та запровадження сучасної системи еколого-економічного стимулювання.

Потрібно зазначити, що природоохоронні території та об'єкти в Україні мають державну форму управління. Практика приватного управління, договірного або контрактного управління не застосовується. Науково-технічні ради при установах природно-заповідного фонду, хоча й передбачають участь у їх складі представників громадськості та місцевого населення, але вони практично не впливають на планування та розподіл фінансування та розвитку соціально-економічної складової функціонування таких об'єктів. Досягнення цілей, як правило, вимагає використання відповідних інструментів планування управління (контракти, дозвіл, санкція, інформа-

ція тощо), соціальної підтримки та достатніх ресурсів.

Ще одним важливим аспектом у виборі пріоритетів управління є визнання і врахування екосистемних послуг, що надаються природоохоронними територіями. Європейські дослідники зазначають, що демонстрація їх соціально-економічного значення може значно підвищити політичну підтримку та визнання зацікавленими сторонами (місцеві громади) і сприяти врегулюванню конфліктів між різними групами інтересів. На жаль, маємо зазначити, що в Україні досі не існує механізму оцінки екосистемних послуг природоохоронних територій, та й поодинокі наукові розробки у цій галузі не знайшли практичного застосування.

Євроінтеграційні процеси в Україні вимагають і застосування нових підходів в управлінні природоохоронними територіями. Так, з впровадженням децентралізаційної реформи постає потреба впровадження європейського принципу «договірного» (контрактного) управління, що забезпечить безпосередню участь громадськості та місцевих органів самоврядування в управлінні природоохоронними територіями, підвищить відповідальність зацікавлених сторін та зменшить рівень хронічного недофінансування природоохоронних заходів. Звертаючись до досвіду європейських держав та останніх тенденцій «децентралізації» управління природоохоронними територіями, можна зазначити, що у липні 2009 року Уряд Норвегії прийняв рішення запровадити нову модель управління великими природоохоронними територіями. Управлінські обов'язки передаються на місцевий рівень, створюються нові органи управління з представниками усіх відповідних муніципалітетів. У кожного органу

призначається урядом член, який також буде виконувати обов'язки секретаря.

Зміна системи власності на земельні ресурси в Україні вимагає залучення приватних землевласників до управління природоохоронними територіями, розробки системи еколого-економічного стимулювання здійснення природоохоронних заходів на приватних землях та землях комунальної власності та відходу від командно-адміністративного адміністрування до застосування принципів спільного врядування, «договірного» управління та управління природоохоронними територіями місцевими громадами.

Висновок.

Розиток системи природоохоронного землекористування в Україні потребує здійснення реформаційних заходів з врахуванням екосистемних послуг природоохоронних територій, запровадження відповідних сучасних інструментів планування, розвитку системи еколого-економічних інструментів стимулювання та впровадження системи «договірного» (контрактного) управління природоохоронними територіями та об'єктами відповідно до цілей та сутності управліннями природоохоронними територіями.

Список використаних джерел

1. Земельний кодекс України. Верховна Рада України; Кодекс України, Кодекс, Закон від 25.10.2001 № 2768-III// Відомості Верховної Ради України від 25.01.2002 — 2002 р., № 3, стаття 27.
2. Про охорону навколишнього природного середовища. Верховна Рада УРСР; Закон від 25.06.1991 № 1264-XII. // Відомості Верховної Ради України від 08.10.1991 — 1991 р., № 41, стаття 546.

3. Про природно-заповідний фонд України. Верховна Рада України; Закон від 16.06.1992 № 2456-XII.// Відомості Верховної Ради України від 25.08.1992 — 1992 р., № 34, стаття 502.
4. Андрейцев В.І. Екологічне право: Курс лекцій : навч. посібник для юрид. фак. вузів / В.І. Андрейцев. - К. : Вентурі, 1996. - 208.
5. Chape, S., M. Spalding, M. Taylor, A. Putney, N. Ishwaran, J. Thorsell, D. Blasco, J. Robertson, P. Bridgewater, J. Harrison, and E. McManus. 2008. History, definitions, value and global perspective. Pages 1–35 in S. Chape, M. Spalding, and M. Jenkins, editors. The world's protected areas—status, values and prospect in the 21st century. University of California Press, Los Angeles, California, USA.
6. Environmental indicator report 2012. – Режим доступу.: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2012>.
7. Protected area approaches in the EU. – Режим доступу.: http://minisites.ieep.eu/assets/1891/IEEP2014_Protected_area_approaches_in_Europe.pdf
8. Protected Planet Report 2012. 2012 United Nations Environment Programme ISBN: 978-92-807-3189-7 DEW/1233/CA
9. Dudley, N (2013) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Edited by Nigel Dudley. IUCN, Gland, Switzerland. ISBN: 978-2-8317-1086-0.

References

1. Zemeln Codex Ukrainy. Verhovna Rada Ukrainy; Zakon of 25.10.2001 № 2768-III. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>.
2. Zakon Ukrainy “Pro ohoronu navkolyshniho seredovyscha” of 25.06.1991 № 1264-XII [The Law of Ukraine “On Environmental Protection”]. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

3. Pro pryrodno-zapovidny fond Ukrainy. Verhovna Rada Ukrainy; Zakon of 16.06.1992 № 2456-XII. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
4. Andreitsev V.I. Ekologichne pravo: Kurs lectsiy: navch.posibnyk dlia jurydychnyh facultetiv Vuziv [Environmental Law. Course of lectures for the facultates of Law], V.I. Andreitsev. – K. Venturi, 1996. – 208.
5. Chape, S., M. Spalding, M. Taylor, A. Putney, N. Ishwaran, J. Thorsell, D. Blasco, J. Robertson, P. Bridgewater, J. Harrison, and E. McManus. 2008. History, definitions, value and global perspective. Pages 1–35 in S. Chape, M. Spalding, and M. Jenkins, editors. The world's protected areas—status, values and prospect in the 21st century. University of California Press, Los Angeles, California, USA.
6. Environmental indicator report 2012. – Retrieved from: <https://www.eea.europa.eu/publications/environmental-indicator-report-2012>.
7. Protected area approaches in the EU. – Retrieved from: http://minisites.ieep.eu/assets/1891/IEEP2014_Protected_area_approaches_in_Europe.pdf.
8. Protected Planet Report 2012. 2012 United Nations Environment Programme ISBN: 978-92-807-3189-7 DEW/1233/CA.
9. Dudley, N (2013) Guidelines for Applying Protected Area Management Categories.

Edited by Nigel Dudley. IUCN, Gland, Switzerland. ISBN: 978-2-8317-1086-0.

Demydenko L.

MODERN PRINCIPLES OF PROTECTED AREAS MANAGEMENT: EUROPEAN EXPERIENCE

The article outlines an understanding of the modern principles, types of management of protected areas and policies aimed at ensuring sustainable land use development taking into account European experience.

Key words: *nature conservation land use, protected areas, management principles, types of management.*

Демиденко Л.Г.

СОВРЕМЕННЫЕ ПРИНЦИПЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДООХОРОННОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

В статье изложено понимание современных принципов, типов управления природоохранными территориями и политик, направленных на обеспечение устойчивого развития землепользования с учетом европейского опыта.

Ключевые слова: *природоохранное землепользование, природоохранные территории, принципы управления, типы управления.*