

УДК 338

I. В. Полякова,  
 Інститут проблем ринку та економіко-екологічних досліджень,  
 НАН України, м. Одеса

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ЕКОЛОГІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДООХОРОННИМИ ТЕРИТОРІЯМИ

*У статті запропоновано класифікаційні ознаки виокремлення територій зі статусом обмеженого використання як природного, антропогенного, так і техногенного походження за еколого-економічними критеріями, в основу яких покладено синтез пріоритетів: досягнення екологічної рівноваги, суспільної цінності та поліфункціональності.*

*The thesis deepened theoretical and organizational bases and provides interpretation of the definition of "greening management of territories with the status of limited use" as an economic category and modern ideology of implementation of innovative measures (on bases of synthesis estimation existing experience and current international challenges), into the system of ecological management of natural resources with the differentiation and stages determination of the main trends and levers ensuring the implementation of these measures.*

**Ключові слова:** екологізація управління, території зі статусом обмеженого використання, поліфункціональність, природоохоронні території, еколого-економічна стратегія.

**Keywords:** greening management areas with the status of limited use, the areas with the status of limited use, multifunctionality, protected areas, ecological and economic strategy.

**Актуальність теми.** Невід'ємною складовою забезпечення екологічної рівноваги навколишнього природного середовища, зменшення рівня його забруднення є існування низки регламентованих обмежень щодо використання природних територій з різними функціями та режимами їх охорони. Упродовж останніх десятиліть була проведена значна робота щодо встановлення економічного значення цих територій і визначення їх ролі та суспільної цінності, хоча мізерність бюджетного фінансування на збереження їх природно-ресурсного потенціалу свідчить про протилежне. Наразі згідно з загальнодержавною цільовою екологічною програмою розвитку заповідної справи на період до 2020 року передбачено створення комплексної, репрезентативної, ефективно керованої системи територій. Крім того, на часі подальше поліпшення системи ефективного використання природно-ресурсного потенціалу цих територій, що буде здійснюватися шляхом розбудови державного управління заповідною справою, природними територіями та системи державного контролю в умовах децентралізації повноважень центральних органів виконавчої влади, активізації процесів приватизації, впровадження в управління екосистемного підходу тощо.

Однак, дослідження стану та ефективності управління цими територіями з огляду на сучасні економічні реалії практично не проводяться. Тому на сьогодні виникає потреба в трансформації системи управління в розрізі цих територій в напрямі її екологізації відповідно до міжнародних викликів та вимог.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, спрямованих на розв'язання даної проблеми.** Проблема ефективності використання природних територій зі статусом обмеженого використання (зокрема, рекреаційних та природно-заповідних) присвячені дослідження науковців різних наукових шкіл. Однак, до цього часу залишаються ще невизначеними деякі теоретико-методологічні та прикладні аспекти управління цими територіями на засадах еколого-економічного підходу.

**Метою статті** є обґрунтування науково-теоретичних засад екологізації управління рекреаційними та природно-заповідними територіями з метою збереження їх природних функцій.

**Основний матеріал.** Сучасна система природних територій в Україні з різними функціями та режимами охорони недостатньо відповідає європейським вимогам в зв'язку з дискусійністю ідеї поліфункціонального їх зонування. Враховуючи вищезазначене, в статті запропоновано класифікаційні ознаки визначення територій зі статусом обмеженого використання як природного, антропогенного, так і техногенного походження (рис. 1).

Існуюча в Україні законодавча база особливо була розвинута в останні 10 років, однак сформоване комплексне регуляторне підґрунтя стосовно забезпечення екологізації управління територіями зі статусом обмеженого використання є ще досить недосконалим.

Такий довгий період розробки законодавства призвів до формування управлінської системи, складної для трактування, внутрішньо несумісної та протирічливої, і тому важкої у дотриманні та виконанні. Потреба в її трансформації на засадах екосистемного підходу чітко ще не задекларована як пріоритетна у ряді офіційних документів, зокрема природоохоронних. Однією з причин такого становища автор вважає недосконалість механізмів екологізації системи управління загалом, і щодо територій з обмеженими функціями використання (природного, техногенного та антропогенного походження), зокрема. При цьому під екологізацією управління цими територіями пропонується розуміти послідовний процес імплементації екологоорієнтованих рішень та системних заходів, що базуються на критеріях синтезу пріоритетів: досягнення екологічної рівноваги; суспільної цінності та поліфункціональності, в існуючу практику державного управління як відомчого, так і територіального рівня.

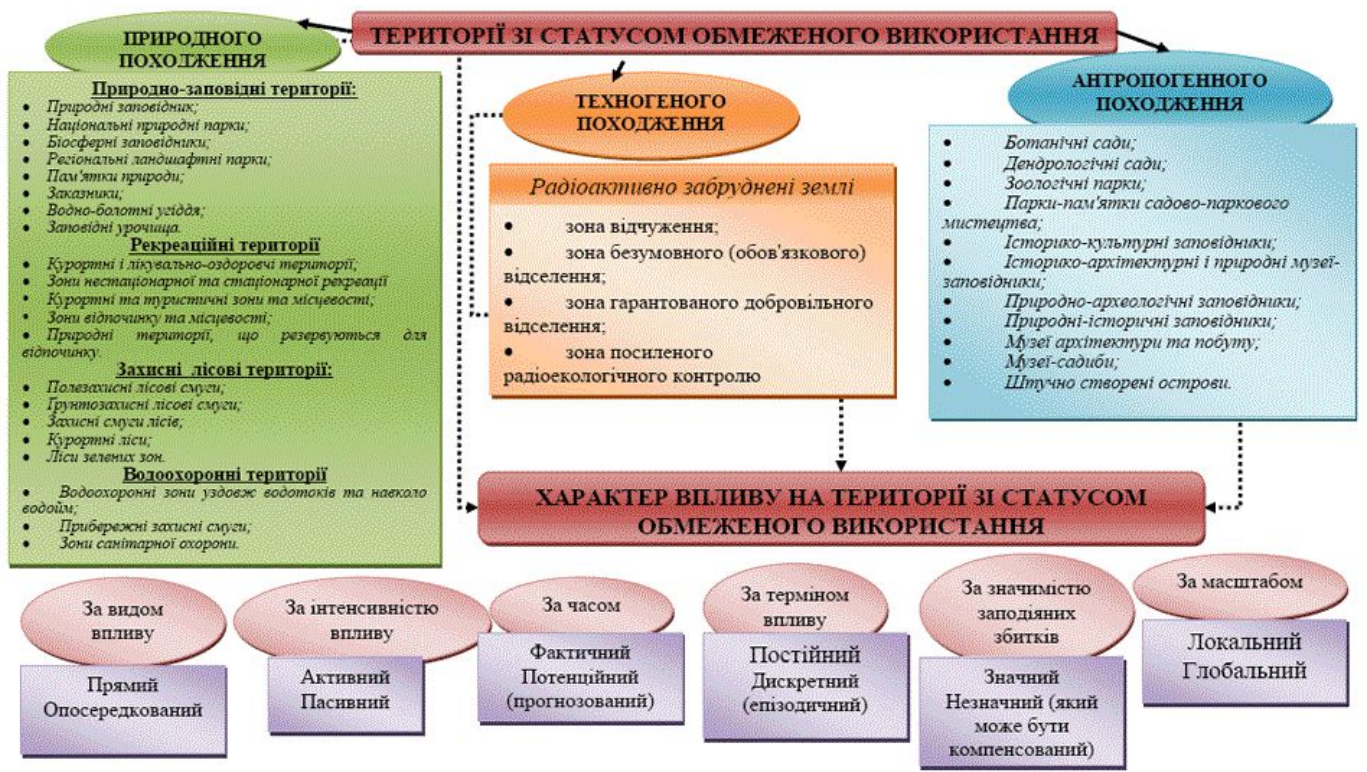


Рис. 1. - Класифікація територій зі статусом обмеженого використання

Додатковою перешкодою екологізації системи управління цими територіями є нестача більш глибокого аналізу її ефективності та результативності відповідно до існуючого законодавства та регуляторних механізмів.

В зв'язку з вищезазначеним, пропонуємо обґрунтування інституційних, економічних та організаційних передумов побудови системи екологізації управління територіями зі статусом обмеженого використання, серед яких:

- недосконалість інституційного середовища, зокрема наявність прогалин в чинному природоохоронному законодавстві, відсутність системної підтримки зацікавлених в дольовому фінансуванні природоохоронних проектів бізнес-структур, нерозвиненість інформаційного моніторингу в цій сфері тощо;
- економічна нестабільність в країні та зміна форм власності, що впливає на рівень державного бюджетування територій ПЗФ;
- недовість існуючої практики екологічного управління природоохоронними територіями, що має прояв в зниженні їх відтворювальної та захисної функцій.

Ключовими векторами управлінської системи на засадах екологізації повинні стати:

- адекватність існуючої регуляторної бази стосовно охорони територій обмеженого статусу використання затвердженим регламентам міжнародної практики та моделі «зеленого» зростання;
- руйнація стереотипів щодо традиційних механізмів забезпечення раціонального використання цих територій в умовах ринкової системи господарювання;
- нівелювання законодавчо-нормативних протиріч стосовно статусу територій з різними функціями та режимами їх охорони (зокрема усунення неузгодженості між земельним законодавством та законодавством, що регулює використання й охорону територій природно-заповідного фонду(ПЗФ));
- імплементація інноваційних підходів стосовно поліфункціонального зонування територій зі статусом обмеженого використання та ефективності системи управління цими територіями.

Наведена аргументація цементує сутнісне визначення структурних елементів системи управління природоохоронними територіями з позицій інноваційності та синтезу оцінки існуючого досвіду і сучасних міжнародних викликів, а також передбачених для цього обсягів державного бюджетування з диференціацією та етапністю визначення основних напрямів та важелів забезпечення їх впровадження. Це дозволяє обґрунтувати необхідність побудови організаційно-економічної моделі екологізації системи управління територіями зі статусом обмеженого використання як на рівні держави, так і її регіонів. Доведено, що основними функціями цієї системи є:

- трансформуюча, яка забезпечує адекватність правовідносин всередині управлінської системи як відомчого, так і територіального підпорядкування;
- регулююча, яка обмежує нецільове використання природо-ресурсного потенціалу та його збереження з метою досягнення екологічної рівноваги як в національному, так і регіональному вимірі;
- стимулююча, що націлена на посилення впливу інноваційних підходів та ефективності природно-заповідної та природо-відтворювальної політики як складових державної екологічної політики.

Можна констатувати, що найбільш уразливою складовою природних територій зі статусом обмеженого використання є природно-заповідні території як об'єкти особливої охорони. Незважаючи на існуючі тенденції щодо росту їх площі як в національному, так і регіональному вимірі все ж таки залишається гострою проблема ефективності їх збереження відповідно до європейських вимог.

При цьому, хоча найбільшким часом очікується зростання площі природно-заповідного фонду України до 10% від площі території України, все ж таки це значно менше європейського рівня (в країнах ЄС-15%). Що стосується рекреаційних територій-то нині використовуються всього 0,18% від загальної площі при 12,8% потенційної з тенденцією до її зниження. Площі, які мають рекреаційну та курортно-оздоровчу цінність, становлять близько 7,7 млн. га, з них освоєно та відповідно використовується лише 2,5 млн. га.

В роботі обґрунтовано, що дефіцит рекреаційних територій є однією з основних причин невірноваженого рекреаційного використання ресурсів ПЗФ.

Як свідчать авторські розрахунки, що базуються на аналізі попередніх досліджень та існуючої статистичної бази, соціально-економічні умови визначають тенденції розвитку, специфіку та цінність територій ПЗФ для кожного регіону з позицій економічної їх значимості та рівня техногенного навантаження (табл.1).

Таблиця 1. Оцінка регіонального рейтингу природно-заповідних територій за еколого-економічними показниками

| № п/п | Області | Загальна площа земель* | Площа земель об'єктів ПЗФ** | Витрати з держ.бюджету на утримання та | Коеф. антропогенної навантаженості* | Питома щільність потенційно небезпечних об'єктів | Територіальна ефективність використання |
|-------|---------|------------------------|-----------------------------|--|-------------------------------------|--|---|
|       |         |                        |                             |  |                                     |  |   |

|    |                   |         |         | збереження територій ПЗФ*** |         |          |         | на території областей України, * |         | ПРП на 1 га площі,**               |         |      |         |
|----|-------------------|---------|---------|-----------------------------|---------|----------|---------|----------------------------------|---------|------------------------------------|---------|------|---------|
|    |                   | тис. га | рейтинг | тис. га                     | рейтинг | тис. грн | рейтинг |                                  | рейтинг | кіль-ть ПНО / тис. км <sup>2</sup> | рейтинг | балл | рейтинг |
| 1  | АР Крим           | 2 396,7 | 12      | 63,3                        | 18      | 957,096  | 18      | 3,4                              | 11      | 37                                 | 21      | 133  | 4       |
| 2  | Вінницька         | 2 605,8 | 15      | -                           | 1       | -        | 1       | 3,61                             | 20      | 19,3                               | 6       | 82   | 14      |
| 3  | Волинська         | 1 969,0 | 6       | 91,3                        | 19      | 1380,456 | 19      | 3                                | 4       | 14,8                               | 3       | 51   | 25      |
| 4  | Дніпропетровська  | 3 036,8 | 21      | 3,8                         | 4       | 57,456   | 4       | 3,71                             | 24      | 37,8                               | 22      | 206  | 2       |
| 5  | Донецька          | 2 609,3 | 16      | 43,8                        | 16      | 662,256  | 16      | 3,7                              | 22      | 70,9                               | 25      | 279  | 1       |
| 6  | Житомирська       | 2 934,2 | 20      | 20,1                        | 11      | 303,912  | 11      | 3,03                             | 5       | 17                                 | 5       | 59   | 23      |
| 7  | Закарпатська      | 1 256,9 | 1       | 146,3                       | 23      | 2212,056 | 23      | 2,68                             | 1       | 35,7                               | 20      | 116  | 5       |
| 8  | Запорізька        | 2 546,7 | 14      | 94,9                        | 20      | 1434,888 | 20      | 3,71                             | 23      | 31,3                               | 15      | 87   | 11      |
| 9  | Івано-Франківська | 1 369,3 | 3       | 102,8                       | 22      | 1554,336 | 22      | 2,91                             | 2       | 31,7                               | 16      | 98   | 8       |
| 10 | Київська          | 2 636,9 | 17      | 4,5                         | 5       | 68,04    | 5       | 3,33                             | 9       | 34,6                               | 19      | 83   | 13      |
| 11 | Кіровоградська    | 2 381,9 | 11      | -                           | 2       | -        | 2       | 3,72                             | 25      | 19,4                               | 7       | 75   | 17      |
| 12 | Луганська         | 2 646,3 | 18      | 5,4                         | 6       | 81,648   | 6       | 3,4                              | 12      | 33,8                               | 17      | 199  | 3       |
| 13 | Львівська         | 2 140,3 | 8       | 44,4                        | 17      | 671,328  | 17      | 3,15                             | 6       | 38,5                               | 23      | 104  | 6       |
| 14 | Миколаївська      | 2 329,7 | 9       | 7,8                         | 7       | 117,936  | 7       | 3,7                              | 21      | 20,8                               | 9       | 72   | 19      |
| 15 | Одеська           | 3 120,1 | 23      | 99,4                        | 21      | 1502,928 | 21      | 3,6                              | 19      | 13                                 | 1       | 68   | 20      |
| 16 | Полтавська        | 2 726,6 | 19      | 30,7                        | 12      | 464,184  | 12      | 3,56                             | 16      | 16,9                               | 4       | 74   | 18      |
| 17 | Рівненська        | 1 961,8 | 5       | 42,3                        | 15      | 639,576  | 15      | 2,93                             | 3       | 21,4                               | 11      | 53   | 24      |
| 18 | Сумська           | 2 352,3 | 10      | 39,6                        | 13      | 598,752  | 13      | 3,4                              | 10      | 20,5                               | 8       | 67   | 21      |
| 19 | Тернопільська     | 1 363,1 | 2       | 10,5                        | 8       | 158,76   | 8       | 3,58                             | 18      | 25,2                               | 13      | 92   | 10      |
| 20 | Харківська        | 3 081,1 | 22      | 14,3                        | 9       | 216,216  | 9       | 3,57                             | 17      | 44,2                               | 24      | 82   | 15      |
| 21 | Херсонська        | 2 415,2 | 13      | 194,7                       | 24      | 2943,864 | 24      | 3,48                             | 13      | 14,4                               | 2       | 62   | 22      |
| 22 | Хмельницька       | 2 020,6 | 7       | 261,3                       | 25      | 3950,856 | 25      | 3,56                             | 15      | 26,9                               | 14      | 78   | 16      |
| 23 | Черкаська         | 1 955,9 | 4       | 2,0                         | 3       | 30,24    | 3       | 3,49                             | 14      | 21,1                               | 10      | 86   | 12      |
| 24 | Чернівецька       | 790,8   | 25      | 18,4                        | 10      | 278,208  | 10      | 3,22                             | 7       | 33,9                               | 18      | 95   | 9       |
| 25 | Чернігівська      | 3 122,3 | 24      | 40,7                        | 14      | 615,384  | 14      | 3,24                             | 8       | 21,7                               | 12      | 87   | 7       |

\*розраховано за даними Статистичного щорічника Регіони України за 2012 р. - <http://www.ukrstat.gov.ua>;

\*\* розраховано за даними Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011р. - <http://www.menr.gov.ua>.

\*\*\* розраховано за даними ЗУ «Про Державний бюджет України на 2011 р.» - <http://zakon2.rada.gov.ua>

Важливим сегментом наукових досліджень повинно стати визначення ефективних моделей управління територіями на засадах еколого-економічного підходу.

Для більшості природоохоронних територій в цілому ефективність управління ними з позицій екологізації взагалі ніколи не оцінювалася. Разом з тим ефективне управління існуючими природоохоронними територіями має не менш важливе значення, ніж організація нових об'єктів ПЗФ.

Можна констатувати, що на сьогодні існуюча система управління природоохоронними територіями має вагомні недоліки, серед яких найбільш значимими є розпорошеність та дублювання управлінських функцій, відсутність єдиного центрального органу, у підпорядкуванні якого б знаходились би всі природоохоронні території. Це, в свою чергу, призводить до неузгодження координуючих функцій на місцевому рівні. Так, подекуди місцеві органи влади, обласні управління лісового господарства, землекористувачі не погоджують місця вибору земельних ділянок під створення національних природних парків. Цьому сприяє відсутність розробки проєктів організації цих територій, недосконалість механізмів резервування під наступне заповідання тощо.

Однією з основних причин такого становища автор вважає недостатність бюджетного фінансування та нерозвинені можливості щодо залучення інших інвестицій саме на забезпечення екологічно збалансованого розвитку природоохоронних територій.

На розвиток природоохоронних територій з Державного бюджету виділяється мізерні кошти - приблизно 15 грн. на 1га, що значно менше середньосвітового показника. Така ситуація призводить до нівелювання можливостей покращання екологічного стану цих територій та зниження їх оздоровчої функції. Тому нагально потребує розбудови саме система управління природоохоронними територіями на засадах екосистемного підходу, який передбачає комплексність та єдину еколого-економічну траєкторію їх розвитку.

Існує необхідність активізації розробки організаційно-економічних заходів щодо збереження природно-ресурсного потенціалу вищезазначених екосистем з метою досягнення економічного оптимуму за умови дотримання принципів екологічної рівноваги та повноцінної системи життєзабезпечення на цих територіях.

**Висновки.** Поглиблено теоретико-організаційні основи та обґрунтовано сутність екологізації управління територіями зі статусом обмеженого використання» як сучасної інноваційної моделі екологічного управління в просторовому вимірі з диференціацією та етапністю визначення основних напрямів та важелів забезпечення її впровадження.

Запропоновано класифікацію територій зі статусом обмеженого використання за еколого-економічними критеріями, в основу яких покладено синтез пріоритетів: досягнення екологічної рівноваги; суспільної цінності та поліфункціональності.

З позицій комплексного підходу удосконалено концептуальні підходи щодо екологізації управління територіями зі статусом обмеженого використання (на прикладі територій ПЗФ та рекреаційних), які ґрунтуються на трансформації наукових уявлень щодо сучасної парадигми екологічно збалансованого розвитку територій та інструментах їх зонування і паспортизації.

**Література.**

1. Герасимчук З.В., Микитин Т.М., Якимчук А.Ю. Маркетинг природно-заповідних територій. Монографія. Луцьк: ЛНТУ, 2012. – 245с.
2. Екологізація розвитку рекреаційних зон прибережної смуги / За науковою редакцією Т.П. Галушкіної. – Одеса - Саки: ІПРЕЕД НАН України – ІП «Підприємство «Фенікс», 2011. – 308 с.
3. ЗУ «Про Державний бюджет України на 2011 р.» [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://zakon2.rada.gov.ua>
4. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2011 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, ЛАТ & К. – 2012. – 258 с.
5. Статистичний збірник «Регіони України» за 2012р. [Електронний ресурс] - Режим доступу - <http://www.ukrstat.gov.ua>

Стаття надійшла до редакції 10.11. 2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"