

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова
Факультет економіки та екології моря

Кафедра екології та природоохоронних технологій

«Допущено до захисту»

Завідувач кафедри



«14» червня 2025 р.

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр»

на тему: «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ
ФОНДОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ»

Виконав: студент 4277 групи

Шульга Л.Л.



(підпис)

Керівник роботи:

к.б.н. доцент



Мельничук С. С.

(підпис)

Миколаїв 2025

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова****Факультет економіки та екології моря**Кафедра екології та природоохоронних технологійСпеціальність 101 «Екологія»Освітня програма «Екологія та охорона навколишнього середовища»**«ЗАТВЕРДЖУЮ»**

Гарант освітньої програми



(підпис)

«23» червня 2025 р.**ЗАВДАННЯ****НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ****на здобуття ступеня вищої освіти «магістр»**Студенту Шульзі Леоніду Леонідовичу

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи: «Державне управління природно-заповідним фондом України в умовах воєнного стану»

Керівник роботи Мельничук С.С.

Затверджені наказом ректора № __ від «__» листопада 2024 року

2. Термін подання роботи: 20.05.2025 р.-23.06.2025 р.3. Вихідні дані по роботі: 87 літературних джерел

4. Перелік питань, що належать до розробки (найменування розділів)

І. Теоретичні засади державного управління природно-заповідним фондом.

II. Окремі аспекти державного управління природно-заповідним фондом України на сучасному етапі.

III. Проблеми здійснення державного управління природно-заповідним фондом України в умовах воєнного стану та шляхи їх вирішення.

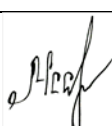
6. Перелік презентаційних матеріалів: електронна презентація з 16 слайдів

7. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
I	<i>Мельничук С.С., доцент</i>	06.09.2024 р.	03.10. 2024 р
II	<i>Мельничук С.С., доцент</i>	10.10. 2024 р.	06.11. 2024 р
III	<i>Мельничук С.С., доцент</i>	09.12.2024 р.	16.01. 2025 р

8. Дата видачі завдання 06.09.2024 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

Номер	Назва етапів роботи	Терміни виконання етапів роботи	Підпис керівника
1.	Підготовчий етап: вибір теми, розроблення структури роботи, обґрунтування теми	вересень 2024 р.	
2.	Опрацювання об'єктної частини дослідження (теоретичний етап) та методики дослідження	вересень 2024 р. – січень 2025 р.	
3.	Проведення експериментальних досліджень на територіях ПЗФ Миколаївської області	квітень 2024, квітень 2025 р.	
4.	Аналітичний етап – обробка та інтерпретація результатів експериментів	січень – квітень 2025 р.	

5.	Підготовка тексту роботи бакалавра	січень – квітень 2025 р.	
6.	Перевірка на наявність текстових збігів/ідентичності/схожості Із використанням програмно-технічного Засобу Антиплагіатної інтернет-системи Unichек	квітень 2025 р.	
7.	Рецензування роботи бакалавра	травень 2025 р.	
8.	Попередній розгляд роботи бакалавра на кафедрі.	травень 2025 р.	
9.	Офіційний захист роботи бакалавра на засіданні АК	23.12.24 р.	

Студент



(підпис)

Шульга Л.Л.

(ПІБ)

Керівник роботи



(підпис)

Мельничук С. С.

(ПІБ)

АНОТАЦІЯ

Дипломний проект містить 90 сторінок, 20 рисунків, перелік посилань 87 найменувань та 7 додатків.

Метою даного дипломного проекту є дослідження державного управління природно-заповідним фондом України в умовах воєнного стану.

У вступі обґрунтовано актуальність і рівень розробленості обраної теми; визначено мету й основні завдання, об'єкт, предмет та методи дослідження; описано наукову новизну; встановлено практичне значення одержаних результатів; вказано про апробацію результатів дослідження; зазначено структуру й обсяги роботи.

На початку роботи окреслено теоретичні засади державного управління природно-заповідним фондом, а саме: розглянуто становлення та розвиток державного управління природно-заповідним фондом на теренах сучасної України; розкрито сутність державного управління природно-заповідним фондом, визначено його завдання та принципи.

Основна частина роботи присвячена розкриттю окремих аспектів державного управління природно-заповідним фондом України на сучасному етапі. Безпосередньо охарактеризовано землі природно-заповідного фонду як об'єкта державного управління; систематизовано нормативно-правове забезпечення державного управління природно-заповідним фондом України; описано суб'єктів державного управління природно-заповідним фондом України.

Наприкінці роботи проаналізовано сучасний стан вітчизняного природно-заповідного фонду у зоні окупації та активних бойових дій та сформульовано способи удосконалення державного управління природно-заповідним фондом України.

Ключові слова: державне управління природно-заповідним фондом, екологічна безпека, екологічна мережа, навколишнє природне середовище, природно-заповідний фонд, природні ресурси.

SUMMARY

The thesis project contains 90 pages, 20 figures, the list of references of 87 items, and 7 appendices.

The thesis project is devoted to the study of the public management of the nature reserve fund of Ukraine under martial law.

In the introduction the relevance and level of theme development are substantiated; the purpose and main tasks, object, subject and methods of research are determined; the scientific novelty is describes; the practical value of the obtained results of master's work is established; approbation of research results is indicated; the structure and scope of work are indicated.

At the beginning of the work, the theoretical principles of public management of the nature reserve fund are outlined, namely: the formation and development of public management of the nature reserve fund in the territory of modern Ukraine are considered; the essence of public management of the nature reserve fund is revealed, its tasks and principles are determined.

The main part of the work is devoted to revealing certain aspects of public management of the nature reserve fund of Ukraine at the present stage. The lands of the nature reserve fund as an object of state management are characterized. The regulatory and legal support for public management of the nature reserve fund of Ukraine is systematized. The subjects of public management of the nature reserve fund of Ukraine are described.

At the end of the work, the current state of the national nature reserve fund in the zone of occupation and active hostilities is analyzed. Ways to improve public management of the nature reserve fund of Ukraine are formulated.

Keywords: public management of the nature reserve fund, ecological safety, ecological network, environment, nature reserve fund, natural resources.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	3
ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ	7
1.1. Становлення та розвиток державного управління природно-заповідним фондом на теренах сучасної України	7
1.2. Сутність, завдання та принципи державного управління природно-заповідним фондом	17
РОЗДІЛ 2. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ	28
2.1. Землі природно-заповідного фонду як об'єкт державного управління	28
2.2. Нормативно-правове забезпечення державного управління природно-заповідним фондом України	37
2.3. Суб'єкти державного управління природно-заповідним фондом України	48
РОЗДІЛ 3. ПРОБЛЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ	57
3.1. Сучасний стан вітчизняного природно-заповідного фонду у зоні окупації та активних бойових дій	57
3.2. Удосконалення державного управління природно-заповідним фондом України	63
ВИСНОВКИ	70
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	74
ДОДАТКИ	83

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЕБ	–	екологічна безпека
ЕМ	–	екологічна мережа
Міндовкілля	–	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
НПП	–	національний природний парк
НПС	–	навколишнє природне середовище
ПЗФ	–	природно-заповідний фонд
ППСПМ	–	парк-пам'ятка садово-паркового мистецтва
ПР	–	природні ресурси
РЛП	–	регіональний ландшафтний парк
ЧКУ	–	Червона книга України

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. ПЗФ є безумовним цінним скарбом й надбанням людства, яке ми маємо зберегти для майбутніх поколінь. Проте, вже як одинадцять років війна в Україні має руйнівний вплив на ПЗФ та довкілля в цілому, а останні три роки повномасштабного вторгнення екосистеми більшої частина нашої держави зазнали негативних трансформацій. І хоча наслідки від цього всього ми ще у повній мірі не відчуваємо, у найближчій перспективі почнуться незворотні процеси у НПС: назавжди зникнуть рідкісні види рослинного і тваринного світу, джерела питної води стануть непридатними для споживання, відсутність корисної мікрофлори ґрунту внаслідок токсичного його забруднення, порушення біобалансу водно-болотних угідь тощо. Наразі ми вже втратили деякі «природні перлини», що формувалися сотні років, і ніякі заходи по відновленню не повернуть первинний стан – так як «створила» природа (наприклад, НПП «Святогірський» і «Джарилгацький»).

Кожен день війни лише приближає нас до такої реальності, впливаючи на всі сфери життя – соціальну, економічну, гуманітарну, політичну. При цьому навіть після її припинення, погіршення стану екосистем та ПР буде продовжуватись, ставлячи у центр уваги питання ЕБ та спроможності безпечно жити на тих чи інших територіях. Така ситуація потребує невідкладного державного реагування разом у співпраці з міжнародною спільнотою.

Враховуючи зазначене, питання державного управління ПЗФ України в умовах воєнного стану є вкрай важливим та актуальним, яке потребує розроблення науково обґрунтованих положень і практичних рекомендацій щодо його удосконалення.

Стан наукової розробки теми. Загальні питання ПЗФ відображено у наукових працях: В.А. Андропова, А.Г. Барабаша, О.П. Гаража, В.І. Гетьмана, Ю.М. Грищенка, А.А. Ковальчука, О.О. Кравченка, С.Ю. Поповича й інших

вчених. Безпосередньо дослідженням державного управління ПЗФ України займаються: М.О. Алексієвець, А.Й. Годованюк, О.О. Даниляк, О.С. Заржицький, О.М. Ковтун, О.Ю. Оболенський, О.О. Статівка, Н.Л. Тішкова, Х.І. Чопко, Ю.С. Шемшученко та інші науковці.

Метою роботи є дослідження державного управління ПЗФ України в умовах воєнного стану.

Зазначена вище мета досягається постановкою таких *завдань*:

- окреслити теоретичні засади державного управління ПЗФ;
- охарактеризувати землі ПЗФ як об'єкт державного управління;
- систематизувати нормативно-правове забезпечення державного управління ПЗФ України;
- описати суб'єктів державного управління ПЗФ України;
- проаналізувати сучасний стан вітчизняного ПЗФ у зоні окупації та активних бойових дій;
- сформулювати способи удосконалення державного управління ПЗФ України.

Об'єктом роботи є суспільні відносини, які складаються у процесі управління ПЗФ.

Предметом роботи є державне управління ПЗФ України в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи складають загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Так, наприклад, для розкриття змісту основних понять дослідження було використано формально-логічний метод. За допомогою системного методу окреслено теоретичні засади державного управління ПЗФ. На основі класифікаційного методу охарактеризовано землі ПЗФ як об'єкт державного управління. Використання порівняльно-правового методу дало змогу систематизувати нормативно-правове забезпечення державного управління ПЗФ України. За допомогою структурно-функціонального методу описано суб'єкти державного управління ПЗФ України. Застосування системно-аналітичного методу та

причино-наслідкового аналізу дало змогу визначити проблеми здійснення державного управління ПЗФ України в умовах воєнного стану та запропонувати шляхи їх вирішення. На основі методів узагальнення і групування зроблено відповідні висновки проведеного дослідження.

Наукова новизна дослідження. Дана робота є самостійною науковою працею у галузі екології, в якій автором отримано науково-обґрунтовані результати, що розкривають особливості державного управління ПЗФ України в умовах воєнного стану. Основні положення кваліфікаційної роботи, що визначають її наукову новизну, полягають: у визначенні проблем здійснення державного управління ПЗФ України на сучасному етапі та у формулюванні способів його удосконалення в умовах війни.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що на основі аналізу наукових праць з екології, публічного управління і заповідної справи, у кваліфікаційній роботі досліджено особливості державного управління ПЗФ України в умовах воєнного стану. Результати проведеного дослідження можуть бути використані: у практичній діяльності еколого-управлінських кадрів – щодо покращення управління територіями та об'єктами ПЗФ; у науково-дослідній діяльності – для вироблення дієвих способів здійснення ефективного державного управління ПЗФ України.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та висновки дослідження апробовано у формі однієї доповіді на ХХІ Міжнародній науковій конференції «Ольвійський форум – 2025: стратегії країн Причорноморського регіону в геополітичному просторі» (м. Миколаїв, 16-20 червня 2025 р.).

Структура роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, які об'єднують вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг роботи складає 90 сторінок, основного тексту – 73 сторінки. Список використаних джерел налічує 87 найменувань. Робота містить 20 рисунків та 7 додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ

1.1. Становлення та розвиток державного управління природно-заповідним фондом на теренах сучасної України

Питання необхідності та важливості охорони природи постало не в ХХІ ст., а набагато раніше. І якщо раніше охорона природних об'єктів була напряду пов'язана із забезпеченням безпеки держави та її кордонів. То із кожним новим етапом індустріалізації й глобалізації, людство, яке постійно прагне до зростання комфорту у побуті та у всіх формах діяльності, розуміло наскільки сильно завдає шкоди НПС, при цьому в деяких випадках наслідки від такої шкоди просто не можливо усунути, а попередній стан відновити. У результаті люди почали зіштовхуватися із різними екологічними проблемами, наприклад, таким як: забруднення промисловими відходами, пестицидами, радіонуклідами й іншими шкідливими речовинами повітря, ґрунтів, водойм; тотальне вичерпання ПР; різке скорочення видової різноманітності рослинного й тваринного світу; руйнація унікальних природних ландшафтів тощо [3, с. 145]. Зважаючи на це багато країн світу одним із ключових напрямів своєї політики визначили захист НПС з метою запобігання виникнення і поглиблення екологічних катастроф, не винятком у цьому стала й Україна.

Розвиток природоохоронних концепцій тривав декілька послідовних періодів, що представлені на Рис. 1.1.

Якщо розглядати перший етап розвитку концепцій охорони НПС, то держава на той час жоден вплив не здійснювала. Захист певних об'єктів природи ґрунтувався виключно на поклонінні святим місцям і таїнствам природи. Дика природа тогочасним суспільством визнавалась священною через її зв'язок з Божеством (божественною силою). До речі, залишки такої «народної» охорони природи зустрічаються на території України (наприклад,

на Західній Україні та на території Автономної Республіки Крим) і донині у вигляді священних джерел, дерев та скель (валунів), гір, печер і гаїв [13, с. 38].

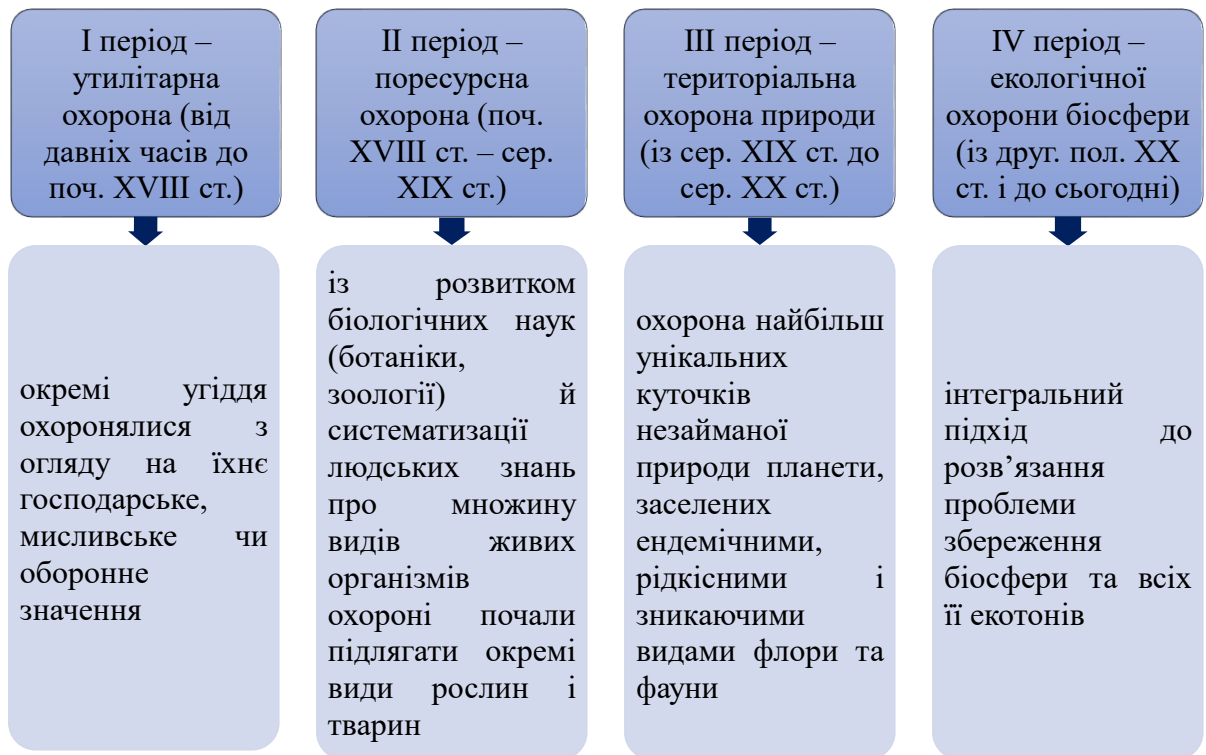


Рис. 1.1. Період розвитку концепцій охорони НПС

Із плином часу об'єкти дикої природи почали розглядатися винятково як засіб людей для задоволення їх потреб та бажань. Відповідно тогочасним суспільством визнавалися пріоритетними лише господарські цінності природи, а не її відтворювальні властивості та широкі можливості для нормального існування людини як біологічного виду поряд з рослинним і тваринним світом й іншими живими істотами. Як наслідок, розводяться у великих масштабах мисливські види тварин для полювання, що, у свою чергу, вносить дисбаланс у харчовий ланцюг; штучно насаджуються ліси для отримання максимальної продукції з деревини, водночас осушуються водойми і болота для збільшення площі землі для зайняття землеробством тощо. Такий вид державної охорони природи був поширеним у часи Київської Русі і набагато століть пізніше. Вже на той період існувало чимало територій й об'єктів ПЗФ. Наприклад, у XII ст. за правління князя Володимира

Волинського об'єктом державної охорони стала Біловезька Пуща. А в 1583 р. польський король Сігізмунд I підтвердив охорону даної місцини з метою захисту європейського виду бізонів – зубрів. Окрім того, це засічні ліси на території Харківщини, які створювались й у подальшому суворо охоронялись для того, щоб перешкоджати пересуванню кочовим племенам. Місцеві мешканці не мали жодного права рубати дерева і взагалі ходити по цій території, а порушення цих заборон суворо каралися. Пізніше на землях колишніх засічних лісів були створені заповідники. Особливо ретельно охоронялись ліси, що належали монастирям. Так, до наших днів, завдяки ченцям Охтирського монастиря збережений ліс на Ворсклі, ченцями Святогірського монастиря – урочище крейдяної сосни. Також спільними зусиллями монахів до сьогодні збереглися урочище Китаєво, Голосіївський ліс та інші ліси й озера різних ландшафтних ділянок по всій території України [26, с. 63].

У період з XIV ст. до кінця XIX ст., коли територія сучасної України постійно перебувала під владою інших держав, природоохоронна діяльність як така майже не велася. За часів існування Російської імперії природоохоронна діяльність практично не велась, оскільки для цього не було належного правового й фінансового підґрунтя.

Проте, вже на межі XIX і XX ст. активізуються різноманітні наукові організації та залучаються відомі громадські діячі щодо створення природоохоронного фонду. Так, наприклад, у 1886 р. за сприяння відомого галицького мецената і багатого польського землевласника графа В. Дзедушицького вперше в Україні на території Золочівського повіту Львівського воєводства (тепер це Бродівський район Львівської області) було створено заповідник у сучасному розумінні цього слова – резерват «Пам'ятка Пеняцька». Цікаво, що ці території були піддані охороні не для реалізації якихось утилітарних цілей чи організації мисливських забав, а саме з метою збереження букового лісу, забезпечення недоторканості місць гніздування рідкісних видів птахів (наприклад, орлана білохвоста) та проведення

різноманітних наукових досліджень. На жаль, у 1940 р. ліс на цій території був практично знищений [26, с. 63-64].

Більше ніж через десять років ботаніком Й. Пачоським було порушено питання необхідності організації у причорноморській заповідних ділянок, ботанічних садів, дендропарків тощо.

У період з 1890 р. до 1917 р. створюються різні природоохоронні об'єкти: заповідник-зоопарк Пилявин у Новоград-Волинському уїзді Волинської губернії (у 1918 р. був зруйнований більшовиками); скельно-лісовий резерват «Бубнище» у Долинському уїзді, біля населеного пункту Болехів на Івано-Франківщині (сьогодні цей об'єкт відомий як «Скелі Довбуша»); степовий резерват «Любомля» і «Гостра Скеля» неподалік від села Окна Тернопільського воєводства; Устимівський дендропарк на території Глобинського району Полтавської області; біосферний заповідник «Асканія-Нова» біля міста Каховка сучасної Херсонської області та ін. [26, с. 64]. На жаль, під час революції 1917 р., подальших протистоянь між більшовиками і меншовиками та спроб України відстояти свою незалежність (у Четвертому Універсалі Центральна Рада проголосила Українську Народну Республіку власником природних багатств, у тому числі заповідних територій, що, на жаль, мало більше політичний характер, оскільки жодних реальних заходів з охорони заповідних територій не вживалося), більшість з об'єктів ПЗФ були знищені [82, с. 128].

Зі становленням радянської влади вся діяльність щодо охорони природи стає виключно державною. У 1921 р. було видано Декрет РНК РРСФР «Про охорону пам'яток природи, садів і парків», що у подальшому мало велике значення для розвитку заповідної справи. А через п'ять років прийнято перший законодавчий документ із заповідної справи на території Української РСР – «Положення про пам'ятки культури і природи», яким встановлювались нові правила створення, охорони, дослідження заповідних об'єктів. У тому ж році при Народному комісаріаті освіти УРСР створено дорадчий орган – Український комітет охорони пам'яток природи, що функціонував до 1939 р.

Безпосередньо почали вживатись комплексні заходи щодо охорони курортів Кримського півострова, Одеської, Херсонської (Гола Пристань) і Запорізької (Бердянськ) областей, активно формувались нові заповідні об'єкти (наприклад, Кримський заповідник) [82, с. 128].

На початку 30-х років в Україні був опублікований реєстр заповідних об'єктів М. Шаліти. Так, до початку Другої світової війни на території сучасної України нараховувалось 22 заповідники, 9 з яких республіканського значення. Проте, внаслідок активних бойових дій та окупації німцями території України, частина з них була знищена.

Після закінчення війни радянський уряд почав відновлювати природно-заповідні об'єкти, серед яких були Кримський і Канівський заповідники, біосферний заповідник «Асканія-Нова», заповідник «Кам'яні могили». У червні 1946 р. Рада Міністрів УРСР прийняла Постанову «Про затвердження Положення про державні заповідники і пам'ятки природи», відповідно до положень якої створено заповідник республіканського значення «Хомутівський степ», а заповідники «Стрільцівський степ» і «Михайлівська цілина» набули республіканського значення. Через три роки Рада Міністрів УРСР видає нову постанову «Про охорону природи на території Української РСР», відповідно до положень якої заборонялось розорювати цілинні землі та вирубувати вікові дерева. Водночас, частина заповідників закривається для будівництва заміських будинків, санаторіїв, будинків відпочинку (наприклад, заповідник «Конча-Заспа»), інша частина – перетворюються у рибогосподарські та мисливські господарства. Як наслідок, в Україні було ліквідовано 19 заповідників (це втрата 60% заповідної площі) [40, с. 71-72]. При цьому функції здійснення природоохоронної діяльності передаються державним господарським відомствам.

І лише наприкінці 60-х рр. минулого століття, зі зміною влади, природоохоронна діяльність на території України поновлюється, створюється новий орган влади – Державний комітет з охорони природи УРСР, збільшується кількість природоохоронних об'єктів різних категорій (так,

наприклад, лише на Київщині у 1980-1990-ті роки кількість заповідників збільшилась удвічі порівняно з 1970-ми роками [6, с. 209]), відроджуються площі вже існуючих заповідників, затверджується список пам'яток природи республіканського значення [7, с. 48]. У 1980 р. в Україні було створений перший НПП – «Карпатський», площею 47,3 тис. га. А вже через три роки – затверджено класифікацію територій та об'єктів ПЗФ України. У 1988 р. рішенням бюро Міжвідомчої координаційної ради програм ЮНЕСКО «Людина і біосфера» двом найстарішим заповідникам України («Асканія-Нова» та «Чорноморський») надано статус біосферних. Того ж року ЦК КПУ спільно з Радою Міністрів УРСР видає постанову, відповідно до якої заповідна справа проголошується пріоритетним напрямом державної природоохоронної діяльності. Норми права у сфері екології поступово перестають бути складовою цивільного законодавства, як наслідок, формується цілісна система природно-заповідного законодавства [27, с. 10].

Підбиваючи підсумок державного управління ПЗФ на теренах сучасної України радянського періоду можна узагальнити, що таке управління ґрунтувалось виключно на ресурсному підході – багато природоохоронних об'єктів було знищено чи перетворено на санаторії, дачі господарства тощо, разом із тим, державній охороні піддавались нові об'єкти й території. Це, насамперед, зумовлювалось проваджуваною державною політикою, яка час від часу була діаметрально протилежною по відношенню до охорони природи.

Із проголошенням незалежності України ситуація із природоохоронною діяльністю суттєво змінилась, активно почала розвиватись заповідна справа, чому посприяло формування нової законодавчої бази. Цікаво, що ще в Декларації про державний суверенітет були закладені підвалини такої діяльності, відповідно до положень якої на державу покладался обов'язок забезпечення ЕБ та збереження генофонду України [15].

У 1992 р. було ухвалено Закон України «Про природно-заповідний фонд», який передбачав нові категорії заповідання – РЛП та біосферні заповідники [66]. А через два роки парламентом розроблено й прийнято

Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні [73], відповідно до якої поступово створюються такі заповідники як: «Горгани (1996 р.), «Єланецький степ» (1996 р.), Казантипський (1998 р.), Опукський (1998 р.), Рівненський (1999 р.); НПП: Азово-Сиваський (1993 р.), Вижицький (1995 р.), Яворівський (1998 р.), «Сколівські Бескиди» (1999 р.), Деснянсько-Старогутський (1999 р.).

У подальші роки створення окремих заповідників, НПП і заказників загальнодержавного значення регулюється низкою Указів Президента України (наприклад, «Про збереження й розвиток природно-заповідного фонду України» від 8 вересня 1993 р. № 362/93; «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій» від 10 березня 1994 р. № 79/94).

Як наслідок за майже десять років незалежності площа природно-заповідної мережі в Україні збільшилась удвічі, а за наступні десять років – у півтора рази від загальної території держави (див. Рис. 1.2) [4, с. 25-26].

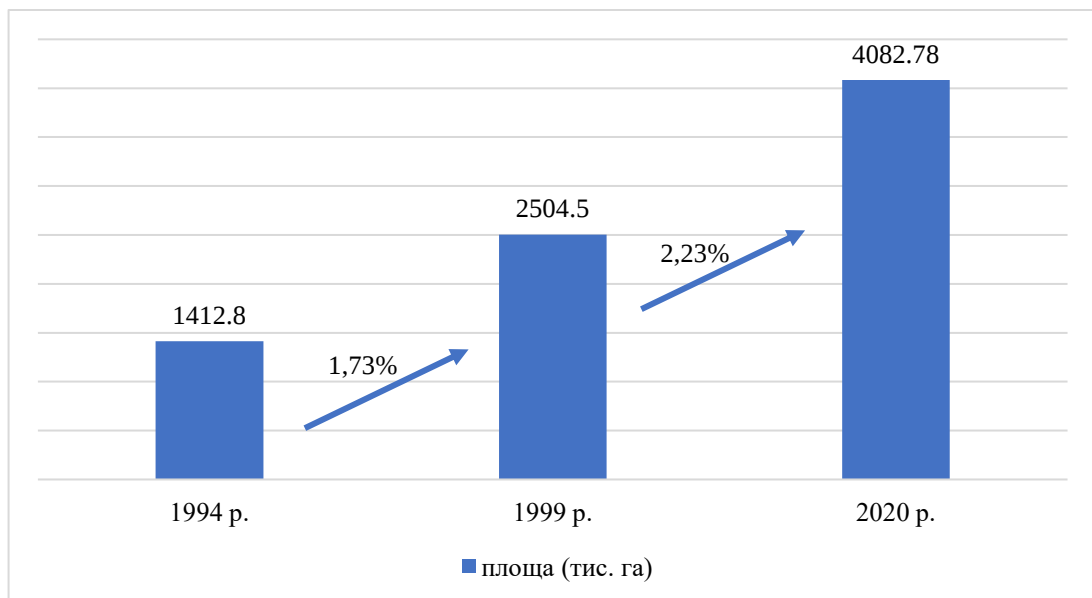


Рис. 1.2. Збільшення площі природно-заповідної мережі в Україні з 1991 р. до 2020 р.

У 1991 р. було створено Міністерство охорони навколишнього природного середовища України, шляхом реорганізації Державного комітету Української РСР по екології і раціональному природокористуванню. Через

чотири роки при вказаному міністерстві починає функціонувати Головне управління НПП і заповідної справи, одним із ключових завдань якої було «забезпечення проведення державної політики у галузі охорони, розвитку та ефективного використання природних і біосферних заповідників, НПП, територій та об'єктів ПЗФ інших категорій» [45]. У 2001 р. дане Управління було реорганізоване і на його основі утворено Державну службу заповідної справи, на яку покладались такі завдання як: «участь в реалізації державної політики у сфері збереження та невиснажливого використання ПЗФ, відтворення його природних комплексів та об'єктів; забезпечення державного управління територіями та об'єктами ПЗФ, збереження біологічного та ландшафтного різноманіття на територіях ПЗФ; здійснення державного контролю за додержанням режиму територій та об'єктів ПЗФ» [46].

Варто відмітити, що «формування у 1992 р. на Світовому конгресі лідерів держав у м. Ріо-де-Жанейро нової глобальної парадигми сталого розвитку місцевостей, якою визнається неможливість збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів без збереження НПС та біорізноманіття, надало додаткового імпульсу у сфері розвитку сучасної заповідної справи» [4, с. 23].

Наша держава стала активним учасником реалізації Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.), пріоритетним напрямом реалізації якої є розбудова ЕМ як системи охорони природної спадщини європейської спільноти [9].

У вересні 2000 р. Верховна Рада України приймає стратегічно важливий документ для покращення державного управління ПЗФ – Загальнодержавну програму формування національної ЕМ України на 2000–2015 роки. До речі, Україна стала єдиною зі всіх країн СНД, яка розробила таку програму. Вказаний документ був розроблений у «контексті вимог щодо подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття щодо питання

формування Всеєвропейської ЕМ як єдиної просторової системи територій країн Європи з природним або частково зміненим станом ландшафту» [50]. Іншими словами, відповідно до змісту цієї програми передбачалося удвічі збільшення відсотку охоронних територій та об'єктів ПЗФ України.

У лютому 2002 р. парламент ухвалює Закон України «Про Червону книгу України», відповідно до якого ЧКУ стала «офіційним державним документом, який містить перелік рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, а також узагальнені відомості про сучасний стан цих видів тваринного і рослинного світу та заходи щодо їх збереження і відтворення» [72].

Через два роки парламент приймає концептуально новий законодавчий акт – Закон України «Про екологічну мережу України» для «регулювання суспільних відносин у сфері формування, збереження та раціонального, невиснажливого використання ЕМ як однієї з найважливіших передумов забезпечення сталого, екологічно збалансованого розвитку України, охорони НПС, задоволення сучасних та перспективних економічних, соціальних, екологічних та інших інтересів суспільства» [49].

Наділі впроваджувалась державна і регіональна політика щодо оптимального поєднання інтересів збереження природних комплексів і забезпеченні соціально-економічного розвитку місцевостей і держави загалом; відбувалась гармонізація вітчизняної законодавчої бази та системи державного управління ПЗФ із міжнародною практикою природоохоронної діяльності; створювались нові біосферні заповідники (резервати), НПП та РЛП; підвищувався рівень етичного відношення до дикої природи.

Узагальнюючи можна зробити висновок, що за більше ніж тридцять років в Україні сформована потужна організаційно-правова основа для подальшого ефективного управління ПЗФ України, розширено площі територій та об'єктів ПЗФ.

В цілому становлення та розвиток державного управління ПЗФ на

теренах України відбувалось у шість етапів, що представлені на Рис. 1.3.

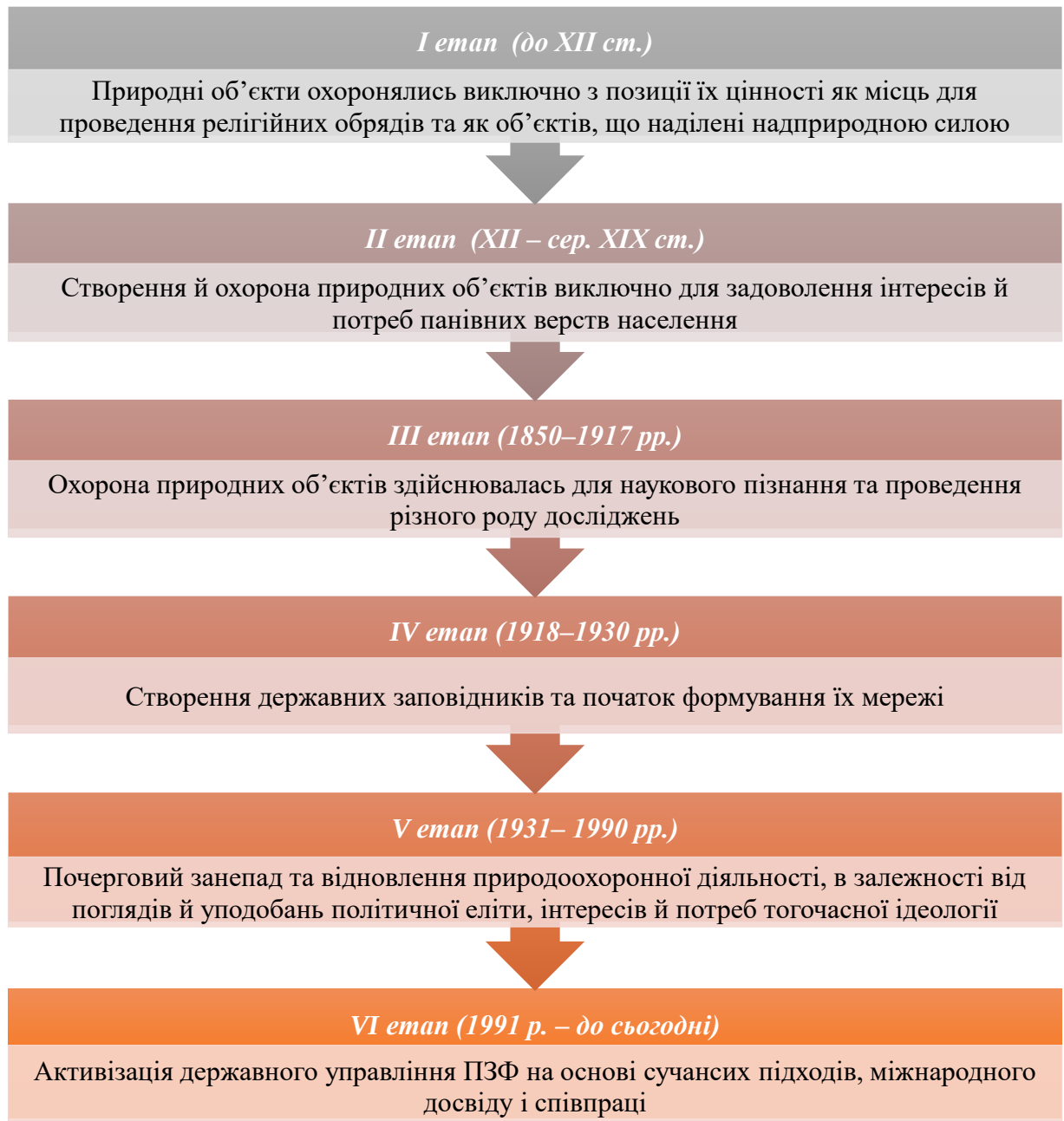


Рис. 1.3. Етапи становлення та розвитку державного управління ПЗФ на теренах сучасної України

Кожен із наведених етапів характеризується унікальністю природоохоронної діяльності, що зумовлено особливостями українського державотворення і захисту національних надбань природи.

1.2. Сутність, завдання та принципи державного управління природно-заповідним фондом

Враховуючи надважливість ПЗФ для теперішніх і майбутніх поколінь, екологічної ситуації в країні й у світі загалом, його охорона потребує відповідного державного управління. Та перш ніж вести мову про діяльність держави у цій сфері, варто з'ясувати, що собою являє державне управління.

На сьогодні існує три різні підходи до тлумачення даного поняття, що представлені на Рис. 1.4.

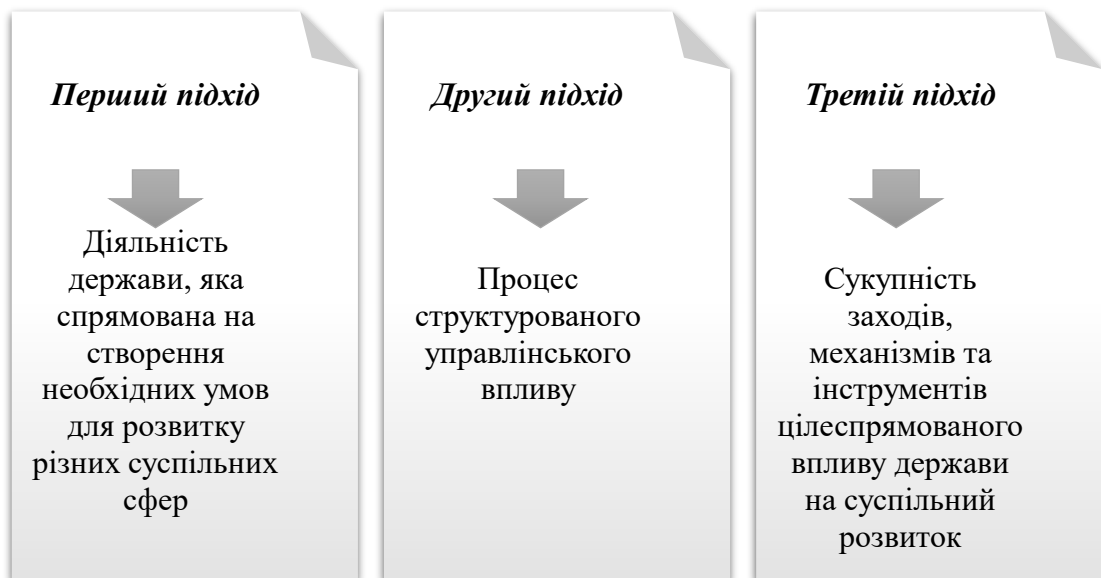


Рис. 1.4. Підходи до тлумачення поняття «державне управління»

У довідковій літературі науки публічного управління державне управління визначається як «сукупність форм, методів й інструментів цілеспрямованого впливу публічно-владних установ й організацій на розвиток різних суспільних сфер з метою стабілізації та пристосування до умов, що змінюються як в середині країни, так і за її межами» [22, с. 157]. Для порівняння – у довідковій літературі інших суспільних наук міститься дещо схожі визначення досліджуваного поняття (див. Рис. 1.5).

З позиції економічної науки	З позиції правової науки	З позиції екологічної науки
Система заходів задля здійснення підтримуючої, компенсаційної та регулюючої діяльності держави, спрямованої на створення відповідних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки та всього суспільства [21, с. 211]	Система державних заходів (організаційно-правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, культурних та інших суспільних процесів з метою їх узгодження, упорядкування, формування загальних правил та норм соціальної поведінки та запобігання будь-яким несприятливим наслідкам у суспільстві [85, с. 258]	Діяльність, що направлена на виконання нормативно-правових документів завдяки використанню різноманітних засобів впливу на соціальні процеси та їх наслідки [24, с. 24]

Рис. 1.5. Тлумачення поняття «державне управління» з позиції різних суспільних наук

Більшість сучасних фахівців схилиються до думки, що державне управління у загальному розумінні передбачає прямий, цілеспрямований, владний вплив на об'єкти управління і середовище, в якому керуючий суб'єкт здійснює свою діяльність, за допомогою різних адміністративно-правових та організаційно-економічних способів, методів та інструментів, що описані в обов'язкових до виконання вказівках й інструкціях [2, с. 114]. Безпосередньо відомий вітчизняний адміністративіст – В.Б. Авер'янов, визначає державне управління як «нормотворчу і розпорядчу діяльність органів виконавчої влади з метою владно-організуючого впливу на відповідні суспільні відносини і процеси в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах, а також внутрішньоорганізаційну діяльність апарату всіх державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень» [1, с. 258]. Із наведеним твердженням ми не погоджуємось, оскільки воно, на наш погляд, є вузьким і зводить державне управління виключно до діяльності органів виконавчої влади. Хоча це,

насамперед, прийняття рішень, їх реалізація та контроль за виконанням, що здійснюють й інші органи публічної влади, а також суб'єкти уповноваженні на виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування.

Дещо по-іншому тлумачить дане поняття Л.А. Швайка, стверджуючи, що це «організуючий і регулюючий процес впливу держави на діяльність суб'єктів певної сфери з метою її впорядкування та підвищення результативності господарювання» [83, с. 24]. Схоже визначення наводять А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський та А.Ю. Васіна пропонуючи державне управління розуміти трохи ширше, як «цілеспрямований організуючий та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність особи і громадянина з метою досягнення цілей та реалізації функцій держави, відображених у Конституції та законодавчих актах, шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією» [34, с. 24-25]. Вважаємо, що наведенні дефініції у повній мірі розкривають мету, завдання та призначення державного управління, акцентуючи увагу на його системності і комплексності, незалежно від сфери, в якій воно здійснюється.

Зважаючи на існування широкого і вузького підходу до тлумачення поняття «державне управління», доволі часто на практиці його плутають із таким терміном як «управління державними справами», вважаючи це однорідними категоріями. Ми таку позицію не поділяємо і погоджуємось із А.П. Гетьманом і А.К. Соколовою, котрі наголошують на тому, що управління державними справами є виключно впливом держави та її інститутів на сфері державного життя з метою їх зміни відповідно до цілей політики країни. У той час, як державне управління є діяльністю, яка включає в себе здійснення вказаного впливу [41, с. 58].

Отже, враховуючи викладене можна узагальнити, що державне управління є багатоаспектним поняттям, яке застосовується у різних сферах для врегулювання найважливіших суспільних відносин та відображення

управлінської діяльності публічно-владних інституцій (див. Рис. 1.6).



Рис. 1.6. Багатоаспектність сутності поняття «державне управління»

Якщо вести мову безпосередньо про природоохоронну діяльність, то державне управління у цій сфері представляє собою певну комплексну, ієрархічну та управлінську систему, що складається із національного (державного), регіонального (обласного/районного) та локального (місцевого) рівнів, яка, у свою чергу, побудована й функціонує відповідно до вертикальних та горизонтальних зв'язків (див. Рис. 1.7). В основу державного управління «по вертикалі» покладено принцип підпорядкування – накази і розпорядження вищих органів влади для нижчих є обов'язковими до виконання, що забезпечується можливістю застосування примусових заходів. Державне управління «по горизонталі» здійснюється між публічно-владними інституціями, які взаємодіють між собою у межах наданих їм повноважень та не перебувають у підпорядкуванні один одного. Це, зокрема, стосується і взаємовідносин органів влади й громадськості. Так, наприклад, згідно зі ст. 13 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», «об'єднання громадян, статутами яких передбачена діяльність у галузі охорони НПС, мають право на участь в управлінні територіями та об'єктами ПЗФ» [66].



Рис. 1.7. Подвійність взаємозв'язків в державному управлінні

Як стверджує Ю.С. Шемшученко, поняття «державне управління ПЗФ» є похідним від поняття державного управління в цілому, під яким він розуміє «певний вид діяльності органів держави, що має виконавчий і розпорядчий характер, і полягає в організуючому впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень» [20, с. 164]. Таким чином, вітчизняний дослідник переконаний, що таке управління є виключно видом діяльності державних органів виконавчої влади з реалізації внутрішньої і зовнішньої екологічної політики, а також виконання покладених на них внутрішньо- і зовнішньо-екологічних функцій [20, с. 170]. На противагу думки вченого Н.Л. Тішкова, позицію якої ми повністю підтримуємо, наполягає на му, що державне управління ПЗФ – це «цілеспрямований, організуючий та регулюючий вплив держави через спеціально утворені органи, що складають певну систему, на суспільні відносини в сфері охорони НПС шляхом реалізації комплексного механізму державного управління (сукупність економічних, соціальних, організаційних, політичних, правових та інших заходів) з метою реалізації завдань держави в галузі охорони НПС» [79., с. 145.].

Цікавою, на наш погляд, є визначення досліджуваного поняття надане

О.О. Статівкою, яка вважає, що це не лише діяльність органів публічної влади, а й науково-дослідних і освітніх установ по «організації, функціонування, охорони ПЗФ, відновлення його природних комплексів» [76, с. 59].

Окремо хотілося б звернути увагу на те, що жодним чином не варто плутати державне управління ПЗФ із державним регулюванням розвитку такого фонду, оскільки це різні терміни. Вітчизняний дослідник О.О. Даниляк, наголошує на тому, що державне управління ПЗФ є організуючою, виконавчо-розпорядчою діяльністю органів влади, що «наділені відповідною компетенцією, спрямовану на збереження первинного (природного) стану діючих і створення нових об'єктів ПЗФ» [14, 11]. Натомість, державним регулюванням розвитку такого фонду є комплексом заходів, що здійснюються уповноваженими органами влади щодо «упорядкування, контролю, охорони об'єктів і територій ПЗФ з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного й рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу держави» [14, с. 11].

Отже, зважаючи на вищевикладене, можна узагальнити, що державне управління ПЗФ є цілеспрямованим, системним впливом публічно-владних інституцій різного рівня, що реалізується шляхом комплексного впровадження заходів, інструментів, методів і технологій, дія яких спрямована на розвиток ПЗФ країни, попередження й усунення негативних факторів впливу на них, а також забезпечення їх схоронності для наступних поколінь.

Здійснення державного управління у тій чи іншій сфері передбачає постановку певних цілей (для чого саме це управління здійснюється), досягнення яких відбувається шляхом покрокового або паралельного виконання необхідних для цього завдань. Такі завдання, як стверджує Р.Г. Щокін, є «базовими критеріями, спрямованими на визначення та досягнення результату» від здійснення державного управління у конкретній сфері [84, с. 72]. Не є винятком і державне управління ПЗФ, перед яким на сьогодні, враховуючи повномасштабне вторгнення росії, екологічну ситуацію в країні, рівень забрудненості повітря, водних і земельних ресурсів, а також

тотальне знищення природоохоронних об'єктів, при цьому не лише на окупованих ворогом територіях України, стоять такі завдання як:

- 1) завершення трансформаційних перетворень у природоохоронній сфері на засадах оптимального поєднання централізації й децентралізації системи публічного управління у відповідності до міжнародних вимог, європейських стандартів та українських реалій і потреб;
- 2) формування науково обґрунтованої стратегії функціонування природоохоронної сфери в Україні;
- 3) удосконалення національного законодавства у сфері охорони й розвитку ПЗФ, моніторинг та оцінка втілення його у практичну діяльність;
- 4) забезпечення якісного й ефективного державного управління ПЗФ України в умовах війни;
- 5) актуалізація лідерства у природоохоронній сфері серед громадськості та представників бізнес-сектору, їх мотивація до професійного розвитку і зайняття науково-дослідною роботою;
- 6) гарантування та забезпечення реалізації конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, що включає в себе:

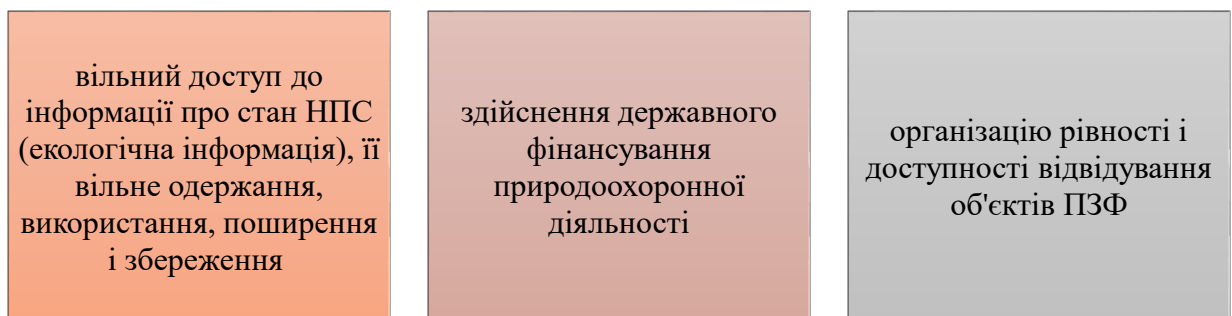


Рис. 1.8. Забезпечення реалізації права на конституційного права на безпечне для життя і здоров'я довкілля

- 7) створення умов для благодійної діяльності юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій (фондів) з метою розвитку заповідної справи в Україні;
- 8) збереження, відновлення і розвиток територій та об'єктів ПЗФ;

9) формування якісної екологічної освіти та забезпечення природоохоронної сфери кваліфікованими управлінськими кадрами;

10) удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів у природоохоронній сфері, надання їм «гідних» економічних і соціальних гарантій;

11) створення комфортного простору для розвитку інтелектуальних, організаційних, технологічних потужностей у природоохоронній сфері.

Окрім того, одним із ключових (стратегічних) завдань державного управління ПЗФ на сучасному етапі – в умовах глобалізації та створення безпечного екологічного простору, є поглиблення міжнародного співробітництва, розширення участі вітчизняних науковців й управлінців у відповідних міжнародних програмах і проєктах. Відповідно для виконання даного завдання держава повинна різнобічно сприяти розвитку співробітництва управлінського апарату територій й об'єктів ПЗФ з різними міжурядовими й неурядовими міжнародними організаціями й установами.

Державне управління ПЗФ, як один із важливих напрямів діяльності нашої держави, здійснюється на основі загальних і спеціальних принципів. Першу групу становлять такі принципи як: верховенство права; законність, об'єктивність, рівність, демократизм, публічність, гласність, поєднання єдиначальності та колегіальності, соціально-економічна доцільність, універсальність тощо. Ці принципи відображені, насамперед, у Конституції України та ключових законодавчих актах, що регулюють питання здійснення природоохоронної діяльності. Окрім, того, зважаючи на те, що Україна є активним учасником міжнародних відносин та прагне інтегруватись у Європейський простір, державне управління ПЗФ має додатково ґрунтуватися на загальних принципах, що закладені у відповідних міжнародних документах, положення яких наша держава зобов'язалась виконувати/дотримуватись. Так, наприклад, в Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої

сторони (далі – Угода про асоціацію з ЄС), підписаною Україною у 2014 р. закріплено п'ять ключових принципів державного управління ПЗФ, що представлені на Рис. 1.9 [80].

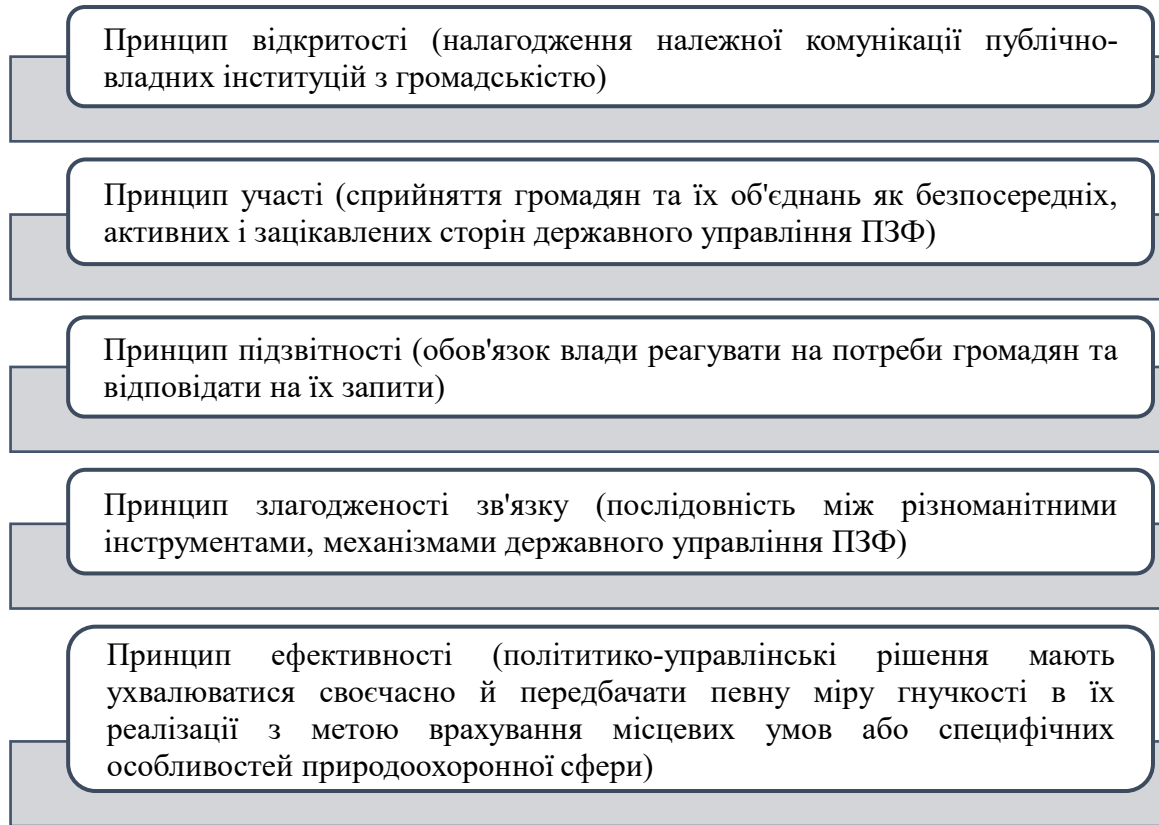


Рис. 1.9. Загальні принципи державного управління ПЗФ закладені в Угоді про асоціацію з Європейським Союзом [80]

У свою чергу, до спеціальних принципів державного управління ПЗФ відносяться ті провідні засади, які притаманні саме цьому виду владно-управлінської діяльності й враховують специфіку еколого-правових відносин. Ці принципи безпосередньо відображені у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. № 1264-ХІІ (див. Рис. 1.10) [63].

На кінець хотілося б зазначити, що державне управління ПЗФ має ґрунтуватись на загальнодержавній політиці та відповідати стратегічним напрямам розвитку країни, державним програмам і стандартам. При цьому уряд має використовувати не лише юридичні, але й економічні, організаційні,

фінансові, кадрові, історико-культурні й інші інструменти впливу для забезпечення результативності такого управління.

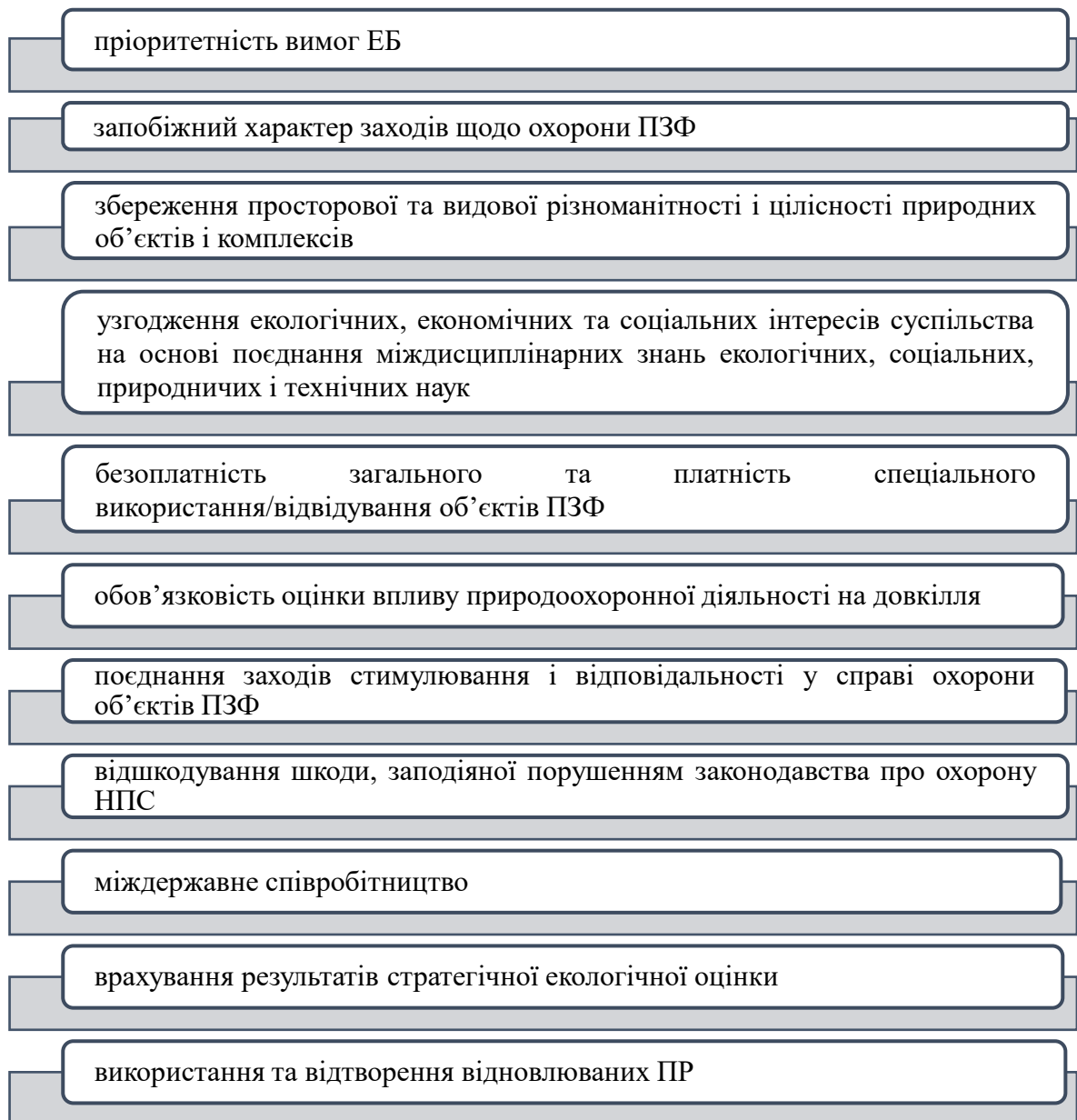


Рис. 1.10. Спеціальні принципи державного управління ПЗФ

Отже, державне управління ПЗФ, як організаційно-владний процес, здійснюється із дотриманням законодавчо встановлених принципів, включає застосування законів, формальних і неформальних розпоряджень, допоміжних правил тощо. Таке управління, враховуючи повномасштабне вторгнення росії, екологічну ситуацію в країні, рівень забрудненості повітря, водних і земельних ресурсів, а також тотальне знищення природоохоронних об'єктів,

при цьому не лише на окупованих ворогом територіях України, орієнтовне на відновлення, підтримку й збереження ПЗФ для теперішніх і майбутніх поколінь, шляхом застосування різних способів і форм реалізації соціальних обов'язків у сфері охорони довкілля, розробки і впровадження стратегій і пріоритетів використання й відтворення ПР та забезпечення ЕБ в країні та у світі загалом.

Висновки до Розділу 1

Становлення та розвиток державного управління ПЗФ на теренах сучасної України відбувалось у шість етапів – від княжої доби до сьогодення. Ці етапи характеризуються постійним розвитком і посиленням різних форм державної охорони територій й об'єктів ПЗФ. На разі можна говорити, що в Україні сформована потужна організаційно-правова основа для ефективного управління ПЗФ України, розширено площі територій та об'єктів ПЗФ, максимально збережено біологічне і ландшафтне різноманіття. Разом із тим, ряд чинників, насамперед, повномасштабна війна з росією, завдають суттєвої шкоди вказаним об'єктам та стоять на заваді формуванню в нашій країні потужної системи управління ПЗФ.

Державне управління ПЗФ – це цілеспрямований, системний вплив публічно-владних інституцій різного рівня, що реалізується шляхом комплексного впровадження заходів, інструментів, методів і технологій, дія яких спрямована на розвиток ПЗФ країни, попередження й усунення негативних факторів впливу на них, а також забезпечення їх відновлення і схоронності для наступних поколінь. Таке управління здійснюється на основі загальних і спеціальних принципів закріплених у нормах вітчизняного й міжнародного законодавства.

РОЗДІЛ 2

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

2.1. Землі природно-заповідного фонду як об'єкт державного управління

Перш ніж вести мову про землі ПЗФ як об'єкта державного управління, хотілося б одразу визначити, що собою являє такий фонд. Відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» це «ділянки суші і водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонового моніторингу НПС» [66].

До ПЗФ України належать:

природні території та об'єкти



- ☐ природні заповідники
- ☐ біосферні заповідники
- ☐ НПП
- ☐ РЛП
- ☐ заказники
- ☐ пам'ятки природи
- ☐ заповідні урочища

штучно створені об'єкти



- ☐ ботанічні сади
- ☐ дендрологічні парки
- ☐ зоологічні парки
- ☐ пам'ятки природи
- ☐ ППСМ

Рис. 2.1. Класифікація територій та об'єктів ПЗФ України [66]

Вказані території та об'єкти знаходяться на певних земельних ділянках, поняття і правовий статус яких закріплено у трьох законодавчих актах, що

були прийняті у різні часові проміжки. І якщо Земельний кодекс України та Закон України «Про природньо-заповідний фонд України» містять ідентичне тлумачення даного поняття, то у Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено дещо інша дефініція. Законодавець ширше визначає що собою являють землі ПЗФ, подаючи перелік мети закріплення такого статусу для земель та наголошуючи на можливості їх вилучення із господарського використання (див. Рис. 2.2).

<i>Земельний кодекс України (ст. 43) та Закон України «Про природньо- заповідний фонд України» (ч. 1 ст. 7)</i>	<i>Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» (ч. 1 ст. 61)</i>
•Ділянки суші і водного простору з природними комплексами та об'єктами, що мають особливу природоохоронну, екологічну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність, яким відповідно до закону надано статус територій та об'єктів ПЗФ [25], [66]	•Ділянки суші та водного простору, природні комплекси й об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну і економічну цінність і призначені для збереження природної різноманітності, генофонду видів тварин і рослин, підтримання загального екологічного балансу та фонових моніторингу НПС, вилучаються з господарського використання повністю або частково і оголошуються територією чи об'єктом ПЗФ» [63]

Рис. 2.2. Законодавче визначення поняття «землі ПЗФ»

Наведені твердження не суперечать один одному, проте, на наш погляд, варто на законодавчому рівні уніфікувати поняття «землі ПЗФ» для унеможливлення «спекуляцій» щодо створення територій та об'єктів ПЗФ чи позбавлення їх правового статусу, у тому числі передання у приватну власність.

У наукових колах також не має єдності у визначенні зазначеного поняття. Так, наприклад, на думку О.В. Василюка, землями ПЗФ є частина земельної ділянки, яка окреслена зовнішньою межею територій чи об'єктів такого фонду [43, с. 18]. Дещо аналогічної позиції притримується С.О. Шутяк,

наголошуючи на тому, що це «чітко визначена частина земної поверхні з установленими межами, з певним місцем розташування, із конкретними межами, що належним чином оформлена у власність/користування» [43, с. 19]. У свою чергу, А.Й. Годованюк надає більш розгорнуте визначення стверджуючи, що землями ПЗФ є «законодавчо визначені землі, що входять до складу однієї з категорій земель України та включені до національної ЕМ України, які є просторово-операційним базисом для здійснення природоохоронних заходів стосовно особливо цінних природних комплексів та об'єктів, розташованих на них, і в той же час самі є об'єктами особливої охорони зі спеціальним правовим режимом збереження, відтворення та використання, що мають особливу екологічну, естетичну та рекреаційну цінність» [12, с. 48].

З урахуванням викладеного, підкреслимо, що необхідно чітко розмежовувати такі словосполучення як «територія ПЗФ» та «земельні ділянка ПЗФ». Перше є ширшим поняттям ніж друге, оскільки відповідно до чинного законодавства включає в себе правовий режим, який поширюється на ці території та дотримання норм права у природоохоронній сфері. Натомість сутність поняття «земельна ділянка ПЗФ» асоціюється із належним оформленням документів на право користування земельною ділянкою та дотримання саме земельного законодавства [10, с. 164].

Отже, зважаючи на наукові позиції та позицію законодавця, можна зробити висновок, що термін «землі ПЗФ» є збірним поняттям.

Межі земель ПЗФ встановлюються в натурі згідно з чинним до законодавством відповідно до проєктів створення територій та об'єктів ПЗФ [66]. Такі межі є лінійними обрисами, котрі показують зовнішні кордони земельних ділянок, включених до ПЗФ та обов'язково відображаються на публічній кадастровій карті України. За рахунок цього можна чітко простежити лінію розмежування між землями різної категорії та запобігти вчиненню правопорушень щодо передання права власності на землю (у тому числі самовільне зайняття земельної ділянки) та використання її не за цільовим

призначенням.

При цьому окрім лінійно-територіальних меж вказаних земель існує й функціональне їх зонування – поділ території на певні зони із різними правовими режимами щодо збереження, охорони, відтворення чи використання ПР [10, с. 162]. Переважно виокремлюють чотири зони, котрі, у свою чергу, можуть поділятися ще на окремі підзони. Назви зон визначаються відповідно до їх функціонального призначення, природного потенціалу й особливостей рельєфу, можливостей здійснення господарської чи рекреаційної діяльності тощо. З урахуванням цього межі зон проводяться за природними лініями (контурами) і поділяються на басейни річок, гірські хребти, береги водойм, лісові виділи [11, с. 155]. Так, наприклад, землі заповідників розбиваються на такі зони як:

1) заповідна зона – сувора заборона на провадження господарської чи будь-якої іншої діяльності. Окрім того, відвідування обмежується, а в деяких випадках може бути взагалі заборонено. Водночас допускається виконання наукових та природоохоронних завдань;

2) буферна зона – ключове призначення полягає у захисті заповідної зони від антропогенного впливу та будь-яких інших згубних дій. Господарська діяльність у цій зоні жорстко обмежується;

3) зона антропогенних ландшафтів – допускається здійснення рекреаційної діяльності та користування ПР, але суворо у межах чинного законодавства з природоохоронної сфери;

4) зони регульованого заповідного режиму – дозволяється розміщення господарських будівель і споруд, а також ведення господарської діяльності для обслуговування відповідного заповідного об'єкту (насамперед, мова йде про здійснення ряду заходів щодо покращення матеріально-технічного, фінансового, наукового та кадрового забезпечення управління заповідним об'єктом і подальшого його успішного існування/функціонування) [10, с. 163].

Аналогічний поділ здійснюється і територій НПП та РЛП: 1) заповідна зона; 2) зона регульованої рекреації; 3) зона стаціонарної рекреації;

4) господарська зона. Різниця полягає у тому, що у зонах регульованої і стаціонарної рекреації здійснюється короткостроковий відпочинок й оздоровлення населення із можливістю розміщення стаціонарних чи переносних/розбірних об'єктів (кемпінгів, готелів, хостелів, міні-їдальнь тощо) для обслуговування відвідувачів (відпочиваючих). А межі господарської зони можуть охоплювати населені пункти, а також землі інших землевласників і землекористувачів [10, с. 163].

Якщо говорити про ботанічні сади, дендрологічні парки та ППСМ, то зонування територій відбувається із застосуванням дещо іншого підходу, зважаючи на штучну природу їх створення. Відповідно є:

1) експозиційна зона – функціональне призначення полягає у проведенні науково-пізнавальних й освітньо-виховних екскурсій, лекцій, на яких відвідувачам дозволяється ознайомитися з експонатами з дотриманням усіх нормативних правил;

2) наукова зона – використовується для розміщення експериментальних ділянок та колекцій з метою проведення різних науково-прикладних досліджень;

3) заповідна зона – функціональне призначення полягає у створенні нових колекцій, у подальшій їх охороні та відновленні. Вхід відвідувачів на територію цієї зони суворо забороняється, за винятком проведення наукових досліджень;

4) адміністративно-господарська зона – використовується для розміщення службових, господарських чи іншого призначення приміщень, транспорту, інвентарю тощо для обслуговування відповідного природно-заповідного об'єкту [10, с. 163].

Як показує багаторічний досвід охорони заповідних земель, зонування має вигляд нерівномірних концентричних кіл, при цьому для заповідників в екологічно стабільних регіонах заповідне ядро становить близько 50% території, малостабільних – 40%, а нестабільних – 25%, для НПП та РЛП, відповідно – 20%, 15% і 10% (див. Додаток А) [10, с. 163]. У свою чергу, для

ботанічних садів, дендрологічних парків та ППСПМ розміри зон протилежно інші. Найбільша площа території відводиться саме експозиційній зоні (в середньому 50-70% від загального розміру території), науковій – 15-25%, заповідній – 5-15%, адміністративно-господарській – 5-10%. Це пов'язано із функціональним призначенням територій та об'єктів ПЗФ: для заповідників та НПП і РЛП – це, насамперед, охоронна і збереження природного ландшафту, наявної видової різноманітності флори та фауни; для ботанічних садів, дендрологічних парків та ППСПМ – це, перш за все, екскурсійно-виставкова та освітньо-просвітницька діяльність (див. Додаток Б) [10, с. 163].

Порядок створення та оголошення земель частиною ПЗФ нашої держави визначено у Законі України «Про природно-заповідний фонд України», що відбувається у декілька етапів (див. Додаток В). При цьому такі землі можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Разом із тим, існують законодавчі обмеження щодо передачі деяких територій та об'єктів ПЗФ державної чи комунальної власності у приватну власність (ст. 83, 84 Земельного кодексу України та ст. 4 Закону України «Про природно-заповідний фонд України») [25], [66]. Окрім того, на використання земельної ділянки або певної її частини віднесеної до ПЗФ може бути встановлено обтяження, що підлягає державній реєстрації, в обсязі і на термін, передбаченому законом чи умовами договору. У свою чергу, землі ПЗФ, які створюються без вилучення земельних ділянок, що вони займають, «передаються під охорону підприємствам, установам, організаціям і громадянам органами центрального органу виконавчої влади в галузі охорони НПС України з оформленням охоронного зобов'язання» [66].

Варто підкреслити, що вітчизняне законодавство передбачає можливість зміни меж чи категорій земель ПЗФ або взагалі скасування їх правового статусу, що прямо передбачено нормами Земельного кодексу України та здійснюється відповідно до ст. 51-53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України».

Згідно із чинним законодавством землі ПЗФ можуть використовуватися:

- у природо-охоронних цілях: попередження вчинення екологічних правопорушень; відтворення/відновлення ПР; примноження багатств місцевої флори та фауни; недопущення засмічення і захаращення територій; організація і проведення заходів з профілактики і захисту природних комплексів від шкідників і хвороб чи негативних антропогенних чинників; запобігання виникненню пожеж або інших надзвичайних ситуацій, у тому числі техногенного характеру;

- у науково-дослідних цілях: на основі реалізації принципу пріоритетності екологічних інтересів над економічними проведення комплексних досліджень, розвиток вітчизняної екологічної науки, пошук нових способів відновлення і збереження біорізноманіття, удосконалення національного законодавства у природоохоронній сфері та системи державного управління землями ПЗФ з урахуванням міжнародної наукової практики та досвіду тощо;

- в оздоровчих та інших рекреаційних цілях: створення сприятливих умов для оздоровлення і відпочинку різних верств населення, що включає проведення комплексу спеціальних заходів соціального, медичного, гігієнічного, психологічного, спортивного характеру, спрямованих на поліпшення та зміцнення фізичного і ментального здоров'я людей, різноманітне облаштування екологічних і туристичних маршрутів, а також зон відпочинку, організацію екологічних таборів для дітей, залучення місцевого населення до оздоровчо-рекреаційної діяльності тощо. Це все, у свою чергу, сприяє підвищенню рівня життя населення і подальшого його здоров'язбереження, наповненню дохідної частини державного і місцевого бюджетів за рахунок сплати податків і зборів, зростанню економічного розвитку регіонів та всієї країни загалом;

- в освітньо-виховних цілях: підвищення рівня екологічної культури населення, формування природоцентричної екологічної свідомості та еколого-правової ідеології у різних верствах населення; інформування членів суспільства шляхом проведення просвітницької роботи серед закладів освіти

й інших підприємств, установ та організацій незалежно від форми їх власності і виду проваджуваної діяльності, а також випуску буклетів, часописів, зняття фільмів, написання посібників, книг тощо [5, с. 165];

- для потреб моніторингу НПС: організація системи спостережень за станом НПС, рівнем його забруднення, якісними і кількісними характеристиками наявних ПР з метою забезпечення збору й аналізу інформації про загальний стан НПС, прогнозування його змін, а також розробки науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття дієвих управлінських рішень щодо збереження довкілля для теперішніх і майбутніх поколінь [20, с. 195].

Окрім перерахованих вище сфер використання земель ПЗФ, відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» дозволяється заготовляти деревину, збирати лікарські та інші цінні рослини та/чи їх плоди, косити сіно, випасати худобу, займатися мисливством, рибальством тощо при умові, що такі дії не суперечитимуть «цільовому призначенню територій та об'єктів ПЗФ, встановленим вимогам щодо охорони, відтворення та використання їх природних комплексів та окремих об'єктів» [66]. Більш того, нормами вказаного Закону передбачена можливість спеціального використання ПР у межах земель ПЗФ з урахуванням їх правового режиму, в лімітованих обсягах та на підставі відповідного дозволу (ст. 9) [66].

Підсумовуючи викладене можна узагальнити, що особливість правового режиму земель ПЗФ, як об'єкту державного управління полягає у наступному:

- встановлення особливого порядку створення територій та об'єктів ПЗФ;
- спеціальний режим правового регулювання функціонування територій та об'єктів ПЗФ;
- функціональне зонування земельних ділянок, коли для кожної із зон встановлюється власний режим використання, збереження, охорони і відтворення території;

- заборона здійснення на землях ПЗФ будь-якої діяльності, що суперечить цільовому призначенню або може негативно впливати на стан об'єктів ПЗФ. Для реалізації цього та запобігання порушень норм природоохоронного законодавства у більшості випадків земельні ділянки вилучаються із господарського використання або така діяльність суворо обмежується;

- застосування посиленої кримінальної (наприклад, за умисне знищення або пошкодження територій, взятих під охорону держави, та об'єктів ПЗФ (ст. 252 Кримінального кодексу України)) [32], адміністративної (наприклад, за порушення правил охорони та використання територій та об'єктів ПЗФ (ст. 91 Кодексу України про адміністративні правопорушення) [28] та цивільної (наприклад, заподіяння шкоди внаслідок порушення законодавства про ПЗФ (ст. 65 Закону України «Про природно-заповідний фонд України»)) [66] відповідальності у випадку порушення правового режиму земель ПЗФ, що передбачає накладення санкцій – від стягнення збитків та відшкодування протиправними діями шкоди і сплати штрафу до позбавленням волі.

На кінець хотілося б зазначити, що управління землями ПЗФ як об'єкту державного регулювання не обмежується виключно охоронною функцією – збереження природи у первозданному вигляді, а й доповнюється економічною функцією – створення сервісної системи рекреаційних послуг, побудованої на основі природоцентричного екологічного підходу. Мова йде про прокладення екологоосвітніх стежок і розробку науково-пізнавальних маршрутів, вирощування і реалізацію рідких видів рослин (розведення тварин/птахів), організацію відпочинку у НПП, проведення екскурсій, виставок тощо як на платній, так і безоплатній основі. Такі заходи сприяють створенню нових робочих місць, залученню як вітчизняних, так й іноземних інвестицій, розбудові соціальної і транспортної інфраструктури, популяризують відпочинок саме в Україні, відкривають для людей неповторні й унікальні багатства природних краєвидів нашої держави, які можливо раніше не були

доступні для ознайомлення і відвідування, розкривають привабливі сторони оздоровлення (як у фізичному, так і в ментальному сенсі) «вдома» тощо. Відповідно, на наш погляд, одним із важливих завдань державної політики та системи державного управління є організація якісної сервісної системи рекреаційних послуг із обов'язковим дотриманням принципів природозбереження, превентивності й альтернативності. Тільки у такий спосіб ми досягнемо економічного ефекту та збережено нашу природу.

Отже, зважаючи на викладене можна зробити висновок, що землі ПЗФ, як об'єкт державного управління, є комплексним поняттям, що означає будь-які ділянки суші чи водного простору, які мають певну екологічну, наукову, естетичну, господарську й іншу цінність для збереження і подальшого поширення біорізноманіття, попередження чи стабілізації можливих негативних природних процесів/явищ. При цьому всі землі ПЗФ, не залежно від їх категорій, підлягають спеціальній правовій охороні й особливого способу використання приналежних їм ПР відповідно до національного законодавства та норм міжнародного права.

2.2. Нормативно-правове забезпечення державного управління природно-заповідним фондом України

На сьогодні нормативно-правове забезпечення державного управління ПЗФ України представлено численною кількістю нормативних актів, що приймалися різними органами влади у різні проміжки часу з метою врегулювання питань ефективного здійснення охорони й управління таким фондом з урахуванням вітчизняних реалій. Розглянемо окремі з них більш детально.

Основним законом, в якому закладені підвалини управління ПЗФ є Конституція України, в якій закріплено право власності українського народу на земельні, водні й інші ПР, що, у свою чергу, включає в себе право кожного громадянина користуватися природними об'єктами відповідно до закону. При

цьому така власність не повинна жодним чином використовуватися на шкоду людині і суспільству, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Водночас держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності, котрі є рівними перед законом незалежно від їх правового статусу [31].

Управління ПЗФ здійснюється не лише з суворим дотриманням положень Основного Закону країни, а й з обов'язковим врахуванням норм міжнародного права. До міжнародних документів ратифікованих парламентом, що стосуються тих чи інших питань управління заповідними землями можна віднести: Конвенцію про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів (1971 р.); Конвенцію про охорону Всесвітньої культурної і природної спадщини (1972 р.); Конвенцію про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (1973 р.); Конвенцію про збереження мігруючих видів диких тварин (1979 р.); Конвенцію про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ їх існування в Європі (1979 р.); Конвенцію про захист Чорного моря від забруднення (1992 р.); Конвенцію про біологічне різноманіття (1992 р.); Конвенцію про охорону та відтворення транскордонних водостоків та міжнародних озер (1992 р.); Всеєвропейську стратегію збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.); Європейську ландшафтну конвенцію (2000 р.) тощо.

Окремо хотілося б відмітити Конвенцію про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ їх існування в Європі та Конвенцію про біологічне різноманіття. Ці два документи орієнтовані на збереження й відновлення біорізноманіття у світі, «розумне» використання ПР та тісну міжнародну співпрацю у сфері охорони заповідних територій (див. Рис. 2.3.). З метою реалізації положень вказаних документів у жовтні 2010 р. був затверджений Стратегічний план у сфері збереження та сталого використання біорізноманіття на 2011-2020 роки «Жити в гармонії з природою», що містить двадцять цільових задач. Ці задачі орієнтовані на вирішення основних причин втрати біорізноманіття, зменшення прямого тиску на нього та поліпшення

його стану, а також сприяння сталому використанню ПР, збереження екосистем, видів і генетичного різноманіття [77]. До речі, Україна підтримала цей план та здійснювали відповідні заходи по його реалізації, активно співпрацюючи з іноземними країнами.

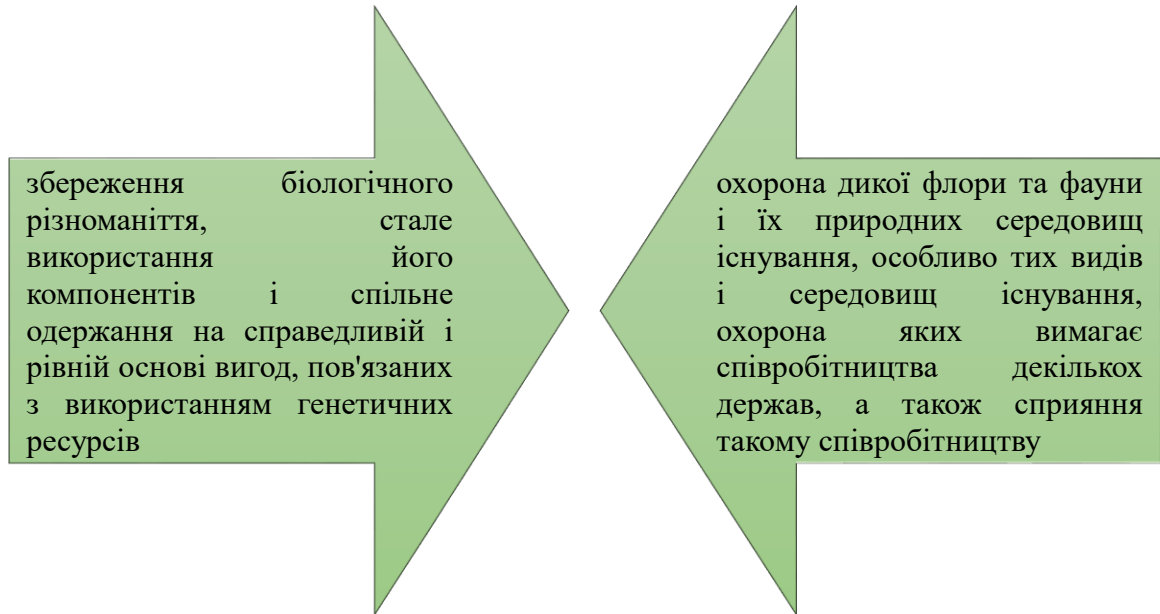


Рис. 2.3. Спільні цілі Конвенції про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ їх існування в Європі та Конвенції про біологічне різноманіття [29], [30]

Також хотілося б відмітити важливість підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію з ЄС, на виконання якої в нашій країні проводиться ряд заходів щодо посилення природоохоронної діяльності. Так, наприклад, триває робота над розробкою нового Кодексу про надра, який має імплементувати положення Директиви №94/22/ЄС від 30 травня 1994 р. [75]. Зважаючи на зобов'язання виконати положення Водної рамкової директиви № 2000/60/ЄС від 23 жовтня 2000 р. розроблено й оприлюднено проєкт Стратегії розвитку водної політики України як рамкового документа, який формує модель водного сектору нашої держави [78]. Окрім того, парламент криміналізував відповідальність за незаконне видобування корисних копалин ухваливши в липні 2021 р. Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин» [44].

У червні 1991 р. Верховна Рада України прийняла комплексний законодавчий акт – Закон України «Про охорону навколишнього природного

середовища», який визначає «правові, економічні та соціальні основи організації охорони НПС в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь» [63]. При розробці й ухваленні цього документу були використані принципи положення Закону Української РСР «Про охорону природи Української РСР» від 29 червня 1960 р. – першого в історії нашої країни закону, який регулював увесь комплекс суспільних відносин у сфері охорони природи і раціонального використання ПР, а також встановлював основні засади здійснення державного управління природоохоронною галуззю [86, с. 247].

Діючий Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» складається із шістнадцяти розділів і закріплює екологічні права й обов'язки громадян України, охоплює питання управління у сфері охорони НПС як всередині країни, так і поза її межами тощо. Підкреслимо, що у положеннях цього Закону відображено ключове завдання державного управління – забезпечення сталого економічного і соціального розвитку України, невід'ємною умовою чого є «охорона НПС, раціональне використання ПР, забезпечення ЕБ життєдіяльності людини» [63].

Зважаючи на це, через рік парламент ухвалює Закон України «Про природно-заповідний фонд України» № 2456-XII, завдання якого полягає у регулюванні суспільних відносин щодо організації, охорони і використання земель ПЗФ, відтворення їх природних комплексів, а також управління у цій сфері. До речі, за 33 роки його існування, до нього 25 разів вносились зміни різного змісту. На сьогодні цей Закон є основним законодавчим актом у сфері заповідної справи та визначає організаційно-правові основи її ведення на території нашої держави разом у співпраці з іншими країнами. Він містить класифікацію територій і об'єктів ПЗФ, встановлює їх статус та форми власності, завдання та режим охорони, а також порядок проведення науково-дослідних чи інших видів робіт на заповідних землях. Окрім того, вказаним законодавчим актом регулюються питання здійснення державного управління ПЗФ, наприклад, ведення державного кадастру території і об'єктів ПЗФ,

контроль за дотриманням їх режиму, економічне забезпечення їх організації і функціонування тощо [66].

На основі положень Конституції України, міжнародно-правових документів та двох вищевказаних основних Законів України у природоохоронній сфері парламент у різні часові проміжки приймає законодавчі акти, що врегульовують окремі питання управління й охорони ПЗФ. Це такі законодавчі акти як (у хронологічному порядку за датою їх прийняття):

- Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ, який безпосередньо регулює відносини щодо охорони і відтворення лісів, підвищення продуктивності та посилення їх корисних властивостей у межах територій і об'єктів ПЗФ України [33];

- Закон України «Про надра» від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР, який регулює питання оголошення окремих ділянок надр, що становлять особливу наукову чи культурну цінність об'єктами ПЗФ; закріплює компетенції уряду й інших місцевих органів влади у сфері регулювання гірничих відносин (наприклад, щодо затвердження переліку ділянок надр, котрі становлять природно-заповідну цінність і не можуть надаватися у користування на умовах угод про розподіл продукції, надання спеціального дозволу на створення геологічних заповідників, надання згоди на одержання гірничого відводу під територією, на якій розміщені об'єкти ПЗФ тощо) [60];

- Водний кодекс України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР – регулює окремі питання щодо віднесення водних об'єктів до об'єктів ПЗФ чи відповідних категорій особливої охорони, користування водними об'єктами, що розташовані в межах заповідних земель на умовах оренди [8];

- Закон України «Про рослинний світ» від 9 квітня 1999 р. № 591-ХІV, який «регулює суспільні відносини у сфері охорони, використання та відтворення дикорослих та інших несільськогосподарського призначення судинних рослин, мохоподібних, водоростей, лишайників, а також грибів, їх угруповань і місцезростань» [68];

- Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22 лютого 2000 р. № 1478-III, що регулює питання щодо здійснення полювання, селекційного і вибіркового діагностичного відстрілу мисливських тварин для ветеринарно-санітарної експертизи, а також відстрілу і відлову хижих і шкідливих тварин на територіях та об'єктах ПЗФ [57];

- Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки» від 21 вересня 2000 р. № 1989-III, яким затверджено відповідну програму. Метою програми є «збільшення площі земель країни з природними ландшафтами до рівня, достатнього для збереження їх різноманіття, близького до притаманного їм природного стану, та формування їх територіально єдиної системи, побудованої відповідно до забезпечення можливості природних шляхів міграції та поширення видів рослин і тварин» [50]. Окрім того, вказана програма орієнтовна на забезпечення збалансованого, раціонального і невиснажливого використання біологічних ресурсів у господарській діяльності на території України;

- Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III – основний нормативний акт земельного національного законодавства, який регулює земельні відносини у природоохоронній сфері, визначає основний зміст і режим територій та об'єктів ПЗФ як інститутів земельного права [25];

- Закон України «Про тваринний світ» від 13 грудня 2001 р. № 2894-III – регулює суспільні відносини у сфері охорони, використання і відтворення об'єктів тваринного світу, доповнюючи положення Закону України «Про природно-заповідний фонд України», в частині здійснення охорони тваринного світу, що з-поміж усього, забезпечується формуванням ЕМ, створенням державних заповідників, заказників і визначення інших природних територій та об'єктів, які підлягають особливій охороні [71];

- Закон України «Про Червону книгу України» від 7 лютого 2002 р., № 3055-III, що регулює «суспільні відносини у сфері охорони, використання та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення,

видів тваринного і рослинного світу, занесених до ЧКУ, з метою попередження зникнення таких видів із природи та забезпечення збереження їх генофонду» [72]. Цей Закон є правовою основою для створення ЧКУ, встановлює умови наповнення і коригування її змісту. Існування такої книги, у свою чергу, допомагає «зорієнтуватись», які саме землі необхідно віднести до ПЗФ, зважаючи на наявність на цих територіях рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу, чи посилити/послабити режим правової охорони вже існуючих об'єктів/територій ПЗФ. Окрім того, змістовне наповнення ЧКУ є «інструкцією» для органів влади щодо коригування державної політики й управління у природоохоронній сфері;

- Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. № 1864-IV, яким закріплено, що території та об'єкти ПЗФ входять до складових структурних елементів ЕМ. Даний Закон регулює питання забезпечення державної підтримки, стимулювання суб'єктів господарювання при створенні на їх землях територій та об'єктів ПЗФ; право власності на землю, що входить до ПЗФ, а також режим охорони і використання заповідних земель як частини ЕМ [49];

- Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII, який встановлює організаційно-правові засади оцінки впливу від провадження господарської діяльності на ПЗФ з урахуванням державних, громадських і приватних інтересів [64];

- Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII, що створює правове поле для розробки й впровадження державної екологічної політики. Метою такої політики є «досягнення доброго стану довкілля шляхом запровадження екосистемного підходу до всіх напрямів соціально-економічного розвитку України для забезпечення конституційного права кожного громадянина на чисте та безпечне довкілля, впровадження збалансованого природокористування і збереження та

відновлення природних екосистем». Однією із стратегічних цілей, на досягнення якої спрямована дана політика є удосконалення і розвиток національної системи природоохоронного управління (див. Рис. 2.4). Відповідно для реалізації задекларованої цілі поставлено такі завдання як: чітко розподілити повноваження у сфері управління ПЗФ на державному, регіональному та місцевому рівнях; збільшити обсяги бюджетного фінансування природо-охоронних заходів та недержавного інвестування природоохоронних проєктів; удосконалити кадрову політики, особливо, в частині професійної підготовки фахівців у природоохоронній сфері тощо [62].

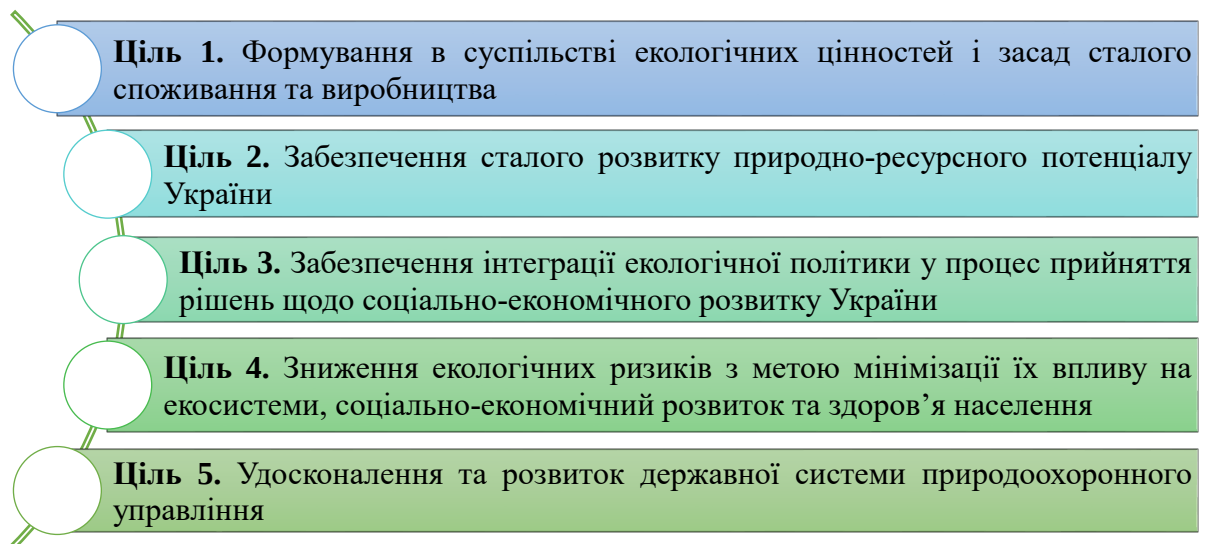


Рис. 2.4. Стратегічні цілі державної екологічної політики України на період до 2030 р.

Серед підзаконних нормативних актів, що врегульовують питання державного управління ПЗФ у хронологічному порядку можна виокремити:

- Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» від 17 вересня 1996 р. № 1147, якою встановлено допустимий та необхідний перелік робіт щодо збереження ПЗФ як: «капітальний, поточний ремонт будівель (приміщень) установ ПЗФ; створення центрів для розведення рідкісних та зникаючих тварин і рослин; придбання спеціального обладнання, транспортних засобів і засобів зв'язку, віднесених до організацій заповідників

та інших природоохоронних установ; боротьба з браконьєрством; ведення державного кадастру територій та об'єктів ПЗФ; створення банків генетичного матеріалу тварин і рослин, які знаходяться під загрозою зникнення» тощо [52];

- Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Зелену книгу України» від 29 серпня 2002 р. № 1286, яка є правовою основою для створення та ведення Зеленої книги України. Ця книга є «офіційним державним документом, в якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні» [53]. Існування такої книги є «довідковою базою» для вітчизняних публічно-владних інституцій щодо розроблення і впровадження дієвих заходів направлених на охорону, збереження, відтворення і використання природних рослинних «груп», що зростають на землях ПЗФ;

- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005 – 2025 роки» від 22 вересня 2004 р. № 675-р, в якому, зважаючи на мету вказаної програми (див. Рис. 2.5), визначено такі завдання як: зменшення негативного впливу на біорізноманіття та водночас зміцнення його природної основи; проведення різноманітних науково-практичних досліджень, підвищення рівня екологічної культури й освіченості громадян тощо [70];

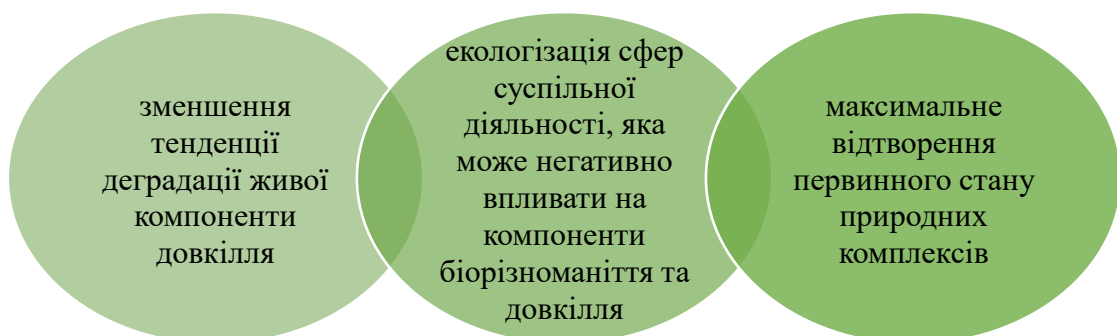


Рис. 2.5. Мета Державної програми збереження біорізноманіття на 2005–2025 рр.

- Указ Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства у межах територій та об'єктів

природно-заповідного фонду України» від 11 листопада 2004 р. № 1396/2004, відповідно до положень якого на уряд покладено зобов'язання вжити невідкладних заходів для суттєвого вдосконалення діяльності профільного Міністерства у сфері розвитку заповідної справи, запропонувати зміни до чинного законодавства щодо посилення вимог до встановлення й дотримання режиму територій та об'єктів ПЗФ тощо [61];

- Указ Президента України «Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні» від 23 травня 2005 р. № 838/2005, яким визнається розвиток заповідної справи одним із найважливіших пріоритетів довгострокової вітчизняної державної політики. Документ містить перелік заходів, які орієнтовані на реалізацію вказаної державницької позиції [55];

- Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Інструкції про застосування порядку установлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення» від 24 січня 2008 р. № 27. Дана Інструкція «визначає порядок установлення лімітів на використання ПР у межах земель ПЗФ загальнодержавного значення для підприємств, установ, організацій, інших землевласників, землекористувачів у власності/користуванні яких знаходяться ПР в межах цих територій та об'єктів, за винятком корисних копалин, водних ресурсів, видів тварин і рослин, що занесені до ЧКУ та рослинних угруповань, що занесені до Зеленої книги України» [51];

- Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження спеціальних такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд» від 10 травня 2022 р. № 575, якою закріплено широкий перелік видів порушень вітчизняного законодавства про ПЗФ та встановлено такси (у гривневому еквіваленті) за заподіяну шкоду об'єктам рослинного і тваринного світу й інших об'єктів заповідних земель, в залежності від ступеню завданої шкоди та виду тварини/рослини, кількості чи площі [54].

Окремо хотілося б зазначити, що з метою забезпечення виконання

вітчизняного законодавства у сфері охорони НПС та ефективного здійснення державного управління ПЗФ України, парламентом до Кодексу України про адміністративні правопорушення (ст. 77¹, 88¹, 91, 92) [28] та Кримінального кодексу України (ст. 240, 240¹, 246, 248, 252) [32] було включено перелік протиправних діянь у природоохоронній сфері та встановлено відповідальність за їх вчинення.

Незважаючи на значку кількість правових актів, що врегульовують питання державного управління ПЗФ України існує ще цілий ряд аспектів, які потребують додаткового нормативного закріплення, особливо заважаючи на понад десятилітню війну України з росією. Так, до парламенту було подано декілька законопроектів, прийняття яких, на наш погляд, має стати важливим аспектом у збереженні і відновленні заповідних територій, які зазнали негативного впливу від військових дій, забезпечити якісне управління об'єктами та територіями ПЗФ в умовах тотальної розрухи, дефіциту фінансування та кваліфікованих спеціалістів відповідного профілю тощо. Наприклад, законопроект «Про державний екологічний контроль» від 19 лютого 2020 р. № 4229-IX, головною метою прийняття якого є «захист довкілля, життя та здоров'я людини, покращення стану довкілля, гарантування ЕБ та збереження природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, а також забезпечення прозорості та ефективності діяльності органів державного екологічного контролю» [74].

Отже, можна узагальнити, що державне управління ПЗФ України регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, положення яких ґрунтуються на Конституції України та відповідних міжнародних документах. На жаль, більшість із цих актів характеризуються відсутністю узгодженості й уніфікованості, дублюванням та колізійністю окремих норм, що допускає на практиці можливість їх подвійного, неоднорідного тлумачення й застосування, особливо, у післявоєнний період.

2.3. Суб'єкти державного управління природно-заповідним фондом України

Суб'єктами державного управління ПЗФ України є органи державної влади, діяльність яких пов'язана з питаннями охорони природи та органи місцевого самоврядування, а також інші організації, котрі здійснюють свою діяльність у вказаній сфері.

З-поміж таких суб'єктів, насамперед, можна виокремити Верховну Раду України, яка формує вітчизняну державну політику у сфері охорони природи, а саме: визначає її основні напрями, затверджує загальнодержавні екологічні програми, вирішує інші питання у заповідній справі [63].

Парламент, на відміну від органів виконавчої влади, безпосередньо не здійснює управління ПЗФ, а лише впливає на нього шляхом: прийняття відповідних законів, в яких закріплено підстави, порядок й умови створення, функціонування і розвитку об'єктів та територій ПЗФ, здійснення природоохоронної діяльності тощо; затвердження загальнодержавних програм у сфері охорони НПС, розвитку заповідної справи; формування засад державної екологічної політики; розгляд концепцій реформування національної системи природоохорони; проведення щорічних парламентських слухань щодо стану довкілля в Україні (наприклад, парламентські слухання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, результати яких були викладені у Постанові Верховної Ради України № 565-IV від 20 лютого 2003 р. [67]) тощо.

Для вирішення окремих питань управління ПЗФ України при парламенті можуть створюватися дорадчо-консультативні й експертні органи з провідних фахівців у галузі охорони природи та представників громадськості. Порядок створення та діяльності цих органів визначається виключно парламентом. Наприклад, це Комітет з питань екологічної політики та природокористування, утворений у серпні 2019 р., до складу якого входить 16 депутатів (станом на 6 квітня 2025 р.). Одним із предметів відання цього

Комітету є створення, охорона та розвиток об'єктів ПЗФ України [65].

Президент, як голова держави та гарант Конституції України, несе відповідальність за реалізацію органами виконавчої влади державної екологічної політики, а також через систему цих органів забезпечує виконання законодавства щодо охорони ПЗФ та здійснює інші повноваження, передбачені Основним Законом країни. Безпосередньо на реалізацію вказаних повноважень указами Президента було затверджено, наприклад, такі важливі документи як:

- «Про деякі питання розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 10 липня 2019 р. № 512/2019, який видано з метою відродження вказаних у документі територій, збереження їх природної цінності та біорізноманіття, а також створення умов для використання їх туристичного потенціалу [48];

- «Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів» від 7 червня 2021 р. № 228/2021, який дав старт проєкту «Зелена країна», спрямованому на захист природи та довкілля, у тому числі окремих об'єктів ПЗФ України. Суть цього проєкту полягає у збільшенні площі лісів на один мільйон гектарів, шляхом висадки у впродовж перших трьох років одного мільярда дерев. Адже саме ліси, за словами голови держави, є одним із головних союзників у боротьбі зі змінами клімату у світі [47];

До основних завдань Кабінету Міністрів України, як вищого органу у системі органів виконавчої влади, належить забезпечення нормального функціонування природоохоронної сфери. Так, згідно з п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. № 794-VII, одним із основних завдань уряду є забезпечення провадження політики у сферах охорони природи, ЕБ і природокористування. Безпосередньо уряд у межах своїх повноважень здійснює державне управління «у сфері охорони та раціонального використання землі, її надр, водних ресурсів, рослинного і тваринного світу, інших ПР», спрямовує і координує діяльність центральних і місцевих органів державної влади, самоврядних органів влади, підприємств,

установ й організацій, пов'язану з управлінням об'єктами та територіями ПЗФ України; щорічно звітує про реалізацію вказаної політики перед парламентом, організує розробку та здійснює забезпечення виконання різних загальнодержавних програм, орієнтованих на підтримання і розвиток заповідної справи в Україні [56].

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у природоохоронній сфері є Міндовкілля, що безпосередньо забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах «охорони НПС, лісового і мисливського господарства, геологічного вивчення і раціонального використання надр, ЕБ та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки тощо, а також політику щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони НПС, раціонального використання, відтворення і охорони ПР» [18]. Відповідно у межах встановленої законодавством компетенції, на дане Міністерство покладено ряд завдань щодо здійснення управління ПЗФ України (див. Додаток Г).

Безпосередньо у своїй щоденній діяльності Міндовкілля активно співпрацює з різними міжнародними інституціями й організаціями, забезпечує виконання зобов'язань, взятих за міжнародними договорами України з питань, що належать до управління ПЗФ. Також сприяє залученню інвестицій в організацію охорони і використання ПЗФ та оцінки впливу на довкілля, у тому числі транскордонного впливу [18].

Рішення даного Міністерства є обов'язковими на всій території України для центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій незалежно від форми їх власності, діяльність яких пов'язана з управлінням ПЗФ.

Вказаний центральний орган виконавчої влади очолює міністр, який призначається відповідно до Конституції України і несе персональну відповідальність за виконання покладених на Міндовкілля завдань і здійснення ним своїх функцій, також встановлює ступінь юридичної відповідальності власних заступників та керівників підрозділів даного

міністерства.

До складу Міндовкілля входять 7 департаментів, 9 управлінь, 3 відділи та 8 секторів. Кожний із цих структурних підрозділів діє відповідно до чинного законодавства та опосередковано здійснює управління ПЗФ відповідно до свого напрямку (наприклад, Департамент ПЗФ та біорізноманіття (див. Додаток Д)). Окремі з них безпосередньо забезпечують функціонування самого міністерства. Окрім того, у складі даного органу влади для погодженого вирішення питань, що належать до його компетенції, для обговорення найважливіших напрямів діяльності можуть утворюватися відповідні колегії [18].

Отже, вказане Міністерство є ключовим органом державної влади, який реалізує положення Конституції України стосовно державного гарантування кожному права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, провадження політики у сфері охорони природи, ЕБ і природокористування; здійснює управління ПЗФ України з метою забезпечення природозбереження країни, відновлення й підтримання існуючого стану заповідних земель.

У 2000 р. було створено Службу державної охорони ПЗФ України (далі – служба держохорони), яка є правоохоронним органом, що безпосередньо «забезпечує охорону та збереження природних заповідників, біосферних заповідників, НПП, ботанічних садів, дендрологічних парків, зоологічних парків, ППСПМ загальнодержавного значення, а також РЛП» [69].

Службу держохорони, управління якою здійснює Міндовкілля на місцях очолюють керівники адміністрацій територій та об'єктів ПЗФ. До складу цієї служби входять служби охорони вищеперерахованих об'єктів і територій ПЗФ (див. Додаток Е).

Відповідно до покладених завдань на Службу держохорони (див. Рис. 2.6), її працівники мають право:

- вимагати від фізичних осіб пояснення стосовно порушенням ними режиму природно-заповідних земель й об'єктів;
- перевіряти у фізичних осіб дозвіл на використання ПР та

провадження іншої діяльності в межах відповідних територій та об'єктів ПЗФ;

- доправляти порушників екологічного законодавства та законодавства у сфері охорони природи до територіальних органів внутрішніх справ чи до виконавчих комітетів відповідних селищних/сільських рад з метою встановлення особи;
- складати протоколи про порушення адміністративного законодавства у сфері охорони довкілля і використання ПР, надсилати їх відповідним правоохоронним органам для притягнення винних до юридичної відповідальності;
- проводити особистий огляд осіб, речей, транспортних засобів;
- вилучати у порушників предмети, знаряддя, транспортні засоби чи інші підручні засоби, за допомогою яких вони незаконно використовували/добували ПР, а також добуту незаконним шляхом продукцію;
- безперешкодно обстежувати реальний (наявний) стан природних комплексів чи об'єктів, що розташовані у межах земель ПЗФ;
- одержувати від відповідних органів влади, підприємств, установ й організацій документи, матеріали чи будь-яку іншу інформацію, що стосуються питань охорони, використання і відновлення територій та об'єктів ПЗФ;
- давати обов'язкові для виконання приписи з метою усунення порушень, виявлених у межах територій та об'єктів ПЗФ» [69].

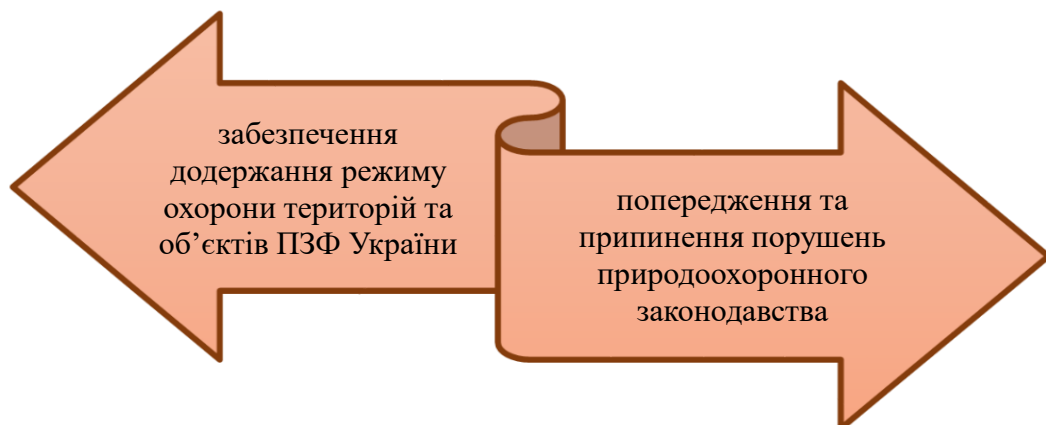


Рис. 2.6. Ключові завдання служби держохорони

Служба держохорони у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, консультативно-дорадчими та іншими допоміжними органами влади і службами, утвореними Президентом чи урядом України, правоохоронними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми їх власності, діяльність яких пов'язана із охороною природи, раціональним природокористуванням та збереження біорізноманіття [69].

Окремо хотілося б підкреслити, що створення цієї служби, на наш погляд, є одним із кроків боротьби і запобігання вчинення протиправних діянь у природоохоронній сфері. Адже охорона – це важливий напрям діяльності, що забезпечує збереження цінностей об'єктів та територій ПЗФ. Більш того, прозорість і відкритість роботи служби держохорони також дозволяє максимально уникнути виникнення можливих корупційних ризиків у процесі здійснення управління ПЗФ України.

Отже, враховуючи зазначене можна узагальнити, що служба держохорони – це окрема правоохоронна публічно-владна структура, яка реалізує державну політику у сфері охорони та збереження різноманітних об'єктів та територій ПЗФ на місцях, управління якою здійснюється централізовано Міністерством захисту довкілля та ПР України.

До кола суб'єктів державного управління національним ПЗФ відносяться також місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

Так, відповідно до ст. 22 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV, місцеві державні адміністрації щодо здійснення управління ПЗФ:

- 1) «вносять пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів ПЗФ місцевого значення;

2) здійснюють на відповідних територіях державний контроль за використанням та охороною лісів, надр, води, атмосферного повітря, рослинного і тваринного світу та інших ПР» [59].

Окрім того, для здійснення управління ПЗФ місцеві державні адміністрації утворюють у своєму складі відповідні підрозділи управління (департаменти) з питань охорони природи. Так, наприклад, при Миколаївській військовій обласній державній адміністрації на сьогодні діє Управління екології та ПР, на яке покладено завдання щодо:

1) «забезпечення реалізації державної політики у сферах охорони НПС, раціонального використання, відтворення та охорони ПР, поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами та агрохімікатами, ЕБ, заповідної справи, формування, збереження та використання ЕМ;

2) здійснення регулювання у сферах охорони НПС, раціонального використання, відтворення та охорони ПР, забезпечення ЕБ, у сфері поводження з відходами (крім поводження з радіоактивними відходами), небезпечними хімічними речовинами, пестицидами й агрохімікатами, організації, охорони і використання територій та об'єктів ПЗФ України, формування, збереження та використання ЕМ;

3) інформування населення через засоби масової інформації та шляхом оприлюднення інформації на офіційному вебсайті управління, обласної державної адміністрації про стан НПС на території області, оперативне оповіщення про виникнення екологічних ситуацій та про хід виконання заходів щодо їх ліквідації» [39].

У свою чергу, згідно зі ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належить: «забезпечення ефективного використання ПР; попередній розгляд планів використання ПР місцевого значення на відповідній території; залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності,

розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на заходи щодо охорони НПС; організація охорони природних заповідників» [58]. Разом із тим, на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання як: «внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом; прийняття рішень про затвердження переліку видів тварин, що не занесені до ЧКУ, але є рідкісними або мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність; прийняття рішень щодо організації територій і об'єктів ПЗФ місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні» [58].

При цьому органи місцевого самоврядування здійснюють делеговані повноваження щодо збереження і розвитку ПЗФ, визначення потреб і формування замовлень на професійні кадри для управління вказаним фондом на місцях, укладення договорів на підготовку відповідних спеціалістів, а також організації роботи щодо підвищення кваліфікації управлінських кадрів природоохоронної сфери [58].

Отже, можна узагальнити, що на сьогодні існує широке коло суб'єктів, хто здійснює державне управління ПЗФ України. Це: парламент та Комітет з питань екологічної політики та природокористування, голова держави, Міндовкілля та Департамент ПЗФ та біорізноманіття, що входить до його складу, служба держохорони, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування й інші органи влади й організації, які дотичні до природоохоронної сфери. Перераховані суб'єкти наділені різним обсягом компетенції, уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, консультативні, контрольні й інші функції, відповідно до їх правового статусу, цільового й функціонального призначення та місця/ролі у системі вітчизняного публічного управління.

Висновки до Розділу 2

Землі ПЗФ як об'єкт державного управління є комплексним поняттям, що означає будь-які ділянки суші чи водного простору, які мають певну екологічну, наукову, естетичну, господарську й іншу цінність для збереження і подальшого поширення біорізноманіття, попередження чи стабілізації можливих негативних природних процесів/явищ.

Державне управління ПЗФ України регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, положення яких ґрунтуються на Конституції України та відповідних міжнародних документах. На жаль, більшість із цих актів характеризуються відсутністю узгодженості й уніфікованості, дублюванням та колізійністю окремих норм, що допускає на практиці можливість їх подвійного, неоднорідного тлумачення й застосування, особливо, у післявоєнний період.

На сьогодні існує широке коло суб'єктів, хто здійснює державне управління ПЗФ України. Це органи законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші публічно-владні інституції й організації, які дотичні до природоохоронної сфери. Всі вони наділені різним обсягом компетенції, що відповідає їх правовому статусу, цільовому й функціональному призначенню та місця/ролі у системі вітчизняного публічного управління.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

3.1. Сучасний стан вітчизняного природно-заповідного фонду у зоні окупації та активних бойових дій

Вже як одинадцять років війна в Україні має руйнівний вплив на довкілля, а останні три роки повномасштабного вторгнення екосистеми більшої частини нашої держави зазнають негативних трансформацій. Знищено або частково пошкоджені території та об'єкти ПЗФ на сході, півночі і півдні нашої держави, внаслідок чого зникають рідкісні види рослинного і тваринного світу, порушується біобаланс водно-болотних угідь, погіршується мікрофлора ґрунту тощо.

Із кожним днем війни ситуація лише погіршується. Якщо у березні 2022 р. 20% природоохоронної території було уражено війною, то вже через місяць цей показник збільшився на 7% (див. Додаток Ж) [81].

Щоденно російська федерація цинічно порушує усі існуючі норми міжнародного права, у тому числі щодо охорони природи. Наприклад, Протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів, прийнятого у 1977 р., відповідно до якого від воюючих країн вимагається захищати НПС від «масштабних, довготривалих і серйозних уражень», та забороняються методи чи засоби ведення війни, «які мають на меті або можуть призвести до заподіяння такої шкоди» [19]. Також прямо порушує 24-й принцип Декларації Ріо про навколишнє середовище та розвиток, який проголошує, що війна за своєю суттю є руйнівною для сталого розвитку, зважаючи на це, під час збройного конфлікту держави повинні забезпечувати захист довкілля і, якщо необхідно, співпрацювати заради його збереження [16].

На сьогодні, відповідно до офіційних даних Міндовкілля, війнні дії

охопили 900 об'єктів ПЗФ, площею 1,24 млн га, що становить близько третини площі всього ПЗФ нашої держави, з них – 44% території ПЗФ, які найбільше постраждали від російської агресії. Це біосферні та природні заповідники, НПП, РЛП [23]. На цих територіях ростуть тисячі видів рослин, які занесені до ЧКУ та Європейського червоного списку видів тварин і рослин, що знаходяться під загрозою зникнення у світовому масштабі.

Бойові дії постійно порушують спокій диких тварин і птахів – вони гинуть під обстрілами, внаслідок пожеж чи підриву на вибухових пристроях різної категорії (по приблизним підрахункам близько 900 видів тварин опинилися під загрозою зникнення) або намагаються втекти з гарячих точок. Так, наприклад, бої за такі населені пункти в Донецькій області як: с. Білогорівка, с. Богородичне, м. Святогірськ та м. Лиман, майже повністю проходили на території НПП «Святі Гори». А НПП «Кам'янська Січ» став місцем, де наші війська зупинили наступ агресора на правобережжі Херсонщини. Такі дії призвели до значних руйнувань та забруднення їх територій, а від постійних вибухів порушилися геологічні і гідрологічні властивості земель. У свою чергу, внаслідок підриву російськими терористами Каховської гідроелектростанції у червні 2023 р., постраждали НПП «Великий Луг», територія якого була осушена та НПП «Нижньодніпровський», який повністю затопило, а мертвих тварин винесло на морське узбережжя Одеської області [23].

Під загрозою знищення наразі знаходяться:

- понад 17 Рамсарських об'єктів площею понад 400 тис. га (це території водно-болотних угідь, які відповідно до Рамсарської конвенції, що була підписана у 1971 р., мають міжнародне значення, переважно як середовища існування водоплавних птахів);
- близько 200 територій Смарагдової мережі загальною площею 2,9 млн га (це мережа природоохоронних територій України, що створюється на виконання положень Бернської конвенції (1971 р.) про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі, яка одночасно є

частиною природоохоронної мережі Європи і охороняється відповідно до законодавства Європейського Союзу);

- біосферні заповідники, що знаходять на окупованій території України (наприклад, «Асканія-Нова» ім. Фальц-Фейна, Чорноморський біосферний заповідник) (див. Рис. 3.1) [81].



Рис. 3.1. Окуповані росією з 2014 р. заповідники України

Станом на 1 жовтня 2024 р. ПЗФ України через військові активні дії завдано збитків понад 628 млрд грн. При цьому у кожному регіоні нашої країни, охопленому активними бойовими діями (на сьогодні це: Миколаївська, Херсонська, Запорізька, Донецька, Луганська, Харківська, Сумська та Чернігівська області), розмір шкоди різниться. Наприклад, на території Кінбурнської коси (у межах Миколаївської області), де розташовано НПП «Білобережжя Святослава», РЛП «Кінбурнська коса» та частина Чорноморського біосферного заповідника, лише за півтора роки повномасштабного вторгнення пожежами знищено 7589,4 тис. га лісів та іншої рослинності (це 96% суходолу Кінбурнського півострова) (див. Рис. 3.2). Внаслідок чого під загрозою зникнення опинилися унікальні червонокнижні

рослини (наприклад, береза дніпровська, білоцвіт літній, волошка короткоголова, орхідеї) і тварини (наприклад, скарабей священний, емпруза смугаста, ємуранчик звичайний). Разом із цим, розмір шкоди зумовленої забрудненням атмосферного повітря через масові пожежі та викидні інших забруднюючих речовин на цих ділянках становить 297,469 млрд грн [42]. На превеликий жаль, за підрахунками деяких експертів, відновлення згорілих лісових насаджень на Кінбурнській косі може зайняти до 90 років [37].



Рис. 3.2. Площа знищених лісів та іншої рослинності об'єктів ПЗФ на Кінбурнській косі з лютого 2022 р. до кінця 2023 р.

У НПП «Святі гори», що знаходиться на півночі Донецької області, знищено 80% території парку від загальної площі парку у 44 тис. га, з них вигоріло 60% соснових насаджень. За приблизними підрахунками сума завданих збитків становить сотні млн грн (лише 7 травня 2024 р. згоріло понад 470 га лісу, що оцінили у понад 2,6 млрд грн завданої шкоди). Точні цифри поки що назвати неможливо, оскільки більша частина парку залишається замінованою і через це є недоступною для обстеження й оцінювання завданої шкоди. Про долю червонокнижних тварин, риб, птахів, які мешкали на території парку наразі невідомо. Безпосередньо є дані про те, що повністю зруйновано місце зростання сосни крейдяної, яку занесено до ЧКУ, порушено верхній шар ґрунту та практично знищено унікальну крейдову флору через зведення різноманітних фортифікаційних споруд (див. Рис. 3.3) [87].



Рис. 3.3. Наслідки війни на території НПП «Святі гори»
(зліва – масштабна пожежа 26.08.2024 р.; справа – фортифікаційні споруди росіян)

Окремо хотілося б підкреслити, що висока щільність мінування земель ПЗФ, які вже звільненні з окупації чи ще є окупованими або розташовані у зоні активних бойових дій, завдає величезної шкоди, оскільки, насамперед, спричинює виникнення пожеж різної категорії, впоратись з якими буває просто неможливо (знов-таки через високу щільність мінування та відповідно великий ризик для життя пожежників), а також унеможливорює здійснення будь-якої природоохоронної діяльності. Розмінування таких земель є дуже складним питанням (до речі, за попередніми даними потребують обстеження та розмінування приблизно 1 млн 200 тис. га.). По-перше, після звільнення територій від російських загарбників, зусилля першочергово спрямовуються на розмінування саме населених пунктів і сільськогосподарських угідь, а не природоохоронних земель. По-друге, не лише в Україні, а й в усьому світі не настільки багато спеціалізованої техніки, за допомогою якої можна було б швидко розмінувати всі території та об'єкти ПЗФ. По-третє, ризик постійних обстрілів територій ПЗФ України з боку росії, особливо тих територій, які максимально наближені до лінії фронту. Це все у сукупності гальмує процеси по відновленню та захисту територій і об'єктів ПЗФ України. Сподіваємось, що консолідованими зусиллями громадськості, влади й бізнесу, а також міжнародних партнерів нам вдасться у найкоротші терміни поновити роботу окремих об'єктів ПЗФ, очистити забрудненні природоохоронні території, відродити рослинний покрив ґрунту тощо.

На кінець варто зазначити, що незважаючи на надскладну ситуацію в

країні, розширюється мережа ПЗФ України. Так, наприклад, протягом 2024 р. відповідними рішеннями Миколаївської обласної ради створено чотири нові заповідні території загальною площею 232,68 га (рішення № 18 від 27 червня 2024 р. «Про створення ландшафтного заказника «Чортальські обрії» (143,1 га) у межах Мостівської громади; рішення № 9 від 19 грудня 2024 р. «Про створення ландшафтного заказника «Лук'янівський» (27,2 га) у межах Привільненської громади, ботанічного заказника «Баратівка» (62,37 га) в Горохівській громаді, ботанічної пам'ятки природи «Каркас Миколи Леонтовича» (0,01 га) у м. Миколаєві) [42].

Отже, зважаючи на викладене можна підсумувати, що на сьогодні війна завдає суттєвої шкоди ПЗФ України, яку реально оцінити просто не можливо. Оскільки частина заповідних земель тотально заміновані, на частині з них тривають активні бойові дії, а частина – час від часу піддається обстрілам. Лише за приблизними підрахунками обсяг завданої шкоди національному ПЗФ діями агресора становить понад 628 млрд грн. і з кожним днем ця сума зростає. Незважаючи на всі труднощі, спричинені російською агресією проти України та українського народу, природоохоронна діяльність не припиняється: активно налагоджуються міжнародні зв'язки щодо надання допомоги у розмінуванні заповідних територій, розширюється мережа ПЗФ України, висококваліфіковані екологи, біологи разом із управлінцями різного рівня працюють над збереженням біорізноманіття та забезпеченням нормального функціонування об'єктів і територій ПЗФ тощо.

3.2. Удосконалення державного управління природно-заповідним фондом України

Основними пріоритетами державного управління ПЗФ України у перші тижні повномасштабного вторгнення, насамперед, були безпека працівників установ ПЗФ, збереження і вивезення документів, цінних з природоохоронної точки зору, зразків дикої флори і фауни. Далі постало питання підтримки діяльності установ ПЗФ та фіксація злочинів проти довкілля.

Сьогодні, поряд із зазначеним, перед вищим керівництвом держави стоїть завдання збереження територій та об'єктів ПЗФ, їх відновлення та подальший розвиток. На жаль, зважаючи на безперервні акти з боку росії, складну фінансово-економічну ситуацію в середині країни, відтік професійних кадрів та непрості міжнародні відносини з країнами-партнерами (перш за все, зі США), вирішення цього стає практично неможливим.

Проте, враховуючи те, що природоохоронна сфера є невід'ємною і важливою частиною життя кожного з нас, уряд робить усе можливе для підтримання функціонування установ ПЗФ, збереження цінних заповідальних територій та недопущення нанесення шкоди довкіллю. Так, наприклад, Міндовкілля у квітні 2024 р. спільно з чеським Агентством охорони природи, Міжнародною благодійною організацією «Екологія–Право–Людина» та громадською організацією «Українська Природоохоронна Група» запустили природоохоронний проєкт за співфінансування LIFE Programme в Україні «Збереження природної спадщини для життя в Україні». Це перший в нашій країні проєкт, який дозволяє використовувати фінансові інструменти Європейського союзу ще до офіційного вступу України до нього. Паралельно із цим проєктом продовжується робота над розвитком Смарагдової мережі в Україні і перетворенням її у мережу природоохоронних територій ЄС Natura 2000 [36]. Окрім того, орієнтуючись на досвід європейських держав, в яких частка природно-заповідних земель у середньому становить 21% від площі держави, планується збільшити площу територій ПЗФ України до 30% від

загальної площі країни (наразі це лише 6,93%).

В останні роки, зважаючи на реформу децентралізації публічного управління, яка, до речі, досі незавершена в нашій країні, прагнення стати повноправним членом Європейського Союзу, був змінений підхід до управління територіями та об'єктами ПЗФ з екологоорієнтованого на фінансовоорієнтовний. Влада, як на державному, так і на місцевому рівнях, намагаються зробити парки, заповідники, заказники, пам'ятки природи й інші об'єкти ПЗФ України максимально туристично привабливими, шляхом розширення переліку послуг, покращення системи обслуговування відвідувачів, створення безбар'єрного простору, посилення цифровізаційних процесів, розвитку екологічної освіти, створення робочих місць з високою заробітною платою і гідними умовами праці тощо.

Вже є перші результати від запроваджених новацій. Так, наприклад, попри активні бойові дії, 2023 р. став рекордно прибутковим для ПЗФ – майже у 7 разів збільшилися надходження від рекреаційної і туристичної діяльності установ ПЗФ. У свою чергу, за перших шість місяців 2024 р. такі надходження становили 12,4 млн грн, що на 10% більше, ніж у аналогічному періоді 2023 р. Безпосередньо лише за відвідування НПП «Подільські Товтри» (Хмельницька область) за вказаний період сума надходжень склала понад 1 млн. 300 тис. грн [38].

Переконані, що у найближчій перспективі є всі шанси зробити національні природоохоронні території та об'єкти справжніми «перлинами», що притягуватимуть не лише українців, а й увесь світ.

У другій половині 2021 р. Міндовкілля разом із Міністерством цифрової трансформації України та екологічними підрозділами обласних державних адміністрацій, зібравши всю наявну первинну інформацію про заповідні землі запустило відкритий електронний державний кадастр територій та об'єктів ПЗФ України (на жаль, наразі, у зв'язку з війною та відповідними безпековими питаннями він не працює), який розміщений на вебпорталі #ЕкоСистема – національній онлайн-платформі, що містить актуальну інформацію про стан

довкілля (див. Рис. 3.4). До початку повномасштабного російського вторгнення даний кадастр вже містив дані про 88% територій та об'єктів ПЗФ. Це: назва території/об'єкта ПЗФ, її/його категорія, площа, місце розташування, відомості про землекористувача, інформація про межі території/об'єкта на загальній картосхемі та в описовій частині. Така повнота даних, на думку, очільника Міндовкілля має унеможливити будь-які маніпуляції з природоохоронними землями та буде корисним при здійсненні громадського контролю, розробці документів просторового планування, для розробки і реалізації соціально важливих проектів разом із представниками бізнесу тощо [35].

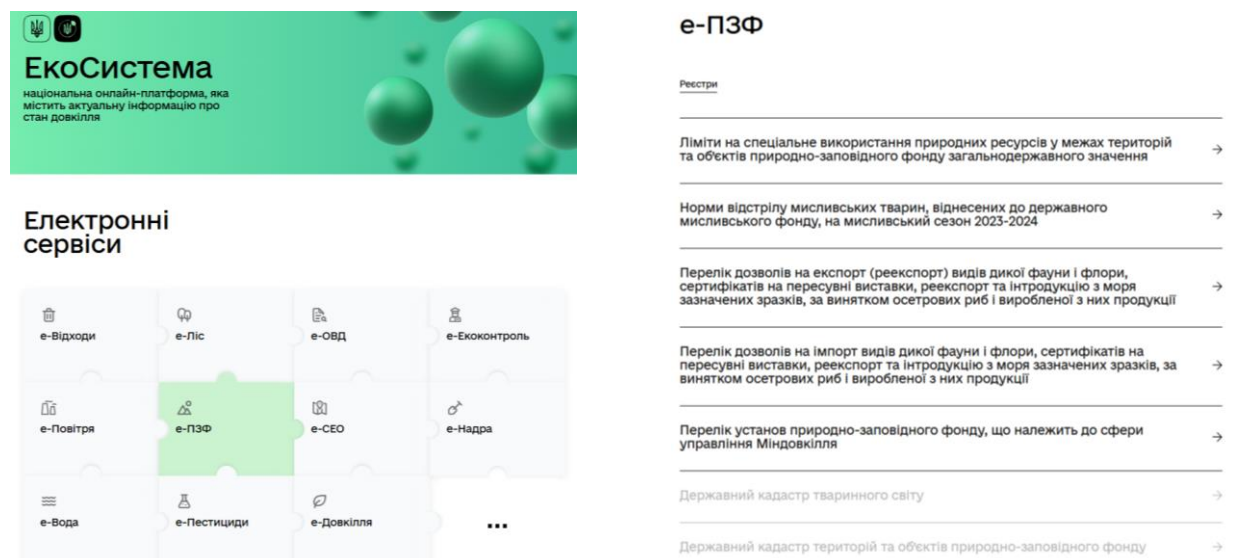


Рис. 3.4. Електронний державний кадастр територій та об'єктів ПЗФ України

До того ж, у контексті концептуальних засад децентралізації в Україні загалом, впроваджуються заходи децентралізації й у природоохоронній сфері. Досвід багатьох розвинутих країн світу свідчить про те, що оптимізація системи охорони природи та забезпечення збереження заповідних земель неможливі без проведення децентралізації у вказаній сфері, яка є основою здійснення ефективного державного управління ПЗФ України, гарантування безпечного НПС, надання якісних рекреаційних і туристичних послуг на локальному рівні. Відповідно для реалізації вказаного, органами влади різного

рівня забезпечується:

- систематична і тісна взаємодія між різними публічно-владними інституціями та установами ПЗФ;
- ефективне використання ПР та інвестицій для розвитку ПЗФ та розбудови ЕМ;
- формування оптимальної системи надання населенню рекреаційних і туристичних послуг належної якості;
- транспортна доступність до територій та об'єктів ПЗФ;
- модернізація системи управління установами ПЗФ.

Проте, незважаючи на прогресивні позиції Міндовкілля щодо реформування системи управління ПЗФ України, на думку деяких науковців і практиків, це все може викликати певні ризики, що можуть негативно позначитися на успішному проведенні вказаних змін. Зокрема, це такі ризики як:

- неготовність системи управління установ ПЗФ до сучасних змін й потреб;
- позбавлення територій та об'єктів ПЗФ додаткових джерел фінансування, у той час, коли існує гостра потреба у значних обсягах фінансування на їх відновлення та впровадження сучасних інноваційних природоохоронних технологій, а також на професійну підготовку і перепідготовку еколого-управлінських кадрів;
- відсутність достатньої кількості кваліфікованих керівних кадрів, підготовлених до управління установами ПЗФ у нових умовах їх функціонування і фінансування, а також нормативної бази, що чітко визначає межі їх компетенції.

Окрім того, існують такі чинники, що негативно впливають на здійснення ефективного державного управління ПЗФ України як:

- 1) відсутність чітко визначеної стратегії розвитку заповідної справи в Україні;
- 2) відсутність механізмів економічного стимулювання для створення

нових територій і об'єктів ПЗФ та відшкодування збитків землекористувачам, а також механізму викупу земельних ділянок для заповідання;

3) наявність у представників влади чи бізнесу корпоративного або індивідуального інтересу в приватизації цінних земельних ділянок;

4) невідповідність системи охорони територій та об'єктів ПЗФ міжнародним стандартам і вимогам воєнному часу;

5) недостатнє фінансування на державному і місцевому рівнях територій та об'єктів ПЗФ;

6) високий відсоток невиконання (часткове невиконання) державних екологічних програм і проєктів;

7) низький рівень екологічної свідомості й освіти, а також інформованості населення щодо необхідності збереження й відновлення НПС, недопущення нецільового використання територій та об'єктів ПЗФ тощо.

Відповідно з метою усунення вищевказаних ризиків і чинників, на наш погляд, необхідно:

- внести необхідні зміни у вітчизняне законодавство (наприклад, спростити порядок створення нових територій і об'єктів ПЗФ, резервування земель для подальшого їх заповідання; заборонити вилучення земель природно-заповідного, історико-культурного чи іншого природоохоронного значення із ПЗФ України; розширити перелік особливо цінних земель; уточнення змісту правового режиму поліфункціональних зон територій і об'єктів ПЗФ; визначити вичерпний перелік видів дозволеної та забороненої діяльності на заповідальних землях);

- створити умови для залучення додаткових джерел фінансування територій та об'єктів ПЗФ;

- налагодити комунікаційні зв'язки між публічно-владними інституціями, установами ПЗФ та громадянами;

- удосконалити управління та координацію діяльності підрозділів служб держохорони установ ПЗФ;

- розробити та впроваджувати мотиваційні важелі впливу на

еколого-управлінські кадри соціально-побутового і матеріального характеру (наприклад, надання житла, пільг, додаткових соціальних гарантій тощо);

- організувати і фінансово забезпечити професійну підготовку, перепідготовку керівних кадрів та інших працівників установ ПЗФ;
- посилити відповідальність посадових осіб за порушення природоохоронного законодавства, у тому числі щодо створення об'єктів і територій ПЗФ та встановлення їх меж;
- запровадити міжнародні стандарти управління установ ПЗФ, що прямо сприятиме їх сталому розвитку і реалізації міжнародних природоохоронних ініціатив;
- створити умови для інтеграції приватного сектору до загальнонаціональної системи охорони природи;
- підвищити рівень прозорості та підзвітності діяльності суб'єктів державного управління ПЗФ України.

Отже, державне управління ПЗФ України орієнтоване на удосконалення й комплексну реалізацію державної екологічної політики, з урахуванням воєнного стану та щоденного скоєння екологічних злочинів з боку росії, забезпечення дієвої взаємодії і співпраці публічно-владних інституцій, представників громадськості та бізнесу у вирішенні питань щодо відновлення і розвитку територій та об'єктів ПЗФ, особливо тих, які постраждали внаслідок військових дій. Уряд України разом із міжнародними партнерами розробляють та впроваджують соціально-екологічні проєкти спрямовані не лише на збереження природних багатств державного і світового значення, а й на розвиток рекреаційної і туристичної складової діяльності установ ПЗФ. Однак, незважаючи на ряд прогресивних заходів з боку влади, на сьогодні існує безліч ризиків і чинників організаційного, парового і фінансового характерів, що негативно впливають на здійснення ефективного державного управління ПЗФ України. Переконані, що покрокове та водночас комплексне їх усунення сприятиме покращенню такого управління, а також збільшенню суми надходжень до бюджетів різного рівня, зростанню кількості іноземних

інвесторів, підвищенню рівня екологічної свідомості і культури населення тощо.

Висновки до Розділу 3

Сьогодні війна щоденно завдає суттєвої шкоди ПЗФ України, яку реально оцінити просто не можливо, оскільки частина заповідних земель тотально заміновані, на частині з них тривають активні бойові дії, а частина – час від часу піддається обстрілам. Незважаючи на всі труднощі, спричинені російською агресією, природоохоронна діяльність не припиняється: розширюється мережа ПЗФ України, висококваліфіковані екологи, біологи разом із управлінцями різного рівня працюють над збереженням біорізноманіття та забезпеченням нормального функціонування об'єктів і територій ПЗФ тощо.

Державне управління ПЗФ України орієнтоване на удосконалення й комплексну реалізацію державної екологічної політики, з урахуванням воєнного стану та екоциду з боку росії, забезпечення дієвої взаємодії і співпраці органів влади, представників громадськості і бізнесу у вирішенні питань щодо відновлення і розвитку територій та об'єктів ПЗФ. Розробляються та впроваджуються різноманітні проєкти, метою яких є збереження природних багатств нашої держави, розвиток рекреаційної і туристичної діяльності установ ПЗФ. Однак, незважаючи на ряд прогресивних заходів з боку влади, на сьогодні існує ряд ризиків і чинників організаційного, парового, фінансового і кадрового характерів, що негативно впливають на здійснення ефективного державного управління вітчизняним ПЗФ.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі досліджено державне управління ПЗФ України в умовах воєнного стану та сформульовано наступні висновки і пропозиції:

1. Становлення та розвиток державного управління ПЗФ на теренах сучасної України відбувалось у шість етапів – від княжої доби до сьогодні. Ці етапи характеризуються постійним розвитком і посиленням різних форм державної охорони територій й об'єктів ПЗФ, а також унікальністю природоохоронної діяльності, що зумовлено особливостями українського державотворення та виборення власної незалежності й захисту національних надбань природи. На разі можна говорити, що в Україні сформована потужна організаційно-правова основа для ефективного управління ПЗФ України, розширено площі територій та об'єктів ПЗФ, максимально збережено біологічне і ландшафтне різноманіття.

Державне управління ПЗФ – це цілеспрямований, системний вплив публічно-владних інституцій різного рівня, що реалізується шляхом комплексного впровадження заходів, інструментів, методів і технологій, дія яких спрямована на розвиток ПЗФ країни, попередження й усунення негативних факторів впливу на них, забезпечення їх відновлення і схоронності для наступних поколінь, а також на розробку і впровадження стратегій використання й відтворення ПР та забезпечення ЕБ в країні та у світі загалом. Таке управління здійснюється на основі загальних і спеціальних принципів закріплених у нормах вітчизняного й міжнародного законодавства.

2. Землі ПЗФ, як об'єкт державного управління, є комплексним поняттям, що означає будь-які ділянки суші чи водного простору, які мають певну екологічну, наукову, естетичну, господарську й іншу цінність для збереження і подальшого поширення біорізноманіття, попередження чи стабілізації можливих негативних природних процесів/явищ. При цьому всі землі ПЗФ, не залежно від їх категорій, підлягають спеціальній правовій охороні й особливого способу використання приналежних їм ПР відповідно до

національного законодавства та норм міжнародного права.

3. Державне управління ПЗФ України регулюється значною кількістю нормативно-правових актів, положення яких ґрунтуються на Конституції України та відповідних міжнародних документах. На жаль, більшість із цих актів характеризуються відсутністю узгодженості й уніфікованості, дублюванням та колізійністю окремих норм, що допускає на практиці можливість їх подвійного, неоднорідного тлумачення й застосування, особливо, у післявоєнний період. Зважаючи на це та враховуючи суспільно-екологічну важливість управління ПЗФ, як для теперішніх, так і для майбутніх поколінь, варто здійснити уніфікацію понятійного апарату національного законодавства у природоохоронній сфері, привести його у відповідність до законодавства Європейського Союзу, безпосередньо розробити і прийняти єдиний кодифікований акт, який би чітко врегульовував питання здійснення такого управління, з огляду на міжнародний досвід та реальний стан НПС в Україні спричинений російськими військовими злочинними діями.

4. Сформовано відносно широке коло суб'єктів, хто здійснює державне управління ПЗФ України. Це органи законодавчої та виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші публічно-владні інституції й організації, які дотичні до природоохоронної сфери. Всі вони наділені різним обсягом компетенції, уповноважені здійснювати організаційно-розпорядчі, координаційні, консультативні, контрольні й інші функції, відповідно до їх правового статусу, цільового й функціонального призначення та місця/ролі у системі вітчизняного публічного управління. На наш погляд, з огляду на розгалуженість системи суб'єктів державного управління ПЗФ України, наразі як ніколи важливим і необхідним є забезпечення цілеспрямованості й одностайності в управлінні вказаним фондом, з обов'язковим врахуванням міжнародних і національних принципів здійснення природоохоронної діяльності та особливостей її організації в умовах війни та у післявоєнний період.

5. Війна в Україні щоденно завдає суттєвої шкоди ПЗФ, яку реально

оцінити просто не можливо, оскільки частина заповідних земель тотально заміновані, на частині з них тривають активні бойові дії, а частина – час від часу піддається обстрілам. Незважаючи на всі труднощі, спричинені російською агресією проти України та українського народу, природоохоронна діяльність не припиняється: активно налагоджуються міжнародні зв'язки щодо надання допомоги у розмінуванні заповідних територій, розширюється мережа ПЗФ України, висококваліфіковані екологи, біологи разом із управлінцями різного рівня працюють над збереженням біорізноманіття та забезпеченням нормального функціонування об'єктів і територій ПЗФ тощо.

6. На сьогодні державне управління ПЗФ України орієнтоване на удосконалення й комплексну реалізацію державної екологічної політики, з урахуванням воєнного стану та екоциду з боку росії, забезпечення дієвої взаємодії і співпраці органів влади, представників громадськості і бізнесу у вирішенні питань щодо відновлення і розвитку територій та об'єктів ПЗФ, розбудови рекреаційної і туристичної діяльності установ ПЗФ тощо. Однак, незважаючи на ряд прогресивних заходів з боку влади існує безліч ризиків і чинників, що негативно впливають на здійснення ефективного державного управління ПЗФ України. Беручи до уваги це пропонуємо такі способи його удосконалення як:

- внесення необхідних змін у вітчизняне законодавство;
- створення умов для залучення додаткових джерел фінансування територій та об'єктів ПЗФ;
- налагодження комунікаційних зв'язків між публічно-владними інституціями, установами ПЗФ та громадянами;
- покращення координації діяльності підрозділів служб держохорони установ ПЗФ;
- розроблення і впровадження мотиваційних важелів впливу на еколого-управлінські кадри;
- організація і фінансове забезпечення професійної підготовки, перепідготовки керівних кадрів та інших працівників установ ПЗФ;

- посилення відповідальності посадових осіб за порушення природоохоронного законодавства;
- запровадження міжнародних стандартів управління територіями та об'єктами ПЗФ;
- створення умов для інтеграції приватного сектору до загальнонаціональної системи охорони природи;
- підвищення рівня прозорості і підзвітності діяльності суб'єктів державного управління ПЗФ України.

Вважаємо, що комплексне застосування вказаних способів удосконалення державного управління ПЗФ України сприятиме підвищенню рівню охорони територій та об'єктів ПЗФ, їх фінансуванню, відновленню та розвитку, при цьому не лише у короткостроковій, а й у довгостроковій перспективі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник у двох томах. Т. 1 «Загальна частина» / відп. ред. В.Б. Авер'янов. К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: Навч. посіб.; за ред. В.В. Галунька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.
3. Алексієвець М.О. Охорона навколишнього природного середовища в системі національно-державних пріоритетів незалежної України. Україна–Європа–Світ: між. зб. наук. праць. 2012. Вип. 10. С. 145-148.
4. Андронов В.А., Варивода Є.О., Тітенко Г.В. Заповідна справа: Навч. посіб. Х.: НУЦЗУ, 2013. 204 с.
5. Барабаш А.Г., Стеченко К.Л. Об'єкти природно-заповідного фонду: проблемні аспекти визначення поняття й класифікації. Юридичний науковий електронний журнал. 2021. № 8. С. 163-167.
6. Бондар Ю.О., Марченко О.А., Діденко І.А. Природно-заповідний фонд Київщини як складова національної системи екологічної мережі. Український журнал природничих наук. 2024. № 10. С. 206-214.
7. Борецько В.Є., Мельник В.І., Грищенко В.М., Листопад О.Г. Гордість заповідної Київщини. Серія: Охорона дикої природи. Вип. 4. К.: Київський еколого-культурний центр, 1997. 123 с.
8. Водний кодекс України: Закон України від 6 червня 1995 р. № 213/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189.
9. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття від 23-25 жовтня 1995 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakononline.com.ua/documents/show/174444___174509.
10. Гаража О.П. Інституціональні основи управління землями природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення. European Journal Of Economics And Management. 2015. Volume 1. Issue 2. С. 160-166.
11. Гетьман В.І., Мовчан М.М. Функціональне зонування територій

національних природних парків світу та України. Екологічні науки. 2020. № 6(33). С. 153-159.

12. Годованюк А.Й. Правовий режим земель природно-заповідного фонду: дис... канд. юрид. наук: 12.00.06; Одеська національна юридична академія. О., 2008. 212 с.

13. Грищенко Ю.М. Основи заповідної справи: Навч. посіб. для студентів спеціальності «Екологія та охорона навколишнього середовища». Рівне: Вид-во РДТУ, 2000. 234 с.

14. Даниляк О.О. Державне регулювання розвитку природно-заповідної справи: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02; НАДУ при Президентові України. К., 2010. 23 с.

15. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. Відомості Верховної Ради України. 1990. № 31. Ст. 429.

16. Декларація Ріо-де-Жанейро про навколишнє середовище і розвиток від 14 червня 1992 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/riodecl.shtml.

17. Департамент природно-заповідного фонду та біорізноманіття [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mepr.gov.ua/pro-nas/struktura/departament-pryrodno-zapovidnogo-fondu-ta-bioriznomanittya/>.

18. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-%D0%BF#Text>.

19. Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 р., що стосується захисту жертв міжнародних збройних конфліктів (Протокол I), від 8 червня 1977 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_199#Text.

20. Екологічне право України. Академічний курс: Підруч. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Юрид. думка, 2008. 720 с.

21. Економічна енциклопедія: У трьох томах. Т. 1 / Редкол.:

С.В. Мочерний (відп. ред.) і ін. К.: Видавничий центр «Академія», 2000. 864 с.

22. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В.М. Князєв (співголова), І.В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

23. Заповідні території та війна: дворічний досвід гуманітарної допомоги [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://uwecworkgroup.info/uk/protected-areas-and-war-two-years-of-humanitarian-aid/#:~:text=%>.

24. Заржицький О.С. Актуальні проблеми правового забезпечення екологічної політики України (теоретичні аспекти): Монографія. Д.: Національний гірничий університет, 2012. 200 с.

25. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3-4. Ст. 27.

26. Ковальчук А.А. Заповідна справа: Наук.-довід. вид. Ужгород: «Ліра», 2002. 312 с.

27. Ковтун О.М. Правові аспекти охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: автореф. ... дис. канд. юрид. наук: 12.00.06. К., 2008. 16 с.

28. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон Української РСР від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

29. Конвенція про біологічне різноманіття від 5 червня 1992 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_030.

30. Конвенція про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ їх існування в Європі від 19 вересня 1979 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032#Text.

31. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

32. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р.

№ 2341-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25-26. Ст. 131.

33. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 17. Ст. 99.

34. Мельник А.Ф., Оболенський О.Ю., Васіна А.Ю. Державне управління: Підручник. К.: Знання, 2009. 582 с.

35. Міндовкілля запустило відкритий електронний державний кадастр територій та об'єктів природно-заповідного фонду [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/mindovkilliya-zapustilo-vidkritii-elektronni-derzhavni-kadastr-teritorii-ta-obyektiv-prirodno-zapovidnogo-fondu>.

36. Міндовкілля: запускаємо природоохоронний проект за співфінансування LIFE Programme в Україні «Збереження природної спадщини для життя в Україні» <https://www.kmu.gov.ua/news/mindovkillia-zapuskaiemo-prirodookhoronnyi-proekt-za-spivfinansuvannia-life-programme-v-ukraini-zberezhenia-prirodnoi-spadshchiny-dlia-zhyttia-v-ukraini>.

37. Міндовкілля: найбільшої шкоди завдають ракети – їхнє паливо отруює ґрунт і воду [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://lb.ua/society/2024/10/22/641065_mindovkilliya_naybilshoi_shkodi.html#:~:text=%.

38. Нові екостежки та зони відпочинку: як збільшення туристичних магнітів у нацпарках сприяє підвищенню рівня доходів від рекреації [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mepr.gov.ua/novi-ekostezhky-ta-zony-vidpochynku-yak-zbilshennya-turystychnyh-magnitiv-u-natsparkah-spruyaye-pidvyshhennyu-rivnya-dohodiv-vid-rekreatsiyi/>.

39. Положення про управління екології та природних ресурсів Миколаївської обласної державної адміністрації: Розпорядження голови Миколаївської обласної державної адміністрації від 7 серпня 2018 р. № 332-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.mk.gov.ua/store/files/dop-17497-ada7872ae35f7fe4332b6a1b9e7e62cb.pdf>.

40. Попович С.Ю. Природно-заповідна справа: Навч. посіб. К.: Арістей, 2007. 480 с.

41. Правова охорона довкілля: сучасний стан та перспективи

розвитку: Монографія; за ред. А.П. Гетьмана. Х.: Право, 2014. 784 с.

42. Природно-заповідний фонд Миколаївщини: загальна характеристика [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://ecolog.mk.gov.ua/ua/pzf/perspektyva/>.

43. Природно-заповідний фонд: земельні питання (посібник) / за заг. ред. О.О. Кравченко. Л.: Видавництво «Компанія «Манускрипт»», 2017. 104 с.

44. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за незаконне видобування корисних копалин: Закон України від 15 липня 2021 р. № 1685-IX. Відомості Верховної Ради України. 2021. № 46. Ст. 380.

45. Про Головне управління національних природних парків і заповідної справи Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 1995 р. № 170 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/170-95-%D0%BF#Text> (втратила чинність 9 серпня 2001 р.).

46. Про Державну службу заповідної справи: Постанова Кабінету Міністрів від 9 серпня 2001 р. № 1000 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1000-2001-%D0%BF#Text> (втратила чинність 28 березня 2011 р.).

47. Про деякі заходи щодо збереження та відтворення лісів: Указ Президента України від 7 червня 2021 р. № 228/2021 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228/2021#Text>.

48. Про деякі питання розвитку територій, що зазнали радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Указ Президента України від 10 липня 2019 р. № 512/2019 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/512/2019#Text>.

49. Про екологічну мережу України: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1864-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 45. Ст. 502.

50. Про Загальнодержавну програму формування національної

екологічної мережі України на 2000-2015 роки: Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 47. Ст. 405.

51. Про затвердження Інструкції про застосування порядку установлення лімітів на використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення: Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 24 січня 2008 р. № 27 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0117-08#Text>.

52. Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1147 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-%D0%BF#Text>.

53. Про затвердження Положення про Зелену книгу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-2002-%D0%BF#Text>.

54. Про затвердження спеціальних такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної порушенням законодавства про природно-заповідний фонд: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 травня 2022 р. № 575 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/575-2022-%D0%BF#n20>.

55. Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні: Указ Президента України від 23 травня 2005 р. № 838/2005 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838/2005#Text>.

56. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 13. Ст. 222.

57. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22 лютого 2000 р. № 1478-III. Відомості Верховної Ради України. 2000. № 18. Ст. 132.

58. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

59. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20-21. Ст. 190.

60. Про надра: Закон України від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 36. Ст. 340.

61. Про невідкладні заходи щодо забезпечення додержання законодавства у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України: Указ Президента України від 11 листопада 2004 р. № 1396/2004 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396/2004#Text>.

62. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року: Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 16. Ст. 70.

63. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 41. Ст. 546.

64. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2017. № 29. Ст. 315.

65. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. Відомості Верховної Ради України. 2019. № 35. Ст. 147.

66. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 34. Ст. 502.

67. Про рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні: Постанова Верховної Ради України від 20 лютого 2003 р. № 565-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 25. Ст. 182.

68. Про рослинний світ: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 22-23. Ст. 198.
69. Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 2000 р. № 1127 [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2000-%D0%BF#Text>.
70. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми збереження біорізноманіття на 2005 – 2025 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2004 р. № 675-р [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/675-2004-%D1%80#Text>.
71. Про тваринний світ: Закон України від 13 грудня 2001 р. № 2894-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 14. Ст. 97.
72. Про Червону книгу України: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3055-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 30. Ст. 20.
73. Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні: Постанова Верховної Ради України від 22 вересня 1994 р. № 177/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 48. Ст. 430.
74. Проект Закону України «Про державний екологічний контроль» від 19 лютого 2020 р. № 3091 [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68186.
75. Проект кодексу про надра [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://epl.org.ua/wp-content/uploads/2021/02/Proyekt-Kodeksu-Ukrayiny-pro-Nadra.pdf>.
76. Статівка О.О. Актуальні питання державного управління природно-заповідним фондом України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 35. Ч. II. Том 2. С. 58-62.
77. Стратегічний план збереження біорізноманіття на 2011-2020 рр. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://www.cbd.int/decision/cop?id=12268>.
78. Стратегія розвитку водної політики України – Водна Стратегія

Електронний ресурс]. Режим доступу: https://mepr.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/KMU_Water-Strategy_new.pdf.

79. Тішкова Н.Л. Поняття та сутність державного управління охороною навколишнього середовища. *Evropský politický a právní diskurz*. 2016. Sv. 3, Vyd. 2. С. 139-145., с. 145.

80. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.

81. Через військові дії окупанта 900 заповідних територій України сьогодні перебувають в небезпеці [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://mepr.gov.ua/cherez-vijskovi-diyi-okupanta-900-zapovidnyh-terytorij-ukrayiny-sogodni-perebuvayut-v-nebezpetsi/>.

82. Чопко Х.І. Правові засади формування природно-заповідного фонду України. Підприємництво, господарство і право. 2020. № 4. С. 127-131.

83. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. К.: Знання, 2006. 435 с.

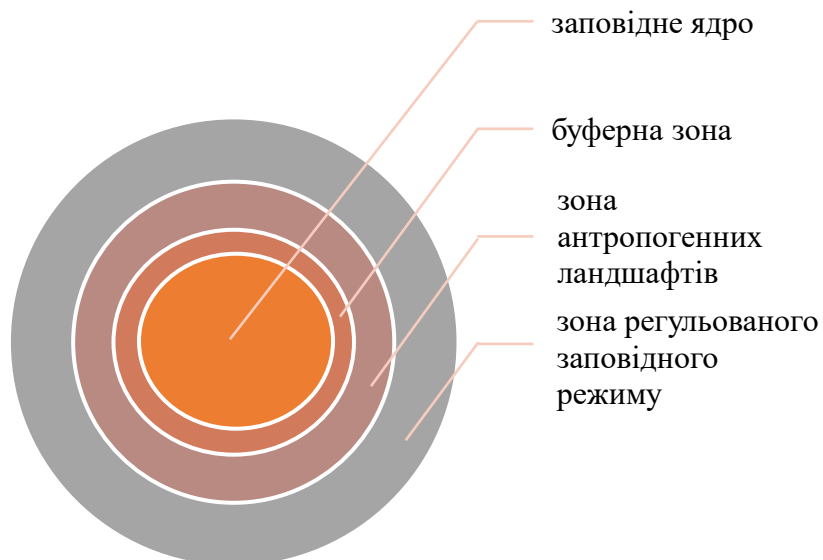
84. Щокін Р.Г. Цілі та завдання державної політики у сфері освіти. Наукові праці МАУП. 2018. Вип. 56(2). С. 72-78.

85. Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 3. К.: Вид-во «Укр. енцикл.» ім. М.П. Бажана, 2001. 782 с.

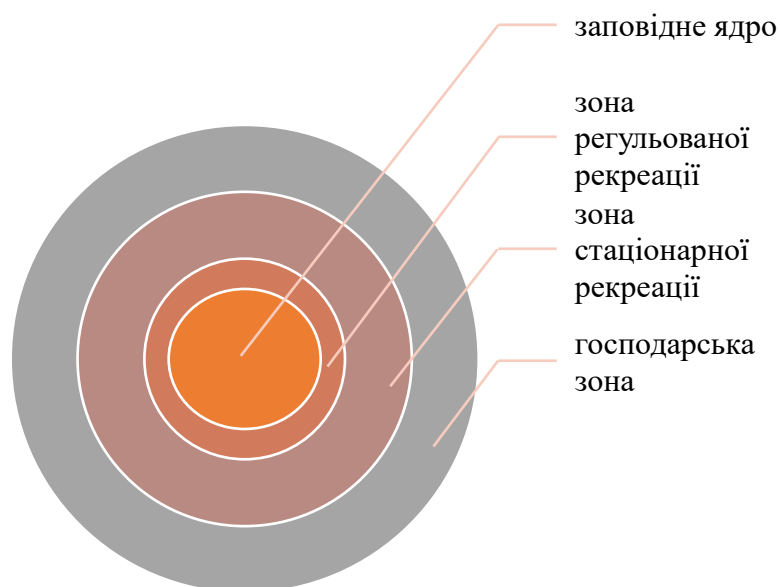
86. Юридична енциклопедія: у 6 т. / ред. кол. Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Т. 2: Д-Й. К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. 744 с.

87. Як війна перетворила національний парк «Святі гори» на зону екологічної катастрофи [Електронний ресурс]. Режим доступу: <https://nsirogozy.city/articles/392554/yak-vijna-peretvorila-nacionalnij-park-svyati-gori-na-zonu-ekologichnoi-katastrofi->.

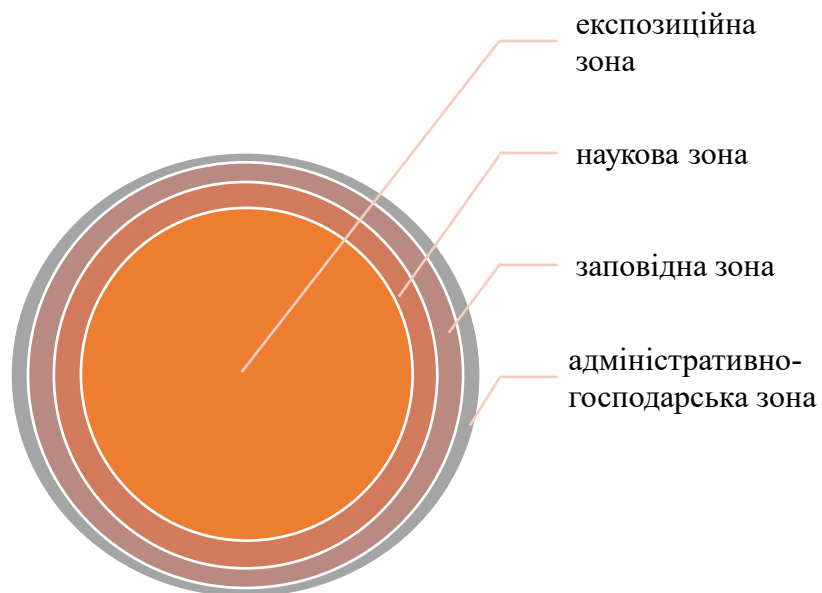
Функціональне зонування земель заповідників



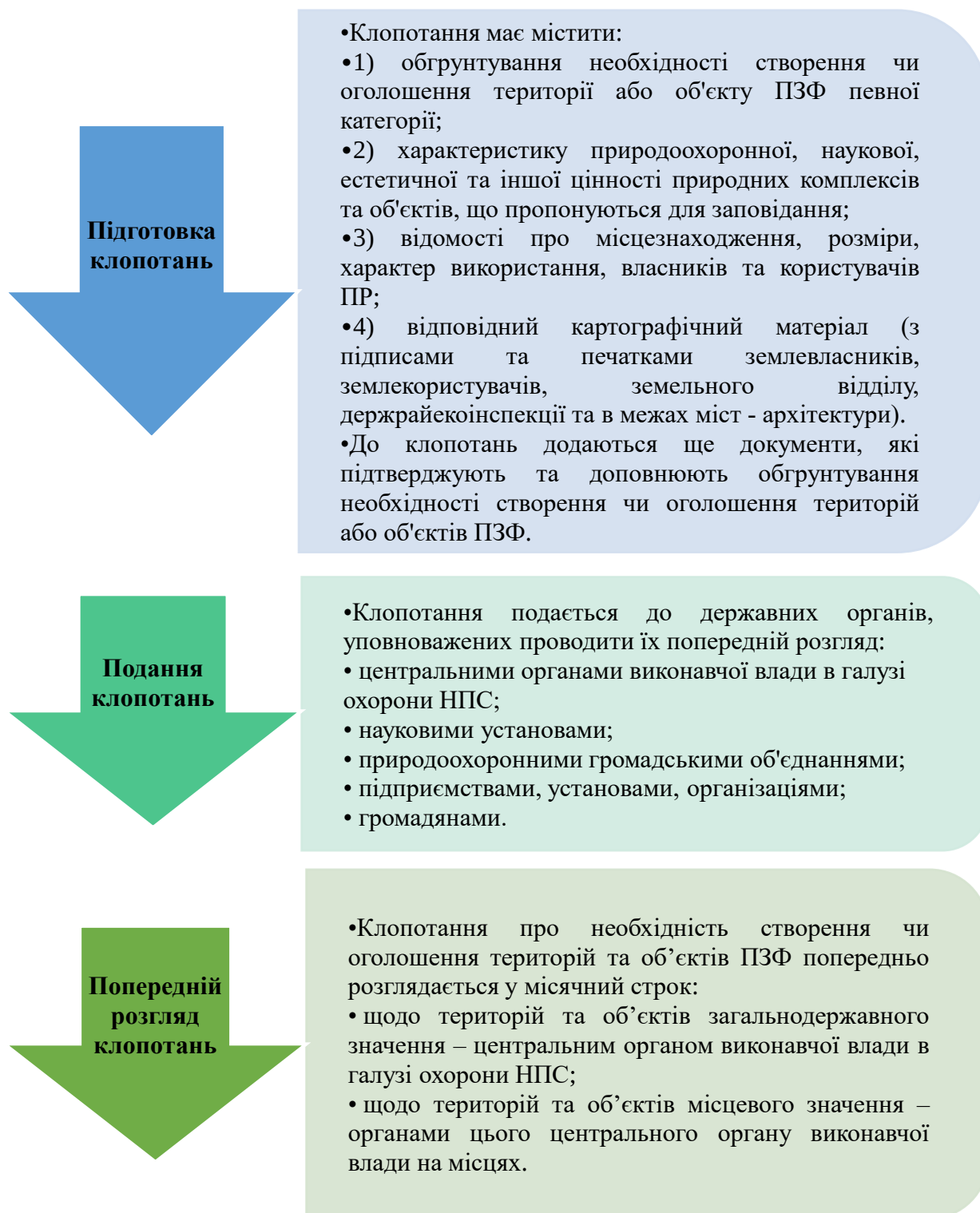
Функціональне зонування земель НПП та РЛП



Функціональне зонування земель ботанічних садів, дендрологічних парків та ППСМ



Порядок створення та оголошення земель частиною ПЗФ України [66]



продовження Додатку В



Основні завдання Міндовкілля щодо здійснення управління ПЗФ України [18]

- 
- забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері організації охорони та використання ПЗФ
 - здійснює державний нагляд/контроль за додержанням вимог законодавства про охорону і використання територій та об'єктів ПЗФ
 - розробляє проекти і видає нормативні акти у сфері охорони та раціонального використання земель з питань забезпечення збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, територій та об'єктів ПЗФ України
 - погоджує проекти землеустрою щодо організації і встановлення меж територій ПЗФ та іншого природоохоронного призначення
 - затверджує ліміти на використання ПР у межах територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення
 - визначає склад, завдання та порядок діяльності наукових і науково-технічних рад природних заповідників, біосферних заповідників, НПП та ботанічних садів, що належать до сфери управління Міндовкілля
 - здійснює управління охороною і використанням територій та об'єктів ПЗФ, служба держохорони; підготовку і подання пропозицій щодо створення, оголошення нових територій та об'єктів ПЗФ, а також зміни меж, категорії та скасування статусу існуючих територій та об'єктів ПЗФ
 - затверджує положення про території та об'єкти ПЗФ загальнодержавного значення, а також положення про території та об'єкти, які мають особливу екологічну, наукову, естетичну, господарську, а також історико-культурну цінність
 - погоджує призначення керівників спеціальних адміністрацій природних та біосферних заповідників, НПП, РЛП, ботанічних садів, дендрологічних та зоологічних парків загальнодержавного значення
 - погоджує встановлення плати за відвідування територій та об'єктів ПЗФ установам ПЗФ загальнодержавного значення та установам ПЗФ, утвореним у зоні відчуження, зоні безумовного (обов'язкового) відселення

Основні функції Департаменту ПЗФ та біорізноманіття [17]

узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України та уряду і забезпечує внесення їх в установленому порядку на розгляд уряду

розробляє проекти законів та інших нормативно-правових актів у межах компетенції Департаменту, здійснює контроль за виконанням прийнятих актів

забезпечує у межах компетенції здійснення управління установами ПЗФ, які належать до сфери управління Міндовкілля

забезпечення збереження ландшафтного різноманіття, територій та об'єктів ПЗФ України, формування національної ЕМ

організовує ведення державного кадастру територій та об'єктів ПЗФ, державного обліку і кадастрів рослинного та тваринного світу

забезпечує відповідно до компетенції відображення в Інтернеті геопросторових даних та метаданих, а також безперешкодний доступ користувачів до Державного кадастру територій та об'єктів ПЗФ

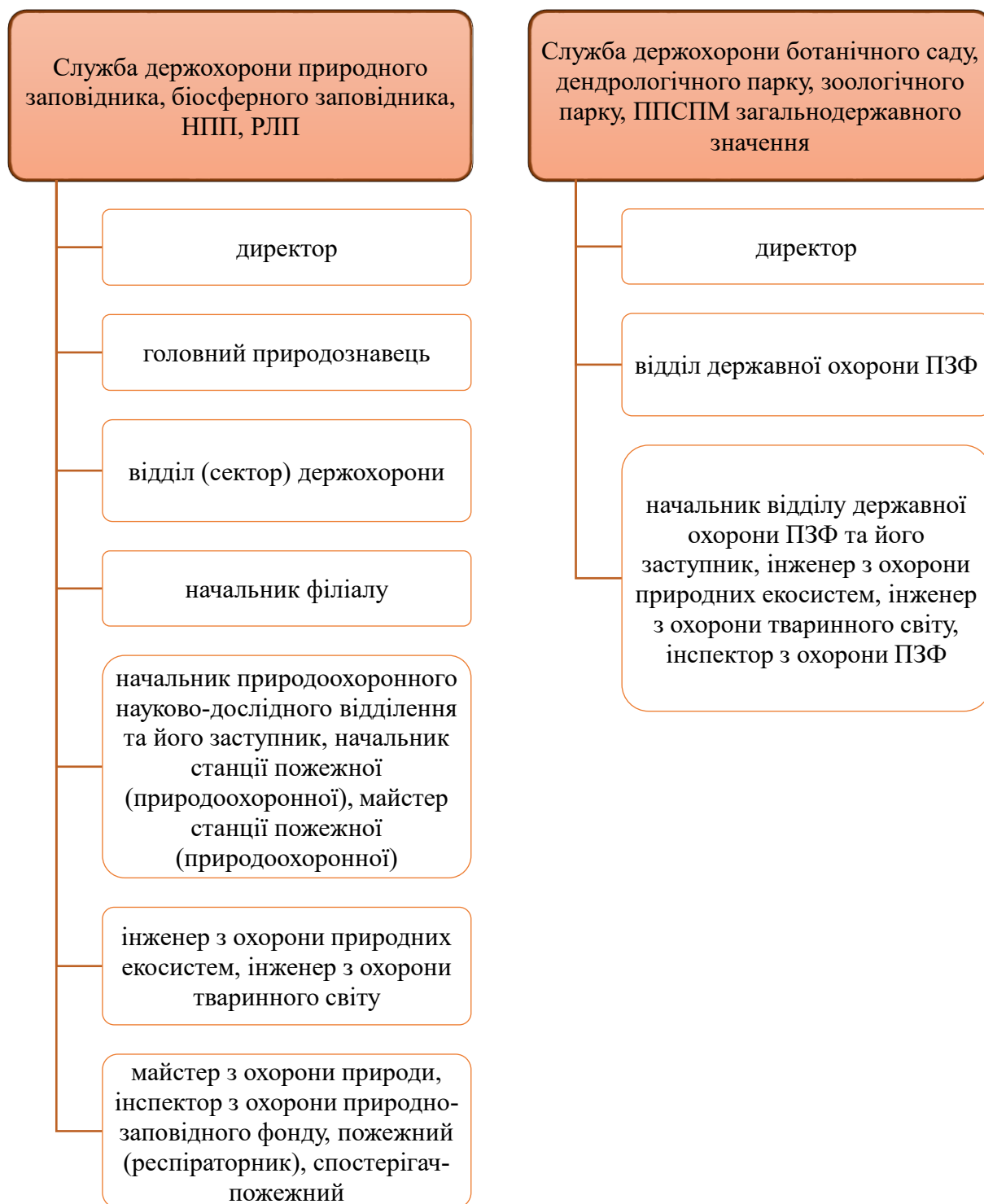
бере участь у формуванні науково-технічної політики та координує її реалізацію у сфері організації охорони та використання ПЗФ

дійснює підготовку пропозицій щодо – розгляду клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення, зміну меж, категорії та скасування статусу територій та об'єктів ПЗФ

здійснює організацію управління охороною і використанням територій та об'єктів ПЗФ, службою держохорони

бере участь у роботі Національної комісії з питань ЧКУ

Перелік підрозділів і посад працівників, які входять до складу служби держохорони [69]



Площа заповідних територій України уражених війною



станом на березень 2022 р.



станом на квітень 2022 р.