

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПОЛІСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет права, публічного управління
та національної безпеки
Кафедра економічної теорії,
інтелектуальної власності та публічного
управління

Кваліфікаційна робота
на правах рукопису

СОКОЛЮК АНДРІЙ МИХАЙЛОВИЧ
(прізвище, ім'я, по батькові здобувача вищої освіти)

УДК 351
(індекс)

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ
КЛІМАТИЧНИХ ЗМІН**
(тема роботи)

281 «Публічне управління та адміністрування»
(шифр і назва спеціальності)

Подається на здобуття освітнього ступеня магістр
кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання
ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне
джерело

А. М. СОКОЛЮК
(підпис, ініціали та прізвище здобувача вищої освіти)

Керівник роботи
ЯКОБЧУК Валентина Павлівна
(прізвище, ім'я, по батькові)

кандидат економічних наук, професор
(науковий ступінь, вчене звання)

Житомир – 2023

Висновок кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

за результатами попереднього захисту: **СОКОЛЮК Андрій Михайлович**
допущений до захисту

Протокол засідання кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління № ____ від «____» грудня 2023 р.

Завідувач кафедри економічної теорії, інтелектуальної власності та публічного управління

к.е.н., професор _____
(науковий ступінь, вчене звання) (підпис)

Валентина ЯКОБЧУК
(власне ім'я та прізвище)

«____» грудня 2023 р.

Результати захисту кваліфікаційної роботи

Здобувач вищої освіти **СОКОЛЮК Андрій Михайлович** захистив
(прізвище ,ім'я, по батькові)

кваліфікаційну роботу з оцінкою:
сума балів за 100-бальною шкалою _____
за національною шкалою _____

Секретар ЕК

(науковий ступінь, вчене звання)

(підпис)

Настасія ПУГАЧОВА
(власне ім'я та прізвище)

АНОТАЦІЯ

СОКОЛЮК А. І. Державна політика природокористування в умовах кліматичних змін. – Кваліфікаційна робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістра за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» – Поліський національний університет, Житомир, 2023.

В кваліфікаційній роботі проведений аналіз теоретико-методологічних засад політики держави в сфері природокористування в період кліматичних змін та посилення екологічного дисбалансу в територіальних громадах. Акцентовано увагу на механізмах публічного адміністрування при подоланні негативних наслідків екологічної кризи в природоохоронних територіях, досліджено зарубіжний досвід публічної природоохоронної політики. В дослідженні здійснено оцінку ефективності інструментів публічного адміністрування в сфері природокористування.

В кваліфікаційній роботі обґрунтовано напрями вдосконалення політики держави в сфері природокористування на природоохоронних територіях територіальних громад з врахуванням кліматичних змін.

Ключові слова: політика, природоохоронна територія, адміністрування, природокористування, кліматичні зміни, публічна сфера, екологічна криза.

SUMMARY

SOKOLYUK A. State policy of nature management in conditions of climate change. – Qualification work on manuscript rights.

Qualifying work for obtaining a master's degree in specialty 281 «Public management and administration» – Polish National University, Zhytomyr, 2023.

In the qualifying work, an analysis of the theoretical and methodological foundations of the state's policy in the field of nature management in the period of climatic changes and strengthening of the ecological imbalance in territorial communities was carried out. Attention is focused on the mechanisms of public administration in overcoming the negative consequences of the environmental crisis in nature-protected territories, and the foreign experience of public nature-protection policy is studied. The study evaluated the effectiveness of public administration tools in the field of nature management.

The qualification work substantiates the directions of improving the state policy in the field of nature management in the nature protection territories of territorial communities, taking into account climate changes.

Keywords: politics, nature conservation area, administration, nature management, climate change, public sphere, environmental crisis.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ	8
Висновки до розділу 1	18
РОЗДІЛ 2. ОЦІНКА СТАНУ ІНСТРУМЕНТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ	20
Висновки до розділу 2	27
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ КЛІМАТИЧНИХ ЗМІН	28
Висновки до розділу 3	38
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ	40
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	42
ДОДАТКИ	46

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Політика держави в сфері природокористування є однією з найважливіших сфер діяльності будь-якого уряду в сучасному світі. Вона визначає спосіб, яким держава взаємодіє з природною середовищем, спрямована на збереження ресурсів та запобігання негативному впливу людської діяльності на екосистеми планети. Політика держави в сфері захисту і збереження природи визначає, як держава регулює виробництво, споживання, відходи та інші аспекти, які впливають на природу. У цій кваліфікаційній роботі ми розглянемо ключові аспекти екологічної політики держави та її важливість для збереження навколишнього середовища.

По-перше, політика природокористування визначає цілі та завдання, пов'язані із збереженням природи та покращенням стану навколишнього середовища. Держава може встановлювати стандарти щодо якості повітря та води, обмежувати викиди шкідливих речовин в атмосферу, регулювати вирубку лісів та інші види природоохоронних заходів. Ці цілі спрямовані на забезпечення здоров'я громадян і збереження біорізноманіття.

По-друге, політика включає в себе механізми контролю та регулювання діяльності підприємств та громадян. Держава може встановлювати норми та стандарти, які обов'язково виконувати для зменшення негативного впливу на навколишнє середовище. Це може включати в себе обмеження викидів забруднюючих речовин, використання екологічно чистих технологій, рециклінг та інші заходи.

По-третє, державна політика в сфері збереження природи сприяє співпраці між державами у питаннях охорони навколишнього середовища. Глобальні проблеми, такі як зміна клімату та забруднення океанів, вимагають спільних зусиль багатьох країн. Міжнародні угоди та конвенції, такі як Паризька угода, Кіотський протокол та інші, створюють основу для співпраці у здійсненні загальних зусиль у боротьбі з екологічними проблемами.

Державна політика природокористування має велике значення не лише для збереження природи, але і для гармонійного розвитку суспільства. Вона сприяє створенню здорового, безпечного та стійкого середовища для життя сучасних та майбутніх поколінь. Крім того, ефективно публічне управління природоохоронними заходами може призвести до створення нових робочих місць у «зелені економіці» видобутку сонячної енергії, відновлюваної сировини, екологічних технологій та інших галузях. Політика держави в сфері природокористування є важливою складовою сучасного управління, її роль ще більше зростає у світлі зростаючих екологічних проблем. Держави мають приймати дієві заходи для збереження природи, зменшення негативного впливу на екосистеми та створення сталого майбутнього. Тільки шляхом спільних зусиль урядів та громадян можна досягти успіху у питаннях охорони навколишнього середовища.

Метою кваліфікаційної роботи є узагальнення теоретико-методичних положень та обґрунтування практичних рекомендацій по вдосконаленню державної політики природокористування в умовах посилення негативних наслідків зміни клімату та інших кризових явищ в сфері екології, для повернення стану збалансованості екосистемам територіальних громад.

Для реалізації мети кваліфікаційної роботи було поставлено задачі:

- розкрити теоретико-методологічні основи побудови принципів природокористування;
- аналіз теоретичної наукової спадщини досліджень та досвіду державної політики в сфері природокористування;
- проведення оцінки механізмів адміністрування державної політики в сфері природокористування в умовах кліматичних змін;
- визначення шляхів модернізації механізмів у правління державним адміністрування природокористування в Україні з врахуванням кліматичних змін.

Об'єктом дослідження – є процес реалізації державної політики в сфері природокористування.

Предмет дослідження – актуальні питання по впровадженню інноваційних напрямів управління природокористуванням в умовах кліматичних змін.

Методи дослідження. Теоретична аргументація напрямів політики держави в сфері природокористування здійснена за допомогою предмету застосування загальнонаукових та спеціальних методів, а саме структурно-функціонального та системно-аналітичного підходів, використання основних положень сучасних теорій публічного адміністрування, економіко-статистичні методи, концепція сталого розвитку. Кваліфікаційна робота ґрунтується на використанні інструментів наукового абстрагування при оцінці шляхів вирішення питань удосконалення публічного адміністрування природокористування на природоохоронних територіях, систематизовано методи та принципи публічної політики в сфері природокористування в умовах кліматичних змін.

Інформаційною основою кваліфікаційної роботи були законодавчо-нормативні акти, монографічні дослідження, періодичні видання, статистичні матеріали по реалізації державної політики природокористування в Україні.

Елементи наукової новизни включають спробу автора систематизувати методи та інструменти політики держави в сфері природокористування з врахуванням кліматичних змін.

Практичне застосування результатів дослідження можливе в практиці адміністрування на природоохоронних територіях.

Публікації. Основні результати дослідження оприлюднені в трьох публікаціях тез науково-практичних конференцій.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

Скрізь, де приймаються рішення, реалізуються влада і її повноваження існує певна форма «врядування», це стосується управління природними ресурсами загалом і природоохоронними територіями зокрема. Влада, і її спроможність приймати управлінські рішення, мають великий вплив на досягнення основних цілей розвитку природоохоронних територій, розподіл та перерозподіл природних ресурсів, обов'язків екологозахисних організацій, витрат і вигод екологічного бізнесу та створення умов фінансової, політичної, організаційної підтримки екологічного спрямування розвитку територіальних громад, громадян, що проживають на природоохоронних територіях.

Процес покращення публічного управління є основою ефективної діяльності, пов'язаної з охороною природи в територіальних громадах, фактором залучення спонсорів для активізації природоохоронних заходів, приватного сектору, відповідних секторів суспільства. Публічному сектору потрібно сьогодні створити «глобальну мережу всеосяжних, репрезентативних та ефективно керованих національних та регіональних систем природоохоронних територій», які забезпечать стійкість екосистем в умовах катастрофічного глобального скорочення біорізноманіття [2].

Потрібні глобальні природоохоронні ініціативи влади, які реалізуватимуть нові інструменти для подолання екологічних проблем для досягнення цілей розвитку природоохоронних територій. Щоб вирішити ці проблеми, влада повинна впровадити ряд ключових концептуальних засад, що стосуються управління природоохоронними територіями з чітко визначений географічним простором, правовою охороною територій тощо.

Природоохоронні території в територіальних громадах є важливим компонентом природоохоронних стратегій збереження навколишнього середовища, вони повинні бути інтегровані в загальні стратегії розвитку та

відповідати інтересам суспільства в цілому, якщо ми хочемо досягти успіху у довгостроковій перспективі. Усі природоохоронні території повинні також мати на меті:

- збереження важливих ландшафтних особливостей, геоморфології та геології;
- забезпечувати регуляторні екосистемні послуги, включаючи буферизацію від впливу зміни клімату;
- збереження природних і мальовничих територій національного та міжнародного значення для культурних, духовних та науково-культурних цілей;
- забезпечувати стійкі вигоди для резидентів та місцевих громад відповідно до інших цілей управління;
- забезпечувати рекреаційні вигоди, що не суперечать іншим цілям управління;
- сприяти науково-дослідній діяльності з індикативним рівнем впливу та достатнім екологічним моніторингом, пов'язаним з цінностями розвитку природоохоронних територій;
- використовувати стратегії адаптивного управління для покращення ефективності управління та якості управління з плином часу;
- сприяти забезпеченню освітніх можливостей (у тому числі щодо підходів до екологічного управління);
- сприяти розвитку громадської підтримки природоохоронної діяльності [4].

Концепція природоохоронної діяльності держави, в сучасних умовах, повинна бути багатогранною, забезпечувати процес екозбереження в територіальних громадах на довгострокову перспективу, повинна врахувати наслідки кліматичних змін, включати просторовий аналіз природоохоронного статусу територіальних громад, пошкоджень та загроз для природоохоронних територій та інші ефективні природоохоронні заходи. Більше того, розуміння управління екосистемами змінюється, оскільки всі екологічні параметри

змінюються, міняється роль суб'єктів, інструменти та повноваження, які вони мають у своєму розпорядженні, а також рівні прийняття рішень, в яких влада бере участь, врядування більше схоже на процес, ніж на фіксований стан справ [12].

Управління будь-якою природоохоронною територією передбачає залучення різних суб'єктів, інструменти та повноваження, і воно вбудоване в декількох рівнях правил прийняття рішень – від міжнародної політики до національних бюджетних угод, від регіональних планів землекористування до повсякденних регіональних планів землекористування до повсякденних рішень, що впливають на життєдіяльність людей, які проживають в територіальних громадах. Таким чином, управлінські рішення приймаються з різних питань різними установами: наприклад, одна установа може створити природоохоронну територію, інша може запровадити зонування і пов'язані з ним правила, а третя може забезпечувати дотримання законів про права людини або про види, що перебувають під загрозою зникнення. Питання, що стосуються правового володіння, очевидно, є важливими, але не єдиними факторами, що визначають управління [5].

Таким чином, на природоохоронних територіях територіальних громад з різними режимами управління повинна бути присутня комбінація систем землеволодіння та землекористування, має бути поєднання систем під різними режимами управління, правовими, соціально-політичними тощо. У зв'язку з чим, ключовими управлінськими рішеннями владних інститутів для природоохоронної території є ті, які безпосередньо стосуються біорізноманіття, природних ресурсів та людей, що передбачає:

- встановлення того, що територія буде «природоохоронною», а також уточнення її загальної протяжності та периметру;
- визначення довгострокової мети (бачення), основної мети управління, а також того, як вони будуть пов'язані з інтересами місцевих жителів;
- як вони будуть пов'язані з місцевими засобами до існування та розвитком;

- створення системи зонування території, яка, можливо, включатиме різні правила управління та менеджменту;
- затвердження плану управління та/або правил, вирішення питання про те, хто буде їх впроваджувати, а також забезпечення людських і фінансових ресурсів для досягнення цілей управління та/або ресурсів для досягнення цілей управління та/або забезпечення дотримання правил;
- визначення способів моніторингу, оцінки та коригування управлінського плану та процесу його реалізації з урахуванням результатів (адаптивне управління);
- визначення того, як верховенство права та міжнародне законодавство (включаючи права людини та корінних народів) повинні дотримуватися і забезпечуватися на природоохоронній території та навколо неї [6].

Ці рішення мають вирішальне значення для досягнення їх легітимними засобами, адже врядування – це не лише той, хто має владу де-юре, а й той, хто приймає рішення де-факто, а також про той, хто ці рішення приймає. Таким чином, питання врядування виходять за рамки формального розподілу повноважень і відповідальності; вони також включають питання як формальних, так і неформальних процесів прийняття рішень, а також ролі формальних, звичаєвих і культурно-специфічних інституцій.

Оскільки, природоохоронні території в територіальних громадах створюються з різних причин, міжнародні інститути виділяють ряд природоохоронних принципів на основі яких будуються основні цілі управління системами природоохоронних територій. Тобто, в світі сьогодні діє глобальний стандарт для визначення, реєстрації та інформування про природоохоронні території, який є основою для включення до Списку природоохоронних територій ООН та Світової бази даних природоохоронних територій (World Database on Protected territories (WDPA)), яку ведуть МСОП та Всесвітній центр моніторингу природоохоронних територій ЮНЕП (ЮНЕП-ВЦПТ). На практиці кожна країна та регіон у світі застосовують різні способи визначення та позначення природоохоронних територій у наземному,

прісноводному, прибережному та морському середовищі, і тому існують сотні назв окремих форм природоохоронних територій, включаючи «національні парки», «природні заповідники», «общинні природоохоронні території», «лісові заповідники», «морські заповідники» тощо [7].

Низка міжнародних ініціатив, спрямовані на захист ключових осередків екології, таких як біосферні заповідники, об'єкти всесвітньої спадщини, водно-болотні угіддя міжнародного значення (Рамсарські угіддя), або ключові території біорізноманіття. Інноваційні механізми управління забезпечують універсальну або «спільну мову» для опису природоохоронних територій у глобальному масштабі, незалежно від їх призначення чи опису.

В Україні до управління природоохоронними територіями залучено широкий спектр суб'єктів, від співробітників державних установ і міністерств на різних рівнях, до виборних і адміністративних органів влади, від корінних народів і місцевих громад до приватних землевласників, підприємств, некомерційних фондів, співробітників неурядових організацій та міжнародних агенцій, професійних організацій, релігійних та освітніх організацій тощо. Усі суб'єкти, що мають значні інтереси, що об'єднуються під широке поняття «зацікавлені сторони», або стейкхолдери [8].

Це поняття є більш точним, і більше відповідає підходу, заснованому на дотриманні прав людини, так як вона є «правовласником» та найбільш «зацікавленою стороною». Відповідно до міжнародного та національного законодавств та практики оголошення природоохоронної території зазвичай тягне за собою нові або посилені регулювання та обмеження щодо таких аспектів, як доступ до природних ресурсів та напрямів їх діяльності, пріоритетів розвитку тощо. Таким чином, в механізмах політики природокористування важливо хто приймає рішення про ці обмеження? Яким чином люди, які залежать (прямо чи опосередковано) від використання відповідних земель та ресурсів, мають право голосу?

У більш широкому сенсі, це питання хто має або повинен мати право брати участь у створенні природоохоронних територій та управлінні ними,

при тому, що різні правовласники та зацікавлені сторони беруть участь в прийнятті рішень, або стверджують, що вони повинні брати участь в управлінні природоохоронними територіями з різних причин. Держава повинна бути активною, зокрема у визначенні права власності або юридичному визнанні права доступу та користування на відповідні земельні, водні та/або природні ресурси, а також права користування ними. Невід'ємним завданням держави є збереження природних ресурсів, яке полягає у підтримці та відновленні сприятливих умов природокористування, забезпеченні стійкого розвитку територій, раціонального використання природних ресурсів [9].

Досягнення цілей більшого залучення територій природоохоронними заходами є важливим для збереження біорізноманіття та функціонування екосистем в територіальних громадах. У зв'язку з чим, використання більш повного набору інструментів управління краще сприятиме досягненню цієї мети, активізує інститути громадянського суспільства, місцеві влади, приватний сектор, науку в рамках партнерських механізмів спільного адміністрування. В цілому, оскільки природозбереження буде збалансовано із забезпеченням засобів до існування та іншими цілями розвитку, залучення інших суб'єктів, окрім уряду, може підвищити соціальну прийнятність формування природоохоронних територій в громадах [6].

Місцева влада може розробляти, на засадах публічно-приватного партнерства, підзаконні акти, які дозволять їй визнати пріоритетні форми охорони природи, провести інвентаризацію природного потенціалу та самостійно реалізувати природоохоронну діяльність спільно з бізнесом. Наприклад, Чилі має одну з найбільших приватних заповідних територій у світі – природний заповідник площею 300 000 гектарів, відомий як парк Пумалін, закріплений угодою між урядом Чилі та приватним землевласником, мільйонером з США. Велика кількість менших ділянок, що займають більшу площу, ніж Пумалін, знаходяться під захистом добровільних природоохоронних угод, укладеними багатьма іншими приватними

власниками [7].

Перед державною політикою, в даній сфері, стоїть завдання, спільно зі всіма зацікавленими особами, підвищувати здатність створювати та відновлювати мережі природоохоронних територій, посилити захист більших площ ландшафтів, протидіяти фрагментації природоохоронних заходів, підтримувати рух видів та міграційні шляхи, а також забезпечити генетичний обмін тощо. Як показує світовий досвід, багато природоохоронних територій, що охороняються громадами, вже слугують коридорами між двома чи більше державними природоохоронними територіями (наприклад, общинні ліси в Нью Гемпширі, США, або ліси Ван Панчяят в Уттаракханді, Індія), в яких спільне управління приватними та державними природоохоронними територіями, забезпечує ефективну природоохоронну мозаїку територіальних громад, багато державних природоохоронних територій служать коридорами між двома або більше територіями громад, що забезпечує буферні функції і приносить користь людям і природі [8].

Більш ефективне збереження природи, досягнення цілей сталого розвитку природоохоронних територій в Україні, враховуючи зарубіжний досвід, буде залежати від того, як і ким приймаються та впроваджуються управлінські рішення, як залучаються усі місцеві суб'єкти до прийняття рішень, як зростає участь пересічних громадян, що забезпечить більше визнання планів та програм та громадську підтримку розвитку і збільшення природоохоронних територій в громадах. Державне природоохоронне управління підвищить ефективність та отримає вигоду від традиційних знань, навичок місцевих мешканців по традиціям управління ландшафтами, збору лікарських рослин таким чином, щоб забезпечити їх регенерацію тощо, що сприятиме розвитку адаптивного управління та своєчасному і адекватному реагуванню на кліматичні зміни.

Залучення партисипативного управління, в межах системи природоохоронних територій, буде економічно ефективним заходом, оскільки спільні природоохоронні зусилля уряду, приватних землевласників та громад

дасть можливість уникнути ряду додаткових соціальних або фінансових витрат, пов'язаних із втручанням держави у сферу купівлі землі чи запровадженням регулювання. Як показує практика, на рівні окремих об'єктів, партисипативні процеси за участю громадськості, потребують певних витрат часу і ресурсів, але вони зазвичай є економічно ефективними в довгостроковій перспективі, оскільки вони зменшують конфлікти, використовують внесок місцевих стейкхолдерів у вирішенні конфліктів [4].

В умовах широкомасштабного вторгнення в Україну владі потрібно розширювати можливості для виконання різноманітних зобов'язань за міжнародним правом, залучати широке коло суб'єктів по контролю за міжнародними зобов'язаннями та угодами, що стосуються біорізноманіття, природних ресурсів і клімату (Рамсарська конвенція), зобов'язань щодо водно-болотних угідь, вимоги до управління природними об'єктами Всесвітньої спадщини, угод, що впливають з Конвенції про збереження мігруючих видів тварин тощо, що дасть можливість підвищити стійкість системи [9].

Всі інститути управління спільно з приватним сектором та науковцями повинні забезпечити умови для багатостороннього партнерства, сприяти максимальному залученню громадських організацій на рівні громад, традиційних та місцевих інституцій. Потрібно врахувати, що управління природоохоронними територіями повинно відбуватись на всіх рівнях публічного адміністрування, які мають ефективно взаємодіяти між собою. Як показує досвід успішної природоохоронної політики, один рівень реалізує, інший контролює; в інших випадках різні рівні повинні поєднувати свої повноваження або діяти послідовно. Взаємодія може бути горизонтальною (наприклад, добровільною, через співпрацю та обміни), або вертикальною (через ієрархію), формальними (наприклад, за законом) або неформальними (наприклад, через стосунки та довіру).

Основними рівнями управління природоохоронною діяльністю є:

- глобальний: через глобальні угоди, такі як КБР, Конвенція про охорону

дикої флори та фауни і природних середовищ існування, Конвенція про охорону водно-болотних угідь, Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення (Рамсарська конвенція), Конвенція про охорону всесвітньої спадщини, Програма ЮНЕСКО «Людина і біосфера», а також різні конвенції з питань глобальної торгівлі, включаючи CITES. Глобальне управління також працює там, де рішення приймаються НУО, що діють в глобальному масштабі;

- багатосторонній / транснаціональний / регіональний: через угоди між обмеженою кількістю країн, прикладами є Барселонська конвенція про захист морського та прибережного середовища Середземного моря, Конвенція про збереження антарктичних тюленів, або природоохоронний режим, запроваджений на всій території ЄС (Natura 2000);

- двосторонні: через угоди, укладені між двома країнами, наприклад, для транскордонних природоохоронних територій або ширших угод, таких як Китайсько-австралійська угода про охорону мігруючих птахів;

- національному: через закони та політику, які прийняті національними урядами, виконавчими органами влади, в межах компетенцій у прийнятті рішень;

- субнаціональному: через законодавство та політику, що діють на територіальному, провінційному, муніципальному рівнях та в окремих секторах державного управління (наприклад, децентралізовані органи управління для департаментів лісового господарства, сільського господарства, рибальства, енергетики, які можуть не збігатися з адміністративними одиницями) [5].

Сучасна система управління природоохоронними територіями і на національному і субнаціональному рівнях представлена агентствами, радами або спеціальними органами управління природними ресурсами. В цій системі природоохоронна територія може управлятись одним або кількома відповідними правовласниками та зацікавленими сторонами, які, як правило, заадмініструються професійними менеджерами, технічним та операційним

персоналом, при сприянні заходів організованих спонсорами та інвесторами, місцевими органами влади, активом громад.

Додатковим рівнем управління є соціально-екологічний, який представляє особливий інтерес для держави, якщо природоохоронна територія входить до складу більшої соціо-екологічної одиниці її система управління повинна бути інтегрована з системою управління навколишнім ландшафтом, особливо щодо політики землеволодіння, а також земельних, правових і звичаєвих пріоритетів і планів використання ресурсів. На практиці, лише деякі природоохоронні території збігаються або з екологічними одиницями, або з соціокультурними одиницями (наприклад, державною адміністративною одиницею або споконвічною територією корінного народу), що ускладнює узгоджене та ефективне управління ними.

Крім того, всі форми правового, інституційного та звичаєвого управління повинні враховувати етнічну приналежність, релігію чи гендер можуть визначати, як розробляються, розуміються і дотримуються правила щодо використання місцевих ресурсів. Це особливо важливо у випадку природних ресурсів, якими управляють згідно зі звичаєвим правом і традиціями спільної власності, включаючи ресурси, які офіційно перебувають у державній власності, офіційно належать державі, але де-факто перебувають у колективному управлінні місцевими громадами з надзвичайно позитивними результатами для збереження [10].

Такі традиційні інституції можуть бути невидимими для сторонніх, але, тим не менш, відіграють ключову роль у прийнятті рішень щодо збереження природи загалом і природоохоронних територій зокрема. Якщо контекст сприятливий і якщо відповідальні особи є здібними і відкритими, звичаєве управління може позитивно поєднуватися з офіційними інституціями та правовими механізмами адміністрування. Але ці дві системи можуть також перебувати у протиріччях і конфліктах, хоча в принципі місцеві повноваження та процеси завжди підпорядковуються законам та політиці, прийнятим на національному, федеральному та навіть міжнародному рівнях, певні

повноваження іноді формально децентралізуються на місцевий рівень.

Національна правова база, як правило, зберігає потужний вплив на управління природними ресурсами загалом і природоохоронними територіями зокрема, але повноваження і відповідальність можуть бути розподілені на місцевому рівні у спосіб, визначений політикою децентралізації. У деяких випадках, однак, вплив національних повноважень слабкий (наприклад, через віддаленість території, та/або слабкої правозастосовчої спроможності уряду), що, незважаючи на політику децентралізації, місцеві органи влади, місцеві суб'єкти де-факто є основними особами, які приймають рішення. У всіх ситуаціях залучення правовласників та зацікавлених сторін до прийняття управлінських рішень, щодо природоохоронних територій найкраще забезпечується тоді, коли національне природоохоронне законодавство про природоохоронні території офіційно визнає це як модель управління.

Висновки до розділу 1

В результаті теоретичного аналізу можна зробити кілька висновків щодо дій суб'єктів, повноважень та рівнів управління природоохоронною діяльністю:

- управління природоохоронною територією або системою природоохоронних територій формується під впливом історії, культури та взаємодії між місцевими, субнаціональними, національними та міжнародними суб'єктами та установами. Воно є результатом процесів розвитку та реалізації повноважень та відповідальності протягом тривалого часу;

- численні набори правил у різних секторах і на різних рівнях, а також взаємодія цих правил з попередніми та існуючими традиційними моделями врядування можуть доповнювати або суперечити одне одному. Розуміння управління природоохоронними територіями управління природоохоронними територіями передбачає з'ясування того, кому належать права, обов'язки та

підзвітність;

- багато різних органів у різний спосіб залучені до управління. Що забезпечує динамічний і взаємодоповнюючий баланс між численними суб'єктами та інституціями через розподіл повноважень та інструментів, якими вони користуються на різних рівнях;

- системи врядування повинні справлятися зі швидкими екологічними, культурними, соціальними та економічними змінами, мають бути надійними, але адаптивними, здатними реагувати на постійно мінливі зміни потреб.

РОЗДІЛ 2.

ОЦІНКА СТАНУ ІНСТРУМЕНТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ В СИСТЕМІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ УКРАЇНИ

В умовах зміни клімату та поглиблення екологічної кризи в наслідок воєнного вторгнення росії в Україну, механізм управління подоланням загроз природокористуванню та розробки державної політики ускладнився на всіх рівнях публічного адміністрування, особливо це торкнулось прифронтових та окупованих територіальних громад. Оцінка фахівців показує, що екологічні небезпеки не можуть бути подолані, якщо з валового внутрішнього продукту виділяється лише 2 відсотки на природоохоронні заходи, а в Україні з державного бюджету ми можемо собі дозволити тільки 0,25 відсотки, враховуючи зростання витрат на воєнні потреби держави [21].

В сучасних умовах воєнно-політичної та еколого-економічної кризи, викликаної війною, інструменти держави з регулювання та управління у сфері природокористування розширюються і включають не тільки врегулювання питань прав власності на природні ресурси, впливу економіки на природу, але і участь органів публічної влади в сталому розвитку територіальних громад, відновленні екологічної рівноваги. Сьогодні стратегічною метою публічної екологічної політики є підтримати цілісність екосистем, їх життєвих функцій, покращення здоров'я населення, забезпечення екологічної безпеки країни.

Роль держави у сфері природокористування та охорони навколишнього середовища дійсно велика і важлива. Вона включає в себе ряд ключових функцій:

1. Збереження та відновлення природного середовища: Держава має вести активну політику щодо збереження природних ресурсів та відновлення деградованих екосистем. Це включає в себе охорону природних заповідників, національних парків, та інших природних об'єктів.

2. Формування нормативно-правової бази: Держава має розробляти та впроваджувати сучасну нормативно-правову базу для раціонального

природокористування. Це включає в себе встановлення правил та обмежень щодо видобутку ресурсів, викидів забруднюючих речовин, та інші норми для збереження природи.

3. Система екологічної безпеки: Держава повинна формувати систему екологічної безпеки для захисту населення та навколишнього середовища від негативного впливу екологічних факторів. Це включає в себе створення системи реагування на екологічні аварії та катастрофи.

4. Використання фінансових інструментів: Для захисту природи та стимулювання сталого природокористування, держава може впроваджувати фінансові інструменти, такі як податки на забруднення, екологічні фонди, та інші заходи.

5. Ефективне управління: Розробка та реалізація стратегічних напрямів державної політики природокористування потребує ефективної системи управління. Це включає в себе створення відповідних управлінських органів, моніторинг та контроль за виконанням екологічних норм та стандартів.

6. Публічний екологічний контроль: Однією з важливих складових є система публічного екологічного контролю, яка допомагає забезпечити виконання екологічних законів та норм. Це передбачає участь громадських організацій та громадян у моніторингу та нагляді за дотриманням природоохоронних стандартів [12].

Усі ці функції спільно спрямовані на забезпечення сталого розвитку та збереження природи для майбутніх поколінь. Держава відіграє важливу роль у забезпеченні збереження та відновлення природного середовища. Ця роль включає в себе створення сучасної нормативно-правової бази для раціонального природокористування, формування системи екологічної безпеки, використання фінансових інструментів для захисту природи, а також створення ефективної системи управління процесами природокористування та охорони навколишнього середовища [13].

В Україні сформувався та використовується значний природно-ресурсний потенціал, який забезпечує соціально-економічний розвиток,

економічне зростання і збалансованість еколого-економічного середовища відповідно до Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища». Разом з тим, наслідки сучасного науково-технічного прогресу, з іншого боку, викликають в країні суттєве збільшення попиту на природні чинники, що дуже обмежені, а саме рідкісні метали, берилій, літій, скандій, цирконій, але воєнні дії та кліматичні зміни ускладнили гірничо-геологічні роботи, видобуток корисних копалин тощо.

Погіршилась діяльність інструментів управління земельним потенціалом, так «станом на 2021 р. земельні запаси в Україні налічували 60 354,8 тис. гектарів, а саме, сільськогосподарських земель – 70,9 %, або 42,79 млн га, у складі яких сільгоспугідь – 68,9 %, з них 53,8 – припадає на ріллю; 9,1 – пасовища; 4 – сіножаті; 1,5 – багаторічні насадження; 0,5 % – перелоги. Ліси та лісовкриті території займають 17,6 % площі, забудовані землі – 4,2, території, укриті поверхневими водами, – 4,0, заболочені землі – 1,6, інші – 1,7 %, втрачено 11 млн. тонн гумусу, ерозія ґрунтів викликає грошові витрати 9,1 млрд. грн. в рік» [37]. Кліматичні зміни негативно відобразились на стані лісових угідь, скоротились загальні запаси деревини до 1,88 млрд. м³, її приріст в рік становить лише 35 млн. м³, а питома вага лісонасаджень, в загальній площі території країни знизилась до 17,0% [19]. Біля 80% водних ресурсів це басейн Дніпра, де ідуть воєнні дії, що суттєво погіршило якісні характеристики води в Україні, яка використовується в економіці, для населення, окрім того, щорічні скиди стічних вод привели до забруднення 3,9 млрд. м³ водних ресурсів [19].

В Житомирській області стаціонарні джерела здійснюють великі викиди в атмосферу, тому забруднення повітря сягає 0,398 т/км² при середньому показнику 3,89 т/км² по Україні. На одного громадянина викидів припадає 10,02 кг/чол. , що відображено на малюнку 2.1 [13].

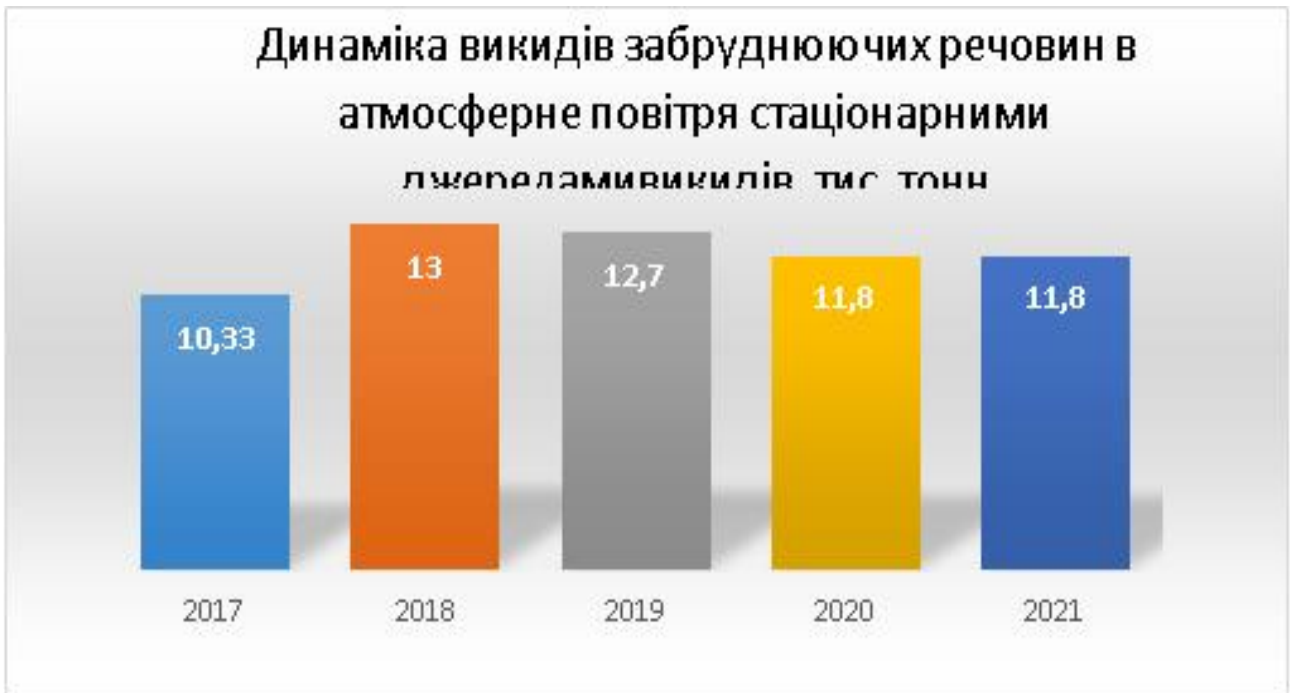


Рис. 2.1. Динаміка викидів в Житомирській області

Джерело: регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища Житомирської області у 2021 році [13].

Забруднюючі атмосферу речовини включають небезпечні компоненти представлені на рис. 2.2.

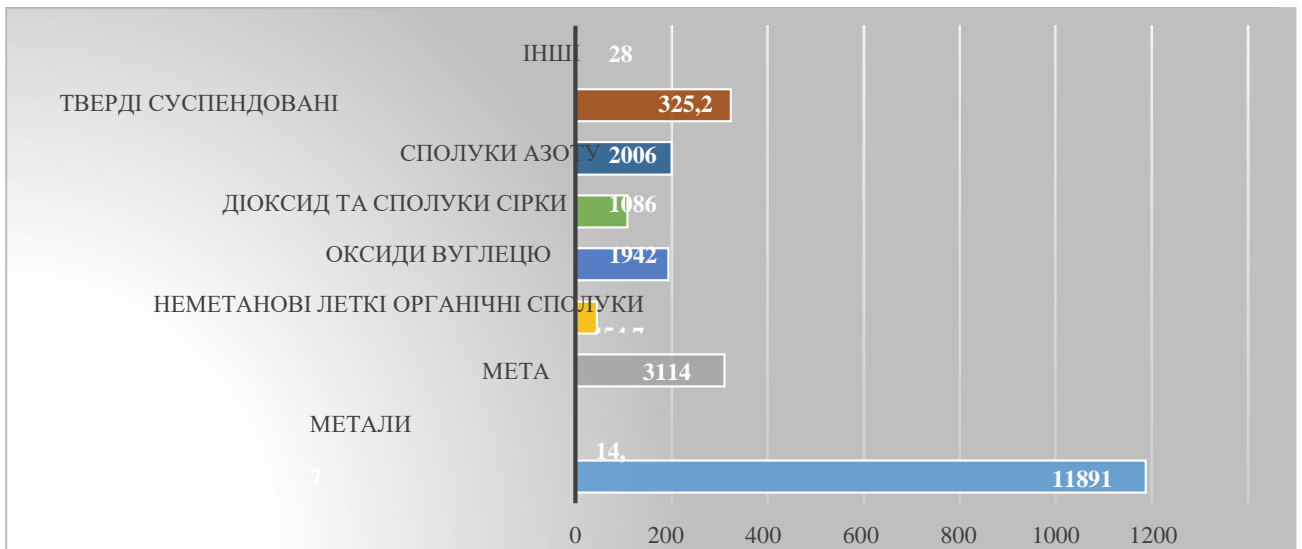


Рис. 2.2 Небезпечні компоненти забруднення атмосферного повітря

Джерело: регіональна доповідь про стан навколишнього природного середовища Житомирської області у 2021 році [13].

Реалізуються природоохоронні заходи в Україні та області у відповідності

Конституційними нормами та через Закон прийнятий в 1991 році № 1264 «Про охорону навколишнього природного середовища», який визначає пріоритети державної політики та стратегію публічного адміністрування в охороні природи територіальних громад, а саме через:

- екологічну політику, як інтегрований чинник соціально-економічних заходів в державі по природозбалансуванню розвитку територій;
- зміну в системі виробництва, перехід до екологічно чистих, безвідходних технологій, модернізацію економіки регіонів;
- покращення адміністрування стану водних ресурсів;
- збереженню біорізноманітності, збільшення обсягів природоохоронних територій, заповідників тощо [16].

Реалізація державної природоохоронної політики, стабілізація екологічної рівноваги в умовах кліматичних змін, ефективність природокористування в Житомирській області здійснюється через загальнодержавні та регіональні екологічні програми та проекти, які розробляються переважно Управлінням екології Житомирської ОДА [17].

Удосконалення системи управління у сфері природокористування можливе при реалізації комплексу загальносистемних дій, що здійснюються через покращення законодавства, раціоналізацію функцій виконавчих інститутів.

Дії включають:

- 1) законодавчо-нормативне регулювання природоохоронної діяльності та захисту територій;
- 2) розробку та впровадження планів, програм, проектів природоохоронної політики держави; передбачення наслідків зміни клімату, інших кризових явищ та природо-охоронні заходи в економіці;
- 3) організацію і координацію функцій природоохоронного менеджменту на всіх рівнях адміністрування, природоохоронні рішення для досягнення компромісів в інтересах держави, територіальних громад, громадян та бізнесових структур;

4) контроль за природоохоронними заходами у відповідності до законодавчих норм організації природоохоронної діяльності та експлуатації природних ресурсів територіальних громад Житомирщини, який здійснює Державна екологічна інспекція Поліського округу [14].

До спеціальних дій відносять:

1) просторово-територіальне впорядкування статусу природоохоронних територій, їх оренди, лісовідновлення тощо;

2) обліково-статистичне забезпечення звітності, планів, кадастрової діяльності;

3) унормування гранично-допустимих показників викидів у атмосферу, річки, ґрунт тощо;

4) моніторингові дії через спостереження, збір та обробку інформативно-аналітичного матеріалу на територіальному рівні;

5) поширення інформації про природоохоронні заходи серед громадськості, через оприлюднення, регіональні доповіді «Про стан навколишнього природного середовища в Житомирській області»;

6) регулювання ліцензування та дозвольної системи на діяльність пов'язану з розвідкою та експлуатацією природних ресурсів на територіальному рівні ;

7) розробка та затвердження стандартів природокористування;

8) аудиторські функції, оцінка систем якості

9) маркетингова діяльність [18].

Прийняття Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» 23.05.17 р. (№ 2059), сприяло впровадженню нової європейської моделі по процедурі та оцінці впливів на довкілля (ОВД), що посилює спрямованість на попереджувальні заходи запобігання шкоди довкіллю, забезпечило екологічну безпеку, охорону природного потенціалу територіальних громад, удосконалило механізми управління господарською діяльністю, які значно впливають на природокористування. В результаті цих змін, у 2021 році, Управління екології та природних ресурсів Житомирської ОДА прийняло дії відносно 39 суб'єктів

бізнесу, які негативно впливали на екосистему. Також, зміни нормативної бази привели до впровадження екологічних податків для компенсації шкоди природному середовищу, суми яких мають покрити втрати та забезпечити додаткове фінансування. У відповідності до Бюджетного кодексу України кошти від оподаткування зараховуються до місцевих бюджетів [19].

Економіко-правовий механізм природоохоронних заходів в Україні включає:

- екологічні податки;
- збори за використання природних ресурсів;
- відшкодування збитків;
- державне фінансування природоохоронної діяльності [20].

Фінансове забезпечення природоохоронної діяльності в довоєнний період мало позитивну динаміку, але, практика показувала, що воно недостатнє у зв'язку з негативними наслідками посилення зміни клімату та зростання екологічних ризиків.

В період воєнної агресії, яка викликала необхідність перерозподілу коштів власного фонду на відновлення екологічної інфраструктури постраждалих територій, охоронні заходи в громадах фінансують у меншому обсязі, хоча це сьогодні єдине гарантоване джерело фінансування природоохоронних заходів в територіальних громадах. Природоохоронна політика держави орієнтована в цілому на переорієнтацію фінансових ресурсів на вирішення надважливих проблем у запобіганні нових ризиків екологічної катастрофи.

Таблиця 2.1

**Кошти обласного фонду охорони навколишнього природного середовища,
тис грн.**

№ п/п	Обсяги коштів	Роки		
		2019	2020	2021
1	Залишки коштів	9737	11207	9830
2	Надходження коштів за звітний період – всього	5988	2587	3027
3	Використання коштів – всього	4518	3964	11274
4	Залишки коштів на кінець року	11201	9830	1584
5	% використаних коштів	29	28	87

У 2021 році Управління екології та природних ресурсів обласної державної адміністрації виконало ряд заходів по збалансуванню екосистеми на суму 11274,11 тис грн. Розробляється науково-дослідна тематика на суму – 249,0 тис грн, фінансуються проекти створення природно-заповідних ландшафтів на суму 90,0 тис грн, формується екологічна мережа в Житомирському та Бердичівському районах на суму 110,0 тис грн, створюються цінні природні комплекси у поліській та лісостеповій частині Житомирщини на суму 49,0 тис грн [21].

Висновки по розділу 2

Таким чином, державна політика в сфері природокористування в умовах негативних наслідків кліматичних змін, кризи екосистем територіальних громад, яка викликана воєнною агресією, потребує залучення додаткових фінансових, людських та матеріальних ресурсів, впровадження раціональних технологій природокористування тощо. Ефективність управлінських дій на усіх рівнях адміністрування природоохоронної діяльності, захисту навколишнього середовища на територіальному рівні може бути забезпечена через узгодження екологічних інтересів держави, територіальних громад, усіх зацікавлених сторін по збалансуванню заходів публічного адміністрування природокористування.

РОЗДІЛ 3.

СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В СФЕРІ ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ В УМОВАХ КЛІМАТИЧНИХ ЗМІН

Природоохоронні території в сучасних умовах повинні перебувати під спільними інструментами управління і базуватись на ефективних інституційних механізмах та процесах в природоохоронній діяльності, які – формально та/або неформально розподіляють повноваження та відповідальність між кількома суб'єктами. Ця модель широко використовується, і багато країн експериментують з нею, іноді приймаючи спеціальні закони, політику та адміністративні механізми для того, щоб спільне управління працювало. Сьогодні, спільне управління є традиційним для природоохоронних територій в розвинених країнах, і насправді стає все більш поширеним у територіальних громадах.

Довгий час, науковці «управління» та «менеджмент» не розрізнялися як окремі поняття, тому не дивно, що механізми спільного врядування все ще називають співуправлінням, спільним управлінням, спільним менеджментом або багатостороннім управлінням. Спільне управління – це одна з форм управління, в якій повноваження та відповідальність за прийняття рішень покладаються на один орган влади, але цей орган зобов'язаний за законом або політикою інформувати інших правовласників і консультуватись з іншими правовласниками та зацікавленими сторонами під час планування або реалізації ініціатив [24].

Участь може бути забезпечена шляхом доручення багатостороннім органам відповідальності за розробку технічних пропозицій для природоохоронних територій, які потім подаються на розгляд та регулювання органу, що приймає рішення для перевірки та затвердження. У таких ситуаціях дорадчий орган, який розробляє технічні пропозиції щодо природоохоронних територій має значний вплив на прийняття рішень, тобто реалізується «спільне управління», при якому представники різних інтересів

або груп населення входять до складу керівного органу, наділеного повноваженнями приймати рішення та відповідальності. Завжди важливо, щоб представники заслуговували на довіру, тобто, щоб вони сумлінно представляли свої виборчі округи та регулярно спілкувалися з ними. Але спільне прийняття рішень може відбуватися різними способами, які можуть бути в різні ступені доречними в залежності від обставин [25].

Прийняття рішень може бути передбачено як «консенсус», в такому випадку влада, яка може бути використана будь-якою окремою партією або будь-якою меншістю, явно збільшується, таким чином сторони повинні бути готові докласти значних зусиль та інвестувати необхідний час та енергію у висновки, які сильно зацікавлюють кожну сторону. Альтернативою є прийняття рішень шляхом голосування, яке може стати варіантом вибору, коли потрібні швидкі висновки та/або іде затягування прийняття рішень, що є очевидною загрозою. В цих умовах, процес прийняття рішень повинен бути повністю прозорим, дебати відкритими для громадського впливу і контролю, підзвітності.

Можливою альтернативою може бути розробка альтернативних варіантів у малих групах так, зібравши аргументи «за» і «проти» від партій, потім можна узагальнити їх для публічного розгляду. Публічні органи можуть виконувати директивну, консультативну або виконавчу роль, їх правила та роль кожного партнера мають бути чітко визначені, хоча з часом ці ролі можуть змінюватися. Оскільки більшість офіційно визначених природоохоронних територій створюються публічними органами, навіть ті з них, які залучають різноманітних правовласників і зацікавлених сторін до управління, майже неминуче включають представників уряду. У деяких випадках спільне управління означає розподіл повноважень і відповідальності виключно між установами або адміністративними рівнями національних та субнаціональних органів влади [26].

Необхідно наголосити, що розробка та впровадження стратегічних напрямів державної політики в галузі природокористування стає можливою

лише через посилення системи публічного екологічного контролю. Цей вид публічної адміністративної діяльності гарантує дотримання норм екологічного законодавства та досягнення природоохоронних цілей.

Система публічного екологічного контролю має на меті здійснювати нагляд і вплив на виконання завдань та досягнення цілей, пов'язаних із раціональним використанням природних ресурсів, збереженням навколишнього природного середовища і забезпеченням екологічної безпеки на всіх рівнях влади. Регулювання процесу використання природних ресурсів державою спрямоване на досягнення раціонального природокористування та досягнення економічних, соціальних та культурно-оздоровчих переваг, а також на збереження та відновлення навколишнього природного середовища [[27].

Питання охорони навколишнього середовища повинні отримати вищий статус у діяльності органів публічної влади, інститутів громадянського суспільства, приватного сектору та інших суб'єктів. Інструменти для вирішення цих питань пов'язані зі збереженням та відновленням природного середовища, раціональним використанням та відновленням природних ресурсів, запобіганням негативного впливу господарської діяльності на розвиток суспільства. Такий підхід передбачає не тільки дотримання екологічних норм та стандартів, але і активне співробітництво всіх зацікавлених сторін для забезпечення сталого розвитку та збереження природи для майбутніх поколінь.

Умови воєнного стану вимагають високої координації дій органів публічної влади та спеціально уповноважених державних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища. Необхідно спрямовувати їхні зусилля на формування та практичну реалізацію єдиної міжвідомчої стратегії щодо природокористування. Комплексний екосистемний підхід в управлінні природокористуванням та використання спеціальних інструментів державного впливу стають важливими для забезпечення сталого та екологічно безпечного розвитку на постраждалих від війни територіях [29].

З урахуванням посилення природно-кліматичних криз, дотримання екологічних вимог розвитку суспільства та формування системи екологічних обмежень та пріоритетів стають настільки важливими завданнями, що вони визначають спосіб життя і економічну діяльність суспільства. Забезпечення екологічної безпеки та дотримання стандартів природоохоронного ладу є надзвичайно важливими аспектами у контексті воєнних конфліктів та їхніх наслідків.

Таким чином, спільне управління природоохоронною діяльністю повинно мати невід'ємні складові, визначені на основі широкомасштабного аналізу прикладів спільного управління усього світу (не лише щодо природоохоронних територій) і включати:

- переговорний процес;
- угоди про спільне управління (наприклад, угода з описом ролей, обов'язків та очікуваних вигод для різних сторін);
- наявність багатосторонніх інститутів управління [31].

Кроком першим в територіальних громадах є визначення елементів системи природоохоронних територій, отримання повної інформації про всі окремі об'єкти у системі та нанесення їх на карту у масштабі, що дозволяє аналізувати їх як систему. Логічним першим кроком оцінки є визначення того, що входить до системи природоохоронних територій громади і може включатись до певного ландшафту, або є частиною певного коридору, який підтримується певним донором. При розгляді системи природоохоронних територій для територіальної громади, важливим є визначення того, що включати, а що ні, маючи на увазі, що не всі природоохоронні території та природні ресурси підпадають під їх компетенції [32].

Україна країна має свою власну історію та законодавство, з якого можна визначити юрисдикцію підкатегорій природоохоронних територій, таких як території, які підтримуються безпосередньо національним урядом (наприклад, національні парки), території визнані та підтримувані регіональними або муніципальними органами влади (наприклад, регіональні природні парки),

приватні природоохоронні території, території громад тощо. Сучасні «природоохоронні системи» в країнах Заходу є менш прямолінійні, з низкою питомою вагою офіційно визнаних природоохоронних територій на рівні країни, які, можливо, добре підтримуються технічно та фінансово урядом, але не мають офіційного визнання і розпорядження якими закріплюється за територіальними громадами [35].

Просторовий розподіл повноважень по управлінню природоохоронними територіями сприяє збереженню та відновленню екосистем, він необхідний для проведення загальносистемної оцінки управління та оцінювання, побудови карти розподілу заповідних територій, показує, чи згруповані самі території в якості одного основного біома чи широко репрезентують різні біоми, чи є вони ізольованими або біологічно пов'язаними тощо. Україні, в умовах різких кліматичних змін, знадобляться карти різного масштабу, щоб оцінити різні особливості та взаємозв'язки між природоохоронними територіями.

Наступним кроком державної політики в сфері природозбереження є вивчення історії та інструментів збереження культурних цінностей, які відіграли ключову роль у розвитку систем природоохоронних територій територіальних громад, кожна з яких має унікальні історичні та культурні особливості, включаючи звичаєві знання, практики, інституції та цінності, які сприяли розвитку системи природоохоронних територій. Це створить можливості для органів влади результативно поєднати інновації та зміни, що відбуваються в умовах кліматичної кризи [37].

Публічні владі спільно, з усіма зацікавленими особами, потрібно простежити розвиток системи природно-заповідних територій від самого початку. Для цього можна замовити спеціальний звіт, який дасть відповіді на питання про те, хто брав участь у створенні системи природно-заповідних територій у тому вигляді, в якому вона існує сьогодні, хто відігравав суттєві функції управління у минулому, і хто відіграє сьогодні, яка роль кожного стекхолдера роль у прийнятті рішень про те, що входить або не входить до

системи, які інтереси та занепокоєння населення, як враховуються культурні риси та цінності, характерні для відповідної території.

Партисипативний підхід в управлінні забезпечить повагу до звичаєвих інститутів, місцевих знань та навиків, історії, мови, місцевої ідентичності. Протягом сотень років місцеві громади і правителі, аристократи, священики встановлювали те, що ми зараз називаємо «природоохоронні режими», з правилами, що регулюють або забороняють доступ до природних ресурсів. Історія природоохоронних територій показує, що багато формальних природоохоронних територій перетинаються і включають в себе місця, які вже були збережені місцевими громадами або приватними структурами [38].

У деяких таких випадках звичаєві інститути управління та системи менеджменту були замінені централізованими установами, іноді залишаючи по собі болючі спогади про насильство, експропріацію та несправедливість. В інших випадках природоохоронні території повністю визнають традиції та інституції, що мають вирішальне значення для культури та почуття локальної ідентичності людей. І, ще в інших випадках, природоохоронна територія збереглася завдяки тому, що місцеві громади та їхні органи влади спільними зусиллями захищали землі та ресурси природоохоронного призначення від забудовників, сприяли відновленню через ініціативи в управлінні [39].

Владі потрібно визначити головних дійових осіб та інституцій, залучених до управління системою природоохоронних територій, та тих, хто не залучений, але претендує на роль адміністрування і бажає бути залученим. При оцінці управління системою природоохоронних територій, важливо оцінити весь спектр, від національних до місцевих носіїв повноважень і відповідальності, а також їх внесок у створення узгодженої та ефективної системи природоохоронних територій.

Суб'єкти та установи з прямими обов'язками з управління природоохоронними територіями повинні забезпечити результативне фінансування природоохоронних територій, визначити стратегію їх використання, ініціювати створення нових заповідних територій, оцінити

результати та ефективність контролю та нагляду тощо.

Якщо, існують багатосторонні адміністративні структури (наприклад, консультативні ради, дорадчі органи, робочі групи), вони повинні бути ідентифіковані з чітким розмежуванням функцій і повноважень. Ефективність державної політики є відправною точкою оцінки природоохоронних заходів, вона має бути прозорою, відкритою і відповідальною в напрямку збереження природоохоронних цінностей територіальних громад [40].

Механізми публічного управління мають впоратись з питаннями забезпечення взаємодії і вирішення будь-яких потенційних конфліктів у межах одного біома, між законодавчими інструментами і відомствами, рішення яких не завжди є чіткими, а те, що відбувається на місцях, не завжди відображає правові наміри. Тому важливо враховувати фактичний вплив, який можуть мати різні інституції та соціальні актори на управління природоохоронними територіями [40].

Таким чином, ми вважаємо, що потрібне кардинальне оновлення відповідного законодавства про природоохоронні території і ефективна державна політика, яка застосовує інноваційні механізми управління повноваженнями, відповідальністю та підзвітністю місцевих влад для прийняття найбільш фундаментальних рішень для інституалізації природоохоронних територій як таких, що охороняються.

Пріоритетами державної політики, збереження природи територіальних громад, є підготовка матриці, для кожної громади, по використанню карти природоохоронних територій з усіма типами управління, позначеними різними символами або кольорами, та декілька карт, кожна з яких містить лише один тип управління і порівняти їх. Порівняння має виявити будь-яку географічну закономірність, що існує і показати, чи пов'язані різні типи врядування з певними природними особливостями або соціально-економічними характеристиками (наприклад, найбагатші регіони, найменш населені райони, райони, найвіддаленіші від основних транспортних шляхів, райони поблизу національних кордонів) тощо.

Керівникам територіальних громад потрібно визначити та нанести на карту території та ділянки, що мають особливе значення для біорізноманіття, екосистемних функцій та інших пов'язаних з ними цінностей для громади, регіону або країни, дослідити їх природоохоронний статус. Ця інформація повинна фіксувати біорізноманіття, екосистемні функції та інші пов'язані з ними цінності, що існують на території, що розглядається, як в межах, так і за межами системи природоохоронних територій. Інформація повинна об'єднувати існуючі списки та карти ключових територій біорізноманіття, оселища птахів, важливі місця зростання рослин, ключові оселища метеликів, важливих територій ссавців, важливих місць для прісноводних видів риб, занесених до Червоного списку МСОП, що перебувають під загрозою зникнення тощо.

Дані щодо поширення ендемічних видів та/або видів, що перебувають під загрозою зникнення в глобальному масштабі, є особливо цінними, включаючи унікальні місця гніздування та харчування та карти основних біомів і репрезентативних екосистем, а також коридори сполучення. Списки та карти підземних вод, вододілів і водно-болотних угідь, коралових рифів, нерестовищ, водозбірних басейнів та інших об'єктів, важливих для екологічних функцій, а також цінних ландшафтів/морських пейзажів і природних об'єктів [41].

Зміна клімату викликала багато загроз природі територіальних громад, основними з них є, погіршення умов землекористування, експлуатації лісового господарства, перепрофілювання агробізнесу тощо. Супутникові знімки Google та безпосередні спостереження можуть доповнити цю інформацію про кліматичні загрози та виклики, що вносять суттєві корективи в місцеві, регіональні і національні планів сталого розвитку, розвиток інфраструктури населених пунктів, ускладнюють лісозаготівлю, розвідку та розробку нафтових, газових та гірничодобувних родовищ.

Оцінка системи управління природоохоронними територіями має бути доповнена аналогічною оцінкою для місць за межами системи, зокрема, для

природоохоронних територій. Такий аналіз може бути складним, оскільки дані про управління часто важко зібрати, і вони можуть відрізнятися в дуже дрібних масштабах. Аналіз можна зробити на основі даних про власність на землю та інших дані про землеволодіння та землекористування, такі як земля, що належать державі, демарковані території корінних народів, общинні ліси, громадські ліси та муніципальні землі. Влада мусить використовувати інструменти управління власністю, її володінням та розпорядженням, здійснювати контроль над ресурсним потенціалом [42].

Таким чином, один з типів управління може бути обраний, якщо територія перебуває під одноосібним державним контролем, наприклад, національний ліс; інший тип, якщо територія належить національному уряду, але зайнята і використовується різними правовласниками та зацікавленими сторонами; наступний тип – якщо територія у спільному володінні зацікавленими сторонами; і тип, якщо територія перебуває у приватній власності. В цілому, задача полягає в тому, щоб оцінити, чи підпадає система природоохоронних територій вимогам «належного управління», і чи були дотримані конкретні принципи при розробці та управлінні системою. Окрім дослідження того, чи відповідне законодавство та політика офіційно визнають різні типи управління, органи влади повинні з'ясувати, чи враховано при адмініструванні права людини задекларовані ООН.

В результаті просторового аналізу органи влади повинні отримати уявлення про те, як управляти біорізноманіттям, екосистемними функціями та іншими пов'язаними з ними цінностями, врахувати чи пов'язані певні типи управління з географічними, екологічними чи соціально-економічними характеристиками територіальних громад, чи забезпечують вони ефективно збереження біорізноманіття та їх екосистеми, чи пов'язані вони з пошкодженням чи вони забезпечують ефективно збереження, чи пов'язані зі шкодою та загрозами і чи потрібне подальше дослідження можливості для диверсифікації та покращення управління як природоохоронними територіями, так і громадою в цілому.

На нашу думку ефективна державна політика в сфері природозбереження базується на якісній правовій та інституційній базі та її спроможність охоплювати різні типи управління для природоохоронних територій. Місцева влада має розуміти весь спектр інтересів, пов'язаних з природоохоронними територіями та іншими територіями на яких власники впроваджують різні види діяльності не завжди законно, цілеспрямовано, ефективно, підзвітно, справедливо і з повагою до інтересів територіальних громад.

У зв'язку з чим, уряд має принципово вдосконалити законодавство в таких питаннях, як доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень, прав на землю, воду та природні ресурси на природоохоронних територіях, а також забезпечити доступ до правосуддя з екологічних питань. Державна природоохоронна політика має рекомендувати пакет ді, необхідних для виправлення недоліків та соціальної підтримки територіальних громад. У свою чергу, результати аналізу та оцінки будь-якого окремого об'єкта надають важливу інформацію на рівні всієї системи. Механізм управління конкретною природоохоронною територією можна вважати належним лише тоді, коли він пристосований до специфіки, історичного та соціального контексту і є ефективним у досягненні довготривалих природоохоронних результатів та життєзабезпечення населення [43].

Ми пропонуємо нову концепцію державного управління природоохоронними заходами, яка покликана вирішити правові, політичні, соціальні, культурні та фінансові питання в межах повноважень, відповідальності та підзвітності за ключові рішення для збереження біорізноманіття та засобів до існування територіальних громад. Вона повинна синтезувати інформацію та аналіз усіх аспектів управління природоохоронними територіями та загалом або окремими територіями, включати рекомендації, які можуть бути впроваджені в управління і план дій територіальних громад.

Два види дій, які повинні бути включені до таких планів:

- належне звітування та розповсюдження інформації, отриманої в процесі оцінювання;
- ініціативи на національному рівні, рівні ландшафту/морського ландшафту та/або на рівні окремих об'єктів, спеціально розроблені для покращення управління.

Висновки до розділу 3

На рівні системи природоохоронних територій план дій держави повинен включати ініціативи, спрямовані на сприяння відповідним змінам у законодавстві та політиці щодо природоохоронних територій, планування повинно заохочуючи повну різноманітність типів управління, просування нових правових і політичних інструментів, які сприяють підвищенню якості управління, сприяти правовим та іншим заходам для визнання та підтримки добровільної охорони природи у тому числі через:

- інформування, демонстрації та розбудови потенціалу ініціатив (наприклад, національних та/або регіональних форумів для діалогу та обмінів);
- можливостей професійного навчання на різних рівнях (наприклад, не тільки для топ-менеджерів);
- політика, яка надає технічні та фінансові стимули інноваційним системам, таким як ІССА та приватним природоохоронним територіям, через прозорі правила природоохоронних територій через прозорі правила виділення та розподілу коштів;
- прийняти та поширювати інформацію про набір принципів належного врядування для управління системою природоохоронних заходів в територіальних громадах;
- підвищити якість управління системою природно-заповідних територій, природоохоронних територій шляхом запровадження механізмів

прозорості, підзвітності та участі громадськості (наприклад, через громадські наглядові ради, веб-сайти, на які регулярно завантажувати інформацію);

- забезпечити регулярний обмін інформацією та діалог між управлінцями, правовласниками та зацікавленими сторонами про систему природоохоронних заходів;

- переконатись, що верховенство права по відношенню до всіх природоохоронних територій у системі ефективно забезпечується, і що це робиться в однаковий і недискримінаційний спосіб;

- створити справедливий механізм вирішення спорів щодо питань, пов'язаних із системою природоохоронних територій, та переконатися, що він функціонує і використовується у разі потреби;

- визначити експертів та установи, які готові заповнити інформаційні прогалини, виявлені в процесі управління;

- аналізувати ефективні системи та об'єкти природоохоронних територій, які потребують міцних зв'язків та підтримки територіального управління та за їх межами.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

На рівні окремих природоохоронних територій органам публічної влади потрібно діяти через:

- забезпечити регулярний обмін інформацією та діалог між менеджерами, правовласниками та зацікавленими сторонами з питань управління;

- забезпечити механізми прозорості, підзвітності та участі громадськості у моніторингу та оцінці процесів управління та менеджменту, а також їх результатів (наприклад, через співробітника природоохоронної території, відповідального за зв'язки з громадськістю, або через спеціальний веб-сайт, який можна регулярно завантажувати інформацію);

- запровадити механізми, які забезпечать законне представництво правовласників і зацікавлених сторін у прийнятті рішень щодо природоохоронних територій, а також необхідних дорадчих органів, у тому числі через традиційні інституції та шляхом поваги до місцевих культур;

- переконатись, що управління регулярно контролюється та оцінюється, в тому числі через імплементацію відповідного законодавства та політики (наприклад, реальний рівень переговорів і розподілу повноважень у прийнятті рішень щодо природоохоронних територій у будь-якій моделі спільного управління), а також правила підзвітності. Ефективність моделі управління і правила підзвітності повинні бути дотримані за будь-якого типу управління;

- переконатись, що верховенство права щодо природоохоронної діяльності ефективно забезпечується, і що це робиться у недискримінаційний спосіб;

- створення справедливого механізму вирішення спорів з питань, пов'язаних з природоохоронною територією.

План дій для забезпечення таких зв'язків на рівні ландшафту/моря може включати зв'язків на рівні ландшафту/морського ландшафту:

- зібрати і переглянути інформацію про управління для всіх

природоохоронних територій і пов'язати цю інформацію з природоохоронним статусом територій, а також їх схильністю до пошкоджень і загроз;

- визначити та допомогти у вирішенні питань, пов'язаних з доступом, володінням та правами на землю, воду та природні ресурси, зокрема, якщо вони впливають на управління ресурсним потенціалом;

- сприяти створенню багаторівневих систем управління, які заохочують децентралізацію та субсидіарність, водночас діють для запобігання екологічній та соціальній шкоді, а також захищають права територіальних громад;

- усунути хибні стимули, які послаблюють управління природоохоронними заходами, включаючи умови, що підривають традиційні інститути та місцеві культури, а також усунути процеси, які заохочують таємне використання повноважень і погану підзвітність;

- розробити плани землекористування та управління, які охоплюють цілий ряд управлінських категорій і типів управління для природоохоронних територій, а також інші «ефективні природоохоронні заходи»;

- планувати ініціативи з підвищення обізнаності та адвокації, щоб впливати на прийняття рішень та краще інформувати громадськість про збереження природи загалом та природоохоронних територій;

- моніторинг та оцінка ступеня та темпів реформування системи управління у сфері заповідної справи, а також оцінка їх результатів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Барбашова Н. В. Проблеми деволюції в екологічному праві України: [монографія]. Донецьк: Апекс, 2007. 268 с.
2. Білорус О. Г., Мацейко Ю. М. Глобальна перспектива і сталий розвиток: (Системні маркетинг. дослідж.). К. : МАУП, 2005. 492 с.
3. Богданович В. Ю. Підхід до розробки теоретичних засад стратегічного планування у сфері державного управління забезпеченням національної безпеки держави. *Стратегічна панорама*. 2006. №2. С. 21–35.
4. Веклич О. Економічний механізм природокористування: аналіз дієвості. *Вісник НАН України*. 2001. № 8. С. 35-42.
5. Веклич О. Сучасний стан та ефективність економічного механізму екологічного регулювання. *Економіка України*. 2003. № 10. С. 62.
6. Войтович Р. Регіоналізація як обернена форма глобалізації та її вплив на систему державного управління. *Вісник НАДУ*. 2004. №3. С.15– 25.
7. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації. Луцьк : Настиря, 2001. 528 с.
8. Гурський Д. Енергетичний потенціал України. *Урядовий кур'єр*. 2007. № 212. С. 11.
9. Данилишин Б., Міщенко В. Реформування відносин власності на природні ресурси. *Економіка України*. 2003. № 9. С. 34-42.
10. Доклад Конференції Організації Об'єднаних Націй по оточуючій середі і розвитку. Тома I-III. Рио-де-Жанейро: ООН, 1992.
11. Екологічна і природно-техногенна безпека України у вимірах четвертої промислової революції / [М.А. Хвесик, А.В. Степаненко, Г.О. Обиход, В.І. Куценко, А.А. Омельченко та ін.]; за наук. ред. д.е.н., проф., акад. НААН України М.А. Хвесика. К.: Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2018. 440 с.
12. Енергетична стратегія України до 2030 року. Міністерство палива та

енергетики.

URL:

<http://mpe.kmu.gov.ua/fuel/control/uk/doccatalog/list?currDir=50358>

(дата

звернення 20.06.2019).

13. Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 р. № 35. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. Ст. 484.

14. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 06 вересня 2005 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. №48. Ст. 483.

15. Закон України «Про екологічний аудит» від 24 червня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. Ст. 500.

16. Закон України «Про екологічну експертизу» від 13 липня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 8. Ст. 54.

17. Закон України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 45. Ст. 502.

18. Закон України «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.

19. Закон України «Про загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами» від 17 вересня 2008 р. № 516 *Офіційний вісник України*. 2008. № 78. С. 9–40.

20. Закон України «Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року» від 21 квітня 2011 року № 3268-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 44. ст.457.

21. Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.

22. Коваленко Г. Соціально–екологічні проблеми сьогодення. *Соціальний захист*. 2019. № 3. С. 54-57.

23. Коваленко А. О. Стратегічне планування сталого розвитку України. К. : ПрофКнига, 2018. 424 с.
24. Литовченко І.В. Механізм оцінки антропогенних навантажень. *Вісн. Київського нац. ун-ту*. 2011. Вип. 47. С. 5-7.
25. Лук'янихін В.О., Шмаль А. Г. Екологічний менеджмент в системі управління збалансованим розвитком: [монографія]. – Суми: Університетська книга, 2002. – 314 с.
26. Мельник Л. Г. Экологическая экономика: [учебник]. Сумы : Университетская книга, 2001. 305 с.
27. Наука та інноваційна діяльність.: статистичний збірник [Текст]. Державна служба статистики України. К.: ДП «Інформаційно-аналітичний центр держкомстату України», 2011. 282 с.
28. Нешик С. Регіональна екологічна політика в Україні. *Актуальні теоретико–методологічні та організаційно–практичні проблеми державного управління: матеріали наук.– практич. конф. за міжнародною участю (Київ, 28 травня 2004 р.)*. – Том 1. К., 2004. С.19 – 21.
29. Пигу А. Экономическая теория благосостояния. М.: Прогресс, 1990. 511 с.
30. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики проведення оцінки ефективності здійснення органами виконавчої влади контролю за виконанням завдань, визначених законами України, постановами Верховної Ради України, актами і дорученнями Президента України та Кабінету Міністрів України» від 18 травня 2011 р. № 522. *Офіційний вісник України*. 2011. № 3. С.5-9.
31. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розгляду, схвалення та реалізації проектів, спрямованих на зменшення обсягу антропогенних викидів або збільшення абсорбції парникових газів, згідно з Кіотським протоколом до Рамкової конвенції ООН про зміну клімату» від 22 лютого 2006 р. № 206. *Офіційний вісник України*. 2006. № 8. 130с.

32. Ресурсозбереження та економічний розвиток України: формування механізмів переходу суб'єктів господарювання України до економічного розвитку на базі ресурсозберігаючих технологій: [монографія].– Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. 551 с.

33. Соціально-економічний потенціал сталого розвитку України та її регіонів: вектори реального поступу : національна доповідь / за ред. акад. НАН України Е.М. Лібанової, акад. НААН України М.А. Хвесика. К. : ДУ ІСПСР НАН України, 2017. 864 с.

34. Сотник І. М. Еколого-економічні механізми мотивації ресурсозбереження : [монографія]. Суми : ВВП “Мрія” ТОВ, 2008. — 330 с.

35. Статистичний щорічник України за 2018 р. / [За редакцією І.Є. Вернера], Державна служба статистики України, К., Консультант, 2019. 600 с.

36. Стійкий екологічно безпечний розвиток і Україна /За ред. М. І. Дробнохода. К. : МАУП, 2012. 104 с.

37. Хвесик М. А., Шубалій О.М., Василик Н.М. Комплексне використання лісоресурсного потенціалу: к. 498 с.

38. Центр Разумкова URL: <http://www.razumkov.org.ua> (дата звернення 20.10.2019).

39. The Ecological Footprint Atlas, 2008. Global Footprint Network. URL: www.footprintnetwork.org/atlas. (дата звернення 17.09.2019).

40. World development report, 2012: Development and the next generation. – World Bank, 2013.

41. URL: www.ukrstat.gov.ua/ (дата звернення 21.07.2019).

42. URL: <http://www.g20civil.com/upload/iblock/f65/GEO-5.pdf> (дата звернення 2.09.2019).

43. <https://www.kmu.gov.ua/news>