

А.М. Іванов, к.е.н.,

Миколаївський міжрегіональний інститут розвитку людини ВНЗ
Відкритий університет розвитку людини «Україна», м. Миколаїв

ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ СУЧАСНОГО СТАНУ ВИКОРИСТАННЯ ЗАПОВІДНИХ ТЕРИТОРІЙ

Розглянуто проблемне питання відомчої неузгодженості управління заповідними територіями та причини недосконалого функціонування їх за цільовим призначенням.

Рассмотрен проблемный вопрос ведомственного несогласия управления заповедными территориями и причины несовершенства их функционирования по целевому назначению.

The problem of bureaucratic non-coordination as for the reserved areas management and the reasons of their imperfect functioning for the specified purposes is considered.

Ключові слова: відомча неузгодженість, заповідна територія, паювання земель, цільове призначення.

Актуальність охорони і раціонального використання природних ресурсів є незаперечним, оскільки всезростаючий розвиток продуктивних сил, який вступає у протиріччя з природою, ставить під загрозу безпеку здоров'я людей та збереження і відтворення біорізноманіття. Висловлювання про безмежність і невичерпність ресурсів упродовж багатьох століть нині піддаються критичному, науковому переосмисленню, оскільки факти і реальна дійсність викликають велику стурбованість щодо збереження біорізноманіття і природних ландшафтів, виснаження природних ресурсів, збереження землі від деградаційних процесів та ін. В Україні створюються сприятливі умови для охорони природи і ефективного використання природних ресурсів на науковій основі. Особлива увага при цьому приділяється створенню природно-заповідних територій, що дозволяє запобігти чи послабити негативний вплив на навколишнє природне середовище. Тому питання охорони і

раціонального використання цих територій нині набуло особливого значення. Більше того, з прийняттям законів України «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», прийняттям Земельного кодексу України з'явилися нові, більш досконалі правові передумови для охорони і використання заповідних територій.

Питання розвитку заповідної справи досліджували багато науковців: В'юн В., Горлачук В., Данилишин Б., Мішенін Є, Стеценко М., Стойко С., Степанов В. та інші вітчизняні й зарубіжні вчені. Разом з тим багато аспектів досліджуваної проблеми, особливо землеустрою, механізмів управління заповідними територіями, регулювання земельних відносин у цій сфері діяльності залишаються невирішеними, або носять дискусійний характер.

До числа недоліків еколого-економічних аспектів використання заповідних територій відноситься відсутність землевпорядної і вишукувальної документації, яка б передбачала: техніко-економічне обґрунтування охорони та використання природно-заповідних територій, складання проектів впорядкування територій, допустимого антропогенного навантаження на функціональні зони; заходи щодо охорони земель, проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень (місця гніздування птахів, визначення їх кількості, рослинні угруповання та ін.). В статті нами досліджені лише деякі з проблемних питань.

Метою статті є з'ясування причин недосконалого управління заповідними територіями (землями) на сьогоdnішньому етапові економічного розвитку України. Завдання: 1. З'ясувати причини створення та існування заповідних територій без відповідного техніко-економічного обґрунтування. 2. З'ясувати причини необхідності розмежування земель, які розміщені в межах заповідних територій. 3. Встановити причини та

наслідки неузгодженості в управлінні заповідними територіями між управлінням лісового та мисливського господарства Миколаївської області.

Техніко-економічне обґрунтування створення заповідних територій є передпроектним документом, що доповнює матеріали попереднього погодження та розміщення, обґрунтовує мету створення, розвиток природоохоронних, науково-дослідних, естетичних та інших природних комплексів та об'єктів. Таке обґрунтування передбачає можливість реалізації згадуваних заходів у відповідні терміни, створення найкращих умов для відпочинку населення, визначення обсягів і черговості виконання заходів та їх орієнтовної вартості і джерел фінансування.

В ході дослідження виявилось, що створення заповідних територій у північному Причорномор'ї здійснювалось (і продовжує здійснюватись) без відповідного техніко-економічного обґрунтування. Причиною цього є те, що методологічною підставою для техніко-економічного обґрунтування створення природно-заповідних територій є стаття 51 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», яка враховує лише техніко-економічне обґрунтування та розрахунок необхідного кадрового складу і зарплати для них та матеріально-технічні ресурси (автомобілі, будівлі, споруди тощо). Інші важливі умови не знаходять свого відображення при створенні заповідних територій, що породжує наростання еколого-економічної і соціальної кризи при створенні територій та об'єктів природно-заповідного фонду, призводить до серії конфліктів між фізичними і юридичними особами, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, оскільки залишаються без відповіді такі питання: для чого створюються заповідні території, що це дасть, кому це потрібно, скільки потрібно коштів для створення таких територій, термін окупності затрат на їх створення та ін.

Розв'язання проблемних питань знаходить своє відображення у

розробці проектів землеустрою, які, на жаль, у досліджуваному регіоні, по суті, не розробляються, а якщо і є спроба розробити, то розробляються поверхово, схематично і фрагментарно. У певній мірі причиною цього є те, що відсутність встановлених меж заповідних територій стає серйозною перешкодою на шляху визнання самого суб'єкта господарювання на землі. Йдеться про те, що «де-факто» заповідні території створені, але «де-юре» вони відсутні, оскільки відсутні правовстановлюючі документи на ці території. З погляду на це, адміністрації природних заповідників, національних та регіональних ландшафтних парків і функціональні обов'язки їх працівників по суті є нелегітимними. За такої ситуації заповідні території нині є не захищеними від різного роду зловживань.

Власне, відсутність встановлених зовнішніх меж, відповідного інформаційного забезпечення, яке б засвідчувало категорію заповідних територій, їх статус і площу, рік створення, правовий режим використання, є причиною того, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання на землі та інші зацікавлені особи не можуть на місцевості визначити ці заповідні території. Прикладом цього є Казанківський район Миколаївської області, у якому не вдалось ідентифікувати на місцевості заповідні території з метою їх інвентаризації. Проголошені об'єкти природно-заповідного фонду, або не винесені в натуру межі, є причиною того, що ці заповідні території втратили своє функціональне призначення, в результаті чого виникла необхідність вилучення цих об'єктів зі складу природно-заповідного фонду. Наприклад, втратили статус заповідних територій і об'єктів в межах Миколаївської області: Мар'ївське заповідне урочище площею 388 га, ландшафтні заказники «Мішково-Погорілове» площею 34 га та «Добра криниця» площею 20 га, пам'ятка природи (джерела) при с. Рибаківка площею 0,5 га і багато інших.

Не меншу небезпеку становить відсутність внутрішніх меж

заповідних територій. Необхідність таких меж зумовлена розмежуванням земель, які розміщені в межах заповідних територій. Іншими словами, мова йде про відмежування населених пунктів, агроформувань, інших територій і об'єктів, що не входять до складу заповідних територій, оскільки у цьому випадку має місце самозахват цих територій.

Крім того, відсутність меж функціональних зон стає серйозною перешкодою для охорони і використання заповідних територій за цільовим призначенням. У досліджуваному регіоні в більшості випадків такі межі не встановлені, за винятком біосферного заповідника «Асканія-Нова» та зоологічного парку в м. Миколаєві. Тому на сьогодні вже стало зрозуміло, що оголошення заповідної території і її створення - не одне і те саме, оскільки оголошення передбачає намір органів влади щодо створення, а створення - це виготовлення пакета земельно-кадастрової документації та державної реєстрації, що дозволяє юридично визнавати факт існування заповідних територій. Наприклад, у 2009 році через відсутність земельпорядної документації у регіональному ландшафтному парку «Кінбурнська коса» в межах заповідної зони при с. Покровка було розпайовано 98,4 га пасовищ серед 74 громадян, що раніше працювали у рибартілі «Свідомість». Крім того, на площі 63,3 га пасовищ створено резервний фонд, призначення якого - передача його у приватну власність громадянам, зайнятим у соціальній сфері, та особам, які переселяються у сільську місцевість для постійного проживання, на рівні площі земельного паю. Характерною особливістю паювання цих земель є те, що вони виділені на пасовищах на відстані від 100 до 500 м від моря та інших водних об'єктів для організації крупнотоварного сільськогосподарського виробництва на землях, бал бонітету яких складає 5. По суті, це пляжні піски (навіть не пасовища), більшість яких поросла степовим різнотрав'ям, у тому числі на площі 63,3 га розміщено унікальне орхідейне поле. Але розміщення сільськогосподарських культур на цих ґрунтах буде носити

затратний характер, тобто вихідний рівень окупності, який для умов України становить 1,35, не буде забезпечено.

Наприклад, при вирощуванні зернових культур, що забезпечують рівень окупності затрат 1,35, бал бонітету ґрунту повинен складати не менше 22 [1, с. 90], при вирощуванні кукурудзи на зерно - також 22 бали. З цього можна зробити висновок, що виробництво зернових культур, кукурудзи на зерно на ґрунтах з балом бонітету 5 забезпечує окупність затрат на рівні $0,3 = (1,35 \times 5 / 22)$, що є збитковим для суб'єктів господарювання на землі. У цьому зв'язку 30.05.2008 р. нами було надіслано науково-методичне обґрунтування у державне управління охорони навколишнього середовища у Миколаївській області про еколого-економічну недоцільність паювання земель на узбережжі Чорного моря при с. Покровка. Проте після багатьох судових рішень (господарський суд Миколаївської області, Вищий Господарський Суд України) було прийнято ухвалу про передачу цих земель у приватну власність з метою їх подальшого паювання, незважаючи на те, що ці землі мають низьку родючість, перебувають у прибережній захисній смузі Чорного моря, Ягорлицької затоки й інших водних об'єктів. У випадку, коли землі знаходяться у межах прибережних захисних смуг, вони набувають статусу земель водного фонду, а водний фонд, згідно з Земельним кодексом, не підлягає паюванню. Досліджуючи детально цю проблему, нами зроблено висновок, що паювання згадуваних земель ставило за мету не організацію крупнотоварного сільськогосподарського виробництва, а отримання земельних ділянок у приватну власність з метою їх продажу на вторинному ринку для комерційних цілей за ринковими цінами на основі попиту-пропозиції. Втім 0,01 га землі в межах території паювання ще у 2008 році оцінювалось у 10-15 тис. дол. США. Не важко підрахувати, що, продавши земельний пай площею 1,33 га, його власник може отримати доход у сумі щонайменше півтора мільйона доларів США, завдавши

непоправної шкоди заповідній території. У випадку встановлення меж функціональних зон подібна ситуація б не виникла.

Певна річ, було б значно легше уникнути процесу паювання землі на території Кінбурнської коси за умови трансформації на той час регіонального ландшафтного парку в національний природний парк. Але спроби реалізації цієї ідеї не знайшли підтримки у населення Кінбурна, а управління лісового і мисливського господарства різними способами гальмували цей процес, обмежуючи материкову площу національного природного парку до 2800 га, згодом дозволили його розширити до 3200 га. Але ані перша, ані друга площі не дають відповіді на розв'язання проблеми створення цього парку, оскільки поза нею залишаються цінні природні комплекси, які вимагають дбайливої охорони.

З іншого боку, управління лісового і мисливського господарства погоджувалось на створення національного природного парку в рамках площі існуючого ландшафтного парку, але за умови підпорядкування його управлінню лісового і мисливського господарства. Вважаємо, що не можна було дозволити, щоб контролюючий орган одноразово був користувачем природних ресурсів. Така опіка поступово трансформується в інструмент зловживання владними органами. Спокуса в цьому очевидна, оскільки Кінбурнська коса знаходиться у надзвичайно вигідному географічному становищі: чиста морська вода, чисте повітря, екологічно привабливі ландшафти, можливість займатись багатьма видами рекреації тощо. Жителі Кінбурна, яким належить ключова роль в організації території свого місця проживання у національному природному парку, вбачали обмеження на використання природних ресурсів, підвищену відповідальність за порушення чинного природоохоронного законодавства, через що висловлювали великий опір його створенню.

Наведена вище інформація дозволяє ще раз пересвідчитися, що поки не буде окреслена методологія встановлення меж функціональних зон,

доти вони не будуть встановлені в натурі, а відтак «де-юре» не буде заповідних територій.

Але поки точаться дискусії з цього питання, заповідні території втрачають свої площі, піддаються надмірному антропогенному навантаженню, в результаті чого знищуються біорізноманіття, ландшафти. Прикладом цього є Ташинська сільська рада Миколаївської області, яка після проголошення у 1995 році створення на частині її території (5 тис. га) регіонального ландшафтного парку «Тилігульський» площею 8195,4 га у 2009 році відмовилась погоджувати його межі, виходячи з меркантильних інтересів. У результаті чого фактична залишкова площа парку склала лише 3195,4 га. Ця проблема загострюється конкуренцією між двома відомствами: управлінням лісового і мисливського господарства та управлінням охорони навколишнього природного середовища області за лідерство управління природними ресурсами. Причому, якщо управління охорони навколишнього природного середовища намагається зберегти степову рослинність ендемічного і реліктового походження та зберегти ландшафти, то управління лісового і мисливського господарства переслідує мету розширення лісових площ за рахунок коштів з державного бюджету і цільового екологічного фонду всупереч збереження сакральних цінностей природи.

Тому немає потреби перетворювати регіональний ландшафтний парк «Тилігульський» на землі лісогосподарського призначення за рахунок земель запасу згадуваної сільської ради, принаймні з двох причин. Перша - відсутність земельпорядної документації на відведення земель для лісового господарства, тобто мова йде про закладку лісу на землях, що не належать лісовому відомству, оскільки відсутні акти на право на землю. У цьому зв'язку відзначимо, що понад 90% земель лісогосподарського призначення не забезпечені державними актами. За таких обставин керівництво управління лісового і мисливського господарства повинні

нести кримінальну відповідальність за нецільове використання державних коштів, по суті, хоч і неусвідомлене, але задля задоволення власних потреб. З іншого боку - землі запасу Ташинської сільської ради мають інше цільове призначення, крім як для лісорозведення. Ці землі можуть передаватися у власність або користування для створення селянських (фермерських) господарств, садівництва, городництва, дачного і гаражного будівництва. Крім того, Указом Президента України «Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки» регламентується створення на землях запасу, що розміщені поблизу населених пунктів, громадських пасовищ [2]. За подібною схемою управління лісового і мисливського господарства Миколаївської області самозахватило майже 10 тис. га пасовищ у Березнегуватському та Березанському районах, майже 3,0 тис. га пасовищ, балок, солонців у Єланецькому районі при с. Маложенівка,

Звернемо увагу, що, передавши землі під лісорозведення, громадяни сільської ради назавжди її втратять, оскільки посадка лісу надасть цим територіям статусу земель Державного лісового фонду, до яких доступ селян буде закритий, виходячи із режиму його використання. Проте отримати ці землі на законних підставах лісовому відомству буде складно, оскільки обласна рада повинна скасувати рішення про створення регіонального ландшафтного парку «Тилігульський». Але сподівання на прийняття такого рішення обласною радою є, по суті, нереальним. Акваторія води через розорювання орних земель у межах прибережної захисної смуги піддається процесам евтрофікації, в результаті чого руйнується екологічна система, яка створювалася століттями. В останній час керівництво управління лісового і мисливського господарства поширює інформацію про перепідпорядкування регіонального ландшафтного парку лісовому відомству, обґрунтовуючи це наявністю матеріально-фінансових і людських ресурсів, чим, як уже згадувалось,

буде зруйновано заповідну справу. На нашу думку, такий інтерес управління лісового і мисливського господарства до заповідних територій криється в організації рекреаційно-туристичної діяльності за рахунок природних ресурсів, що їм не належать.

Відомча неузгодженість переважно спрямована також проти гармонійного розвитку заповідних територій. Наприклад, будівництво дороги шириною 10 м на Кінбурнській косі від села Геройського до с. Василівка довжиною 10 км (перша черга) і від с. Василівка до с. Покровка (друга черга) загальною вартістю 300 млн. грн. є причиною негативних наслідків для розвитку регіонального ландшафтного парку, оскільки її розміщення в плані повинно бути узгоджено із розміщенням функціональних зон, чого не було досягнуто при її проектуванні. Її розміщення по всіх параметрах не відповідає інтересам парку, залишається проблема подолання психологічного бар'єру жителями півострова щодо доцільності її будівництва, усвідомлюється гостре порушення його «дикості». Масовий заїзд транспорту на півострів принесе з собою всебічну руйнацію.

Отже, проведений аналіз використання заповідних територій дозволив розкрити вузький спектр проблем, що нині існує у заповідній справі. Як бачимо з аналізу, відомча неузгодженість управління заповідними територіями призводить до серйозних наслідків недосконалого функціонування їх за цільовим призначенням.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. В. Р. Бусел. – К.; Ірпінь: Перун, 2001. – 1440 с.
2. Про невідкладні заходи щодо реформування аграрного сектора економіки. Указ Президента України від 3 грудня 1099 року // Сільські вісті. – 1999. – 10 грудня.