



Ф.Д. ГАМОР

Карпатський біосферний заповідник

м. Рахів, Закарпатська обл., 90600, Україна

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ

Гамор Ф.Д. **Деякі питання вдосконалення державного управління природно-заповідним фондом України.** – Природа Карпат: науковий щорічник Карпатського біосферного заповідника та Інституту екології Карпат НАН України. – 2021. – № 1 (6). – С. 74–79.

Природно-заповідний фонд України (ПЗФ) є національним надбанням, складовою частиною світової системи природних територій та об'єктів щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Незважаючи на те, що розвиток природно-заповідного справи був і залишається одним із пріоритетів державної політики у сфері економічного та соціального розвитку України, його державне управління переживає зараз системну кризу. Через це команда Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування протягом 2020-2021 років проаналізувала стан впровадження законодавства у сфері збереження природно-заповідного фонду України (ПЗФ), оцінила проблеми управління установами ПЗФ та визначила пріоритетні завдання, які потребують невідкладного вирішення. До першочергових віднесено питання підвищення ефективності управління та впорядкування оплати праці працівників установ природно-заповідного фонду, розробка і прийняття Державної програми збереження та розвитку ПЗФ й удосконалення природоохоронного законодавства.

Ключові слова: природно-заповідний фонд, державне управління, оплата праці.

Hamor F.D. **Some issues on improving the state management of the nature reserve fund (protected area system) of Ukraine**

The Nature Reserve Fund of Ukraine (NRF), which is a national treasure, an integral part of the world system of natural territories and objects for which a special regime of protection, restoration and use is established. Despite the fact that the development of nature conservation has been and remains one of the priorities of state policy in the field of economic and social development of Ukraine, its public administration is currently experiencing a systemic crisis. Therefore, the team of the Committee of the Supreme Council of Ukraine on Environmental Policy and Nature Management during 2020-2021 analyzed the state of implementation of legislation in the field of conservation of nature reserve fund of Ukraine (NRF), assessed the problems of management of protected areas and identified priority tasks that need immediate solutions. Among the priority issues are: improving the efficiency of management and regulation of remuneration of employees of protected areas, development and adoption of the State program for the conservation and development of the NPF and improvement of nature protection legislation.

Key words: protected area system, state management, remuneration.

Відповідно до законодавства України природно-заповідний фонд (ПЗФ) становлять ділянки суші та водного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну та іншу цінність і виділені з метою збереження природної різноманітності ландшафтів, генофонду тваринного

і рослинного світу, підтримання загального екологічного балансу та забезпечення фонових моніторингу навколишнього природного середовища. ПЗФ є національним надбанням, складовою частиною світової системи природних територій та об'єктів щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання (Закон..., 1992).

До складу природно-заповідного фонду України входить 8102 території та об'єкти площею понад 3,7 млн гектарів (у т.ч. понад 400 тисяч гектарів акваторії Чорного моря), а саме: 19 природних і 5 біосферних заповідників, 49 національних природних парків, 3167 заказників, 3441 пам'ятка природи, 81 регіональний ландшафтний парк, 81 заповідне урочище, 28 ботанічних садів, 13 зоологічних парків, 57 дендрологічних парків, 572 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва. З них, 54,7% або 645 мають статус загальнодержавного значення. А загалом площа природно-заповідного фонду складає лише близько 6,7 відсотків території України, або майже в три рази менше, ніж в середньому по Європі. Для порівняння, площі несанкціонованих сміттєзвалищ в Україні перевищують території ПЗФ.

Загалом, на думку багатьох політиків, науковців та громадських діячів, проблеми збереження та розвитку природно-заповідного фонду загострюються, а управління ними переживає зараз системну кризу (Бригинець, 2013; Тимочко, 2013; Гамор, 2015; Заповідна..., 2017).

Зривається виконання заходів щодо створення нових заповідників та національних природних парків, незадовільним залишаються питання фінансування та матеріально-технічного забезпечення установ природно-заповідного фонду тощо.

Уже давно закінчилися терміни дії, затвердженої Верховною Радою України "Програми перспективного розвитку заповідної справи в Україні" ("Заповідники") від 22.09.1994, №177/94-ВР, а питання розробки та прийняття нової блокується. Хоча розвиток природно-заповідної справи був і залишається на папері, одним із пріоритетів державної політики у сфері економічного та соціального розвитку України (Указ..., 2005; 2009).

У зв'язку із цим, Команда Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування протягом 2020-2021 років проаналізувала стан впровадження законодавства у сфері збере-

ження природно-заповідного фонду України (ПЗФ), оцінила проблеми управління установами ПЗФ та визначила пріоритетні завдання, які потребують невідкладного вирішення (Овчиннікова, 2020).

До першочергових віднесено питання підвищення ефективності управління та впорядкування оплати праці працівників установ природно-заповідного фонду.

Об'єкти природно-заповідного фонду України, де функціонують спеціальні адміністрації, належать до сфери управління Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів, Міністерства освіти і науки, Державного агентства лісових ресурсів, Національної академії наук, Національної академії аграрних наук, Державного управління справами. Цей фактор значною мірою впливає на формування структури спеціальних адміністрацій та укомплектування їх фаховими кадрами й рівнем оплати праці.

Загальні умови оплати праці працівників установ природно-заповідного фонду України визначаються постановою Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298 "Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери", яка не в повній мірі відображає специфіку, зокрема, складних умов праці, яка пов'язана із збереженням в Україні особливо цінних природних об'єктів. Тому, працівники установ природно-заповідного фонду України, працюючи в екстремальних умовах, незважаючи на підвищення у поточному році рівня мінімальної заробітної плати, залишаються однією з найменш оплачуваних категорій працівників бюджетної сфери. Так, зокрема, посадові оклади працівників служби державної охорони (майстрів з охорони природи та інспекторів природно-заповідного фонду) встановлюються відповідно до 6-8 тарифного розряду і становлять в середньому 4250 гривень, і є значно меншими від розміру мінімальної заробітної плати, яка згідно Закону України "Про державний бюджет України

на 2021 рік" № 1082-IX від 15.02.2020 року на 1 січня 2021 становить 6000 гривень. А посадові оклади провідних інженерів, фахівців, економістів, бухгалтерів встановлюються відповідно до 8-10 тарифного розряду і становлять в середньому 4650 гривень, що також є меншим від розміру мінімальної заробітної плати, навіть з урахуванням усіх надбавок та доплат. Тому, для всіх цих категорій працівників виплачується доплата до рівня мінімальної заробітної плати, що нівелює будь-які стимулюючі виплати, а також доплату за роботу в гірських умовах, та унеможлиблює диференціацію заробітної плати працівників у залежності від їх кваліфікації та досвіду роботи.

Крім того, великою є різниця в оплаті праці між працівниками установ природно-заповідного фонду, які знаходяться в підпорядкуванні різних відомств. Так, для керівників установах ПЗФ, які перебувають у підпорядкуванні Національної академії наук України, оплата праці здійснюється за 23 тарифним розрядом. Натомість, керівників установ ПЗФ, що підпорядковуються Міндовкілля та іншим відомствам – максимум по 20 тарифному розряду. Тому, та з метою впорядкування оплати праці персоналу установ ПЗФ, робочі підгрупи Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики та природокористування, нещодавно детально опрацювали цю проблему. Вони запропонували на першому етапі реформування системи оплати праці працівників природоохоронної сфери, внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298 "Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери", зокрема доповнити її розділом "Установи природно-заповідного фонду" із відповідним збільшенням тарифних розрядів для працівників служби охорони та фахівців установ природно-заповідного фонду України.

Для цього необхідно до згаданої Постанови включити додатковий розділ такого змісту:

XLIV. Установи	
природно-заповідного фонду	
Директор	20-23
Завідувач наукового відділу, лабораторії	16-19
Керівники основних структурних підрозділів	16-19
Керівники інших підрозділів	8-12
Головний науковий співробітник, старший науковий співробітник, науковий співробітник, молодший науковий співробітник	14-21
Головний редактор, відповідальний секретар наукових видань	6-20

Провідні фахівці та службовці

Провідний інженер, провідний фахівець, провідний економіст, провідний бухгалтер, програміст системний, фахівець з рекреації, фахівець I категорії, провідний юристконсульт, технік-лаборант I категорії, провідний редактор	12-15
Майстер з охорони природи, інспектор з охорони природно-заповідного фонду, інспектор з кадрів, документознавець	9-13
<i>Інші фахівці та технічні службовці</i>	
Художник-оформлювач, архіваріус, природоохоронник, слюсар-сантехнік, верстатник деревообробних верстатів, робітник з комплексного обслуговування, електромонтер з ремонту та обслуговування електроустаткування, електрогазозварник, слюсар з ремонту автомобілів, столяр	5-7
Водії автотранспортних засобів	5-7
I класу, тракторист	
Сторож, прибиральник службових приміщень, кастелянка, робітник з благоустрою	3-4

Такі доповнення сприятимуть покращенню умов оплати праці працівників установ ПЗФ та залученню для збереження особливо цінних природних об'єктів України, висококваліфікованих спеціалістів, запобігатимуть плинності кадрів та підвищенню престижу роботи працівників галузі природно-заповідного фонду України.

По-друге, робочі підгрупи Комітету Верховної ради України з питань екологічної політики та природокористування, запропонували цьому Комітету, звернутись також до Кабінету Міністрів України з пропозицією щодо розробки та затвердження "Державної програми України зі збереження та розвитку природно-заповідного фонду". У цій Програмі мають бути передбачені заходи із створення та розширення територій та об'єктів, що особливо охороняються, визначені по роках, у розрізі найважливіших природоохоронних територій, плани з їх належного фінансування, матеріально-технічного оснащення та зміцнення системи заповідної справи професійними управлінськими кадрами.

По-третє, опрацьовано та запропоновано на розгляд пропозиції щодо внесення змін до закону "Про природно-заповідний фонд", Земельного кодексу та інших законодавчих актів (Гамор, 2020).

Так, до прикладу, пропонується статтю до статті 7 закону "Про природно-заповідний фонд" включити положення про те, що "Забороняється вилучення, передача у власність та надання у користування земельних ділянок, стосовно яких прийнято рішення про створення чи оголошення територій об'єктів природно-заповідного фонду" та "До здійснення державної реєстрації права постійного користування природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендрологічних та зоологічних парків загальнодержавного значення, а також регіональних ландшафтних парків земельними ділянками природно-заповідного та іншого природоохоронного призначення – це право підтверджується матеріалами проєктів створення

(зміни меж) територій та об'єктів природно-заповідного фонду". Крім того, частину першу статті 46 викласти в редакції "Оплата праці працівників природоохоронних установ повинна забезпечувати достатні матеріальні умови для належного виконання службових обов'язків, сприяти укомплектуванню природоохоронних установ компетентними і досвідченими кадрами, стимулювати їх сумлінну та ініціативну працю. Заробітна плата осіб природоохоронних установ складається з посадових окладів, премій, надбавок за вислугу років, за роботу в польових умовах, за виконання роботи вахтовим методом, інших надбавок та доплат, коштів на придбання форменого та спеціального одягу, розмір та порядок встановлення яких визначаються Кабінетом Міністрів України".

А з метою надання належних повноважень працівникам служби державної охорони, статтю 61 викласти в редакції: "До складу служб державної охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду входять керівники адміністрацій природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків, регіональних ландшафтних парків, ботанічних садів, дендрологічних парків та зоологічних парків загальнодержавного значення, працівники охорони, а також інших підрозділів цих адміністрацій.

Порядок діяльності служби державної охорони природно-заповідного фонду України, а також перелік підрозділів і посад працівників, які входять до її складу, визначаються Кабінетом Міністрів України. Служби державної охорони на місцях очолюють керівники адміністрацій територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Посадові особи служб охорони територій та об'єктів природно-заповідного фонду мають право:

- 1) перевіряти у встановленому порядку в громадян і юридичних осіб наявність дозволів та інших документів на відвідування та використання природних ресурсів територій природно-заповідного фонду;

2) складати протоколи та розглядати відповідно до законодавства справи про адміністративні правопорушення, у сфері охорони, захисту, використання та відтворення природно-заповідного фонду;

3) зупиняти транспортні засоби та проводити огляд речей, транспортних засобів, знарядь, добутої в природно-заповідному фонді продукції та інших предметів;

4) у разі неможливості встановлення особи правопорушника природоохоронного законодавства на місці вчинення правопорушення доставляти його до органів Національної поліції або в органи місцевого самоврядування для складення протоколу про адміністративне правопорушення;

5) у разі порушення природоохоронного законодавства вилучати в установленому законом порядку у громадян і юридичних осіб документи, добути природні ресурси, знаряддя їх добування, а також транспортні засоби, що були знаряддям правопорушення, та вирішувати питання про їх подальшу належність і використання;

6) проводити, у випадках встановлених законом, фотографування, звукозапис, кіно- і відеозйомку як допоміжний засіб для запобігання порушенням у сфері охорони, захисту, використання та відтворення природно-заповідного фонду;

7) викликати громадян, у тому числі посадових осіб, для одержання від них усних або письмових пояснень, у зв'язку з порушенням ними природоохоронного законодавства;

8) безперешкодно відвідувати територію і приміщення підприємств, установ та організацій, які здійснюють добування, зберігання або перероблення природних ресурсів, з метою здійснення нагляду за законністю їх використання;

9) визначати, за затвердженими таксами й методиками, розмір збитків, завданих природно-заповідному фонду;

10) анулювати дозволи або інші документи на право використання природних ресурсів, у випадках порушення природоохоронного законодавства;

11) приймати рішення про обмеження або заборону господарської та іншої діяльності на територіях природно-заповідного фонду;

12) направляти у відповідні державні органи матеріали про притягнення осіб до дисциплінарної, адміністративної й кримінальної відповідальності, позови до суду;

13) подавати позови до суду про відшкодування втрат природно-заповідного фонду, а також повернення самовільно або тимчасово зайнятих його ділянок;

14) давати обов'язкові для виконання приписи з питань, що належать до їх повноважень.

Посадові особи служби державної охорони природно-заповідного фонду можуть мати й інші повноваження відповідно до закону. Вони забезпечуються форменим одягом, спеціальними транспортними засобами з кольорографічним забарвленням і написом з емблемою, службовою зброєю та спеціальними засобами, мають право їх зберігання, носіння і застосування в порядку, встановленому законодавством".

Запропонованим законопроектом передбачається цілий ряд й інших змін та доповнень до чинних законів, які спрямовані на подолання кризи в заповідній справі.

Будемо сподіватись на підтримку цих пропозицій в Комітеті Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування й Кабінеті Міністрів України.

Бригинець О.М. Проблеми установ природно-заповідного фонду // Виконання стратегії національної екологічної політики у сфері природно-заповідної справи: оцінка громадськості. Збірка матеріалів до Комітетських слухань у Верховній Раді України "Природно-заповідний фонд: проблеми та шляхи вирішення". – Київ, 2013. – С. 48–53.

Гамор Ф. На комітетських слуханнях у Верховній Раді України обговорено проблеми природно-заповідного фонду // Зелені Карпати, 2015. – № 1-4. – С. 12–14.

- Гамор Ф. Щодо надання пропозицій про внесення змін до природоохоронного законодавства. Матеріали Робочої групи з питань природно-заповідного фонду. Випуск 1 / Ред.: Ю.Ю. Овчинникова – Київ: Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування, 2021. – 132 с.
- Закон України "Про природно-заповідний фонд України" № 2456-ХІІ. – м. Київ, 16 червня 1992 року.
- Заповідна справа в Україні: абсолютна заповідність чи європейська модель гармонії людини і природи? Збірник вибраних матеріалів / [за ред. М.П. Стеценка, Ф.Д. Гамора]. – Львів: "Тиса", 2017. – 238 с.
- Овчинникова Ю.Ю. (ред.). Матеріали Робочої групи з питань природно-заповідного фонду. Випуск 1 / Київ: Комітет Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування, 2021. – 132 с.
- Тимочко Т.В. Проблеми функціонування природоохоронних територій в Україні та шляхи їх розв'язання // Виконання стратегії національної екологічної політики у сфері природно-заповідної справи: оцінка громадськості. Збірка матеріалів до Комітетських слухань у Верховній Раді України "Природно-заповідний фонд: проблеми та шляхи вирішення". – Київ, 2013. – С. 54–59.
- Указ Президента України "Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи" (№ 838/2005 від 23 травня 2005 року).
- Указ Президента "Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні" (№ 600/2009 Ф від 14 серпня 2009 року).