

Система державного управління природно-заповідним фондом України та її регіонів

Розглянуто питання налагодження природоохоронного державного управління як свідомого, цілеспрямованого та активного виду людської діяльності, спрямованого на створення, організацію і збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ).

Ключові слова: природно-заповідний фонд, управління, природоохоронне державне управління.

В епоху економічної та фінансової нестабільності у світі та й в Україні зокрема для більшості українців національні парки, створені для організації відпочинку і дозвілля населення, не є першою необхідністю. На думку скептиків, у наш час природоохоронні об'єкти економічно недоцільні і не мають соціального попиту. На створення природоохоронних об'єктів, а ще більше – на подальше утримання потрібне достатнє державне фінансування. Чимало грошей витрачається на розробку проектів організації території, оплату праці, працівників, технічне обслуговування тощо. Водночас реальної роботи з надання рекреаційних послуг населенню не видно. В Україні немає середньостатистичного споживача рекреаційної «продукції», а для створення належного сервісу з метою залучення грошових бізнес-туристів у наших національних парках майже нічого не робиться. Не виключено, що окремі еколого-освітні стежки і науково-пізнавальні маршрути залишаються фіктивними, тобто на папері.

Однак для спростування такого негативного твердження потрібно сказати, що створення і організація територій та об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) на перспективу – справа державного значення. Тому необхідною передумовою розвитку і процвітання заповідної справи є закладення міцних підвалин, основою яких є налагоджене природоохоронне державне управління.

Процес управління, як свідомий, цілеспрямований та активний вид людської діяльності, було закладено ще в античні часи. Уже Платон у творі «Республіка» намагався дати поради та формулювати правила керування людьми [3]. Раціональне управління дозволило Стародавньому Риму існувати як світовій державі протягом шести століть.

Сучасна теорія управління знає два найважливіші аспекти управління: інтелектуальний (затрата розумових зусиль) і вольовий (вольові управлінські зусилля) [2]. Звідси у визначеннях цього поняття завжди, прямо чи опосередковано, вказується, що управління спрямоване на організацію і впорядкування об'єкта, яким ми хочемо керувати.

Управління системою, компонентами якої є ПЗФ – об'єкт управління, і сукупність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, громадськість – суб'єкт управління, водночас становить управлінський процес – як «по вертикалі», так і «по горизонталі».

В основу управлінської діяльності «по вертикалі» покладено принцип підпорядкованості нижчих органів вищим. Владні розпорядження, накази органів вищої ланки є обов'язковими до виконання для нижчих ланок, а в

разі невиконання чи неналежного виконання їх реалізація досягається через застосування примусових заходів. Зокрема, начальник Державної служби заповідної справи притягає до дисциплінарної відповідальності керівників структурних підрозділів, інших працівників.

Управлінський процес «по горизонталі» утворюється між органами, які організаційно не залежать один від одного і взаємодіють у межах наданих прав. Це, зокрема, стосується взаємовідносин органів державної влади й громадськості. Так, згідно зі статтею 13 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» об'єднання громадян, статутами яких передбачено діяльність у галузі охорони навколишнього природного середовища, мають право на участь в управлінні територіями та об'єктами ПЗФ.

Території та об'єкти ПЗФ загальнодержавного значення перебувають у підпорядкуванні або під охороною різних державних органів та установ.

На сьогодні установи ПЗФ підпорядковані: Мінекоресурсів – 24, Держлісагенству – 12, НАН – 11, НААН – 3, Державному управлінню справами – 5, МОНмолодьспорту – 1, Національному університету імені Тараса Шевченка – 1, Мінрегіону – 1. Таким чином, біля 70% території ПЗФ загальнодержавного значення перебуває у підпорядкуванні або під охороною зазначених центральних органів виконавчої влади та наукової установи. Близько 16% усіх територій та об'єктів ПЗФ загальнодержавного значення розташовані на землях, які не надані землекористувачам у постійне користування і тому перебувають у віданні органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування. До таких об'єктів належать 49 заказників, 33 пам'ятки природи, 3 зоопарки, 11 парків-пам'яток садово-паркового мистецтва загальною площею 41,8 тис. гектарів. Загальна площа природних, біосферних заповідників та національних природних парків (61 установа) складає 1446,9 тис. гектара. Це становить 44% площі ПЗФ загальнодержавного значення, або 2,4% площі України. Площа земель, наданих таким установам у постійне користування, становить 760 тис. гектарів, або 23 відсотка площі ПЗФ, 1,2 відсотка площі України. Серед таких установ 22 (713,6 тис. гектарів) перебуває у підпорядкуванні Мінекоресурсів, 11 (218,7 тис. гектарів) – Держлісагенства України, 5 установ (150 тис. гектарів) – Національної академії наук України.

В умовах поліцентричного підпорядкування територій та об'єктів ПЗФ стратегічно правильним є вирішення питання про створення єдиного Державного органу з охорони та захисту природної спадщини. З історії заповідної справи України відомо, що аналогічний урядовий орган – Головне управління по заповідниках при Раді Міністрів УРСР уже існував: з 26 лютого 1940 р. (з перервою на час війни) по серпень 1951 р., коли в СРСР було ліквідовано 88 заповідників.

У перші роки Незалежності України була спроба підпорядкувати всі біосферні і природні заповідники, національні природні парки одному урядовому органу. Таким чином, постановою Верховної Ради України «Про впорядкування управління заповідниками і національними природними парками» від 23 грудня 1993 р. визначалося: «Вважати необхідним створювані заповідники і національні природні парки підпорядковувати Міністерству охорони навколишнього природного середовища України». Однак створені Державною службою заповідної справи (раніше Головне управління національних природних парків і заповідної справи) після цієї постанови Рівненський (1999) і Черемський (2001) природні заповідники, національні природні парки «Сколівські бескиди» (1999) та Галицький (2004) залишаються в підпорядкуванні Державного агентства лісових ресурсів України.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» зі змінами від 21.01.2010 [1], спеціально уповноваженим органом

державного управління у галузі організації, охорони і використання природно-заповідного фонду є Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Вищезазначеною постановою Кабінету Міністрів України від 9 серпня 2001 р. № 1000 Урядовим органом державного управління, що діє у складі Міністерства і підпорядковується йому, визначена Державна служба заповідної справи.

Укази Президента України: від 6 березня 2004 р. №317 «Про внесення змін до указів Президента України» (відповідно до якого Державна служба заповідної справи була повернена до складу Мінприроди), від 11 листопада 2004 р. №1396 «Про невідкладні заходи по забезпеченню дотримання законодавства в межах територій і об'єктів природно-заповідного фонду України» і від 23 травня 2005 р. №838 «Про заходи по подальшому розвитку природно-заповідної справи в Україні» – направлені на удосконалення системи управління заповідною галуззю.

В указах Президента звертається увага на заповідні території, які не є в державній власності. Адже у наш час трапляються непоодинокі випадки зміни землекористувача (і землевласника) земельної ділянки, на якій розміщується заповідний об'єкт або територія. Такі суб'єкти здійснюють «заповідний менеджмент» у своїх приватних інтересах, а від цього вплив на складові ПЗФ стає безсистемним.

Підпорядкування однакових за правовим статусом заповідних територій і об'єктів різним державним структурам можна пояснити нічим іншим, як у кращому разі галузевими інтересами. Одна з основних причин такої ситуації в заповідній справі – відсутність врегулювання цього питання у правовому полі. На сьогодні відсутній нормативно-правовий документ, який би вичерпно визначав процедури управління ПЗФ.

Відомча роздробленість установ ПЗФ не дозволяє проводити ефективну фінансову політику. Відсутність єдиного головного розпорядника засобів робить неможливим планування бюджетних коштів для вирішення першочергових, пріоритетних проблем у цій галузі, фінансовий контроль за ефективним використанням фінансових ресурсів. Головні розпорядники засобів, у підпорядкуванні яких перебувають установи ПЗФ, планують їм витрати за залишковим принципом, оскільки діяльність цих установ не є їх пріоритетом. Відсутність єдиної державної системи матеріального стимулювання, відбору, підготовки кадрів, їх навчання з року в рік загострює кадрову проблему.

Можна наводити ще багато об'єктивних чинників для обґрунтування необхідності створення єдиної системи управління заповідною справою: державна реєстрація Мінюстом розроблених Мінекоресурсів нормативно-правових актів; забезпечення установ ПЗФ єдиним форменим одягом, зброєю; облік і контроль за здійсненням рекреаційної діяльності і т. п.

Управління ПЗФ на практиці здійснюється через такі функції: планування, організація, координація, облік та контроль. Із них найважливіші і найскладніші – організація та координація, а визначення мети є початковим принципом усякого управління [4].

Якщо говорити безпосередньо про організацію як функцію управління ПЗФ, то її визначено статтями 51-53 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» у Порядку створення й оголошення територій та об'єктів ПЗФ. Цей порядок визначає три умовні етапи.

На початковому етапі здійснюють підготовку й подання клопотань про створення чи оголошення територій та об'єктів ПЗФ.

Наступним є розгляд клопотань та їх погодження з власниками та первинними користувачами природних ресурсів у межах територій, рекомендованих для заповідання.

Незгода принаймні одного із землекористувачів унеможливиє утворення заповідного об'єкта чи території, зводить нанівець усю попередню виконану роботу. Отже, діяльність щодо погодження, є досить тривалою в часі, потребує значних витрат.

Третій етап передбачає прийняття рішення про створення територій та об'єктів ПЗФ Президентом України і місцевими радами.

У такий спосіб юридично оформляється організаційна функція управління. Тобто Президент України, місцеві ради, як суб'єкти управління, є носіями функції організації в управлінні ПЗФ, здійснюють її.

Погодження клопотань із власниками та первинними користувачами природних ресурсів окремі науковці визначають як функцію координації.

Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі й порівнянні фактичного стану з вимогами законодавства, плановими завданнями, виявлення відхилень у їх виконанні.

Статті 62 і 63 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» визначають два види контролю за дотриманням режиму (державний і громадський) територій та об'єктів ПЗФ.

Одним із визначальних факторів здійснення державними і громадськими органами повноважень щодо контролю є функція обліку. Вона пов'язана зі збиранням, передачею, зберіганням, реєстрацією і групуванням даних про управлінську діяльність.

Стаття 56 названого закону визначає кадастр територій і об'єктів ПЗФ як систему необхідних і достовірних відомостей про природні, наукові, правові та інші характеристики територій та об'єктів, що входять до складу ПЗФ.

Також слід звернути увагу, що всі функції управління ПЗФ органічно між собою взаємопов'язані і, як правило, виникають унаслідок виконання попередніх управлінських дій, тобто мають причинно-наслідковий характер.

Саме у функціональному управлінні рекреаційною діяльністю як пріоритетній функції національних природних парків України полягає їх основне завдання. Адже здійснення такої діяльності (надання туристичних послуг, організація турів) на ПЗТ покладається на спеціалізовані державні й комерційні структури – туристичні фірми.

Проблему вдосконалення управління ПЗФ слід розглядати у двох площинах: функціональній і структурній.

Щодо функціонального управління. Досить поширеною є думка, що зміст державного управління, включаючи моніторинг довкілля, збереження природи, найчіткіше проявляється в його функціях (функціях управління).

Щодо структурованого управління, то світовий досвід знає кілька найприйнятніших структур управління (лінійна, функціональна, лінійно-функціональна, програмно-цільова, матрична, дивізіональна) і відповідно видів управління.

Управління з лінійною структурою передбачає надходження розпорядження від одного органу (начальника) до іншого за ієрархією «згори донизу». Основним недоліком цієї форми організаційної структури є занадто складна процедура з прийняттям рішень. Останні надходять згори донизу, а по дозвіл на кожен крок у провадженні слід звертатися «знизу догори» через усю ієрархію керівників.

Лінійна структура управління дуже складна і водночас «флегматична». Вона повільно реагує на внутрішні й зовнішні зміни, виключає новаторство і творчість.

За функціональної структури управління спільні для кількох підрозділів функції управління адресують одному органу (підрозділу) або виконавцю. Цей виконавець, чи структурний підрозділ, здійснює однорідні за змістом функції й

отримує розпорядження від кількох керівників. Тобто субординація в управлінні здійснюється за функціями.

Позитивом згаданої управлінської форми є те, що виконавчі органи діють, уникаючи дублювання функцій та доводячи виконання їх до найвищої досконалості.

Недоліками функціональної структури управління є відсутність однозначності під час отримання розпоряджень вищих керівних органів, погіршення координації в діяльності, а також зростання складності управлінського процесу.

Поняття функції управління у сфері ПЗФ України можна визначити, як відносно самостійну складову управлінської діяльності, в якій виражений владно-організаційний вплив суб'єкта управління, спрямований на забезпечення життєво важливих потреб взаємодіючого з ним і адекватного йому об'єкта управління.

На основі вищевикладеного визначимо, що державне управління в галузі організації, охорони й використання ПЗФ, – це здійснювана відповідно до чинного законодавства організаційно-розпорядча діяльність органів виконавчої влади, наукових установ, громадськості з метою забезпечення функціонування природно-заповідних територій та об'єктів.

Отже, ефективність управління системи ПЗФ, наряду залежить від її стабільного фінансування, що своєю чергою забезпечує збереження природних ресурсів ПЗФ, стійкий розвиток і врахування їх обмежених можливостей протидії антропогенному впливу.

Список використаних джерел

1. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – №11. – Ст. 112 .
2. Данилишин Б. М. Наукові нариси з економіки природокористування : [монографія] / Б. М. Данилишин. – К. : РВПС України НАН України, 2008. – 280 с.
3. Андрієнко Т. Л. Соціально-екологічна значимість природно-заповідних територій / Т. Л. Андрієнко, П. Г. Плюта. – К. : Наук. думка, 1991. – 154 с.
4. Управління природоохоронною діяльністю : [навч. посіб.] / Л. П. Товажнянський, Ю. Г. Масікевич, В. Д. Солодкий та ін. – Харків : НТУ «ХПІ», 2002. – С. 222-247.

Дребот О. И. Система государственного управления природно-заповедным фондом Украины и ее регионов.

Рассмотрен вопрос налаживания природоохранного государственного управления как сознательного, целенаправленного и активного вида человеческой деятельности, направленного на создание, организацию и сохранение территорий и объектов природно-заповедного фонда (ПЗФ).

Ключевые слова: природно-заповедный фонд, управление, природоохранное государственное управление.

Drebot O. I. The System of Nature-Reserve Fund State Governance in Ukraine and its Regions.

The problem of establishing environmental governance as a conscious, purposeful and active kind of human activity aimed at creating, organizing and maintaining of territories and objects of the nature reserve fund is considered.

Keywords: nature reserve fund, management, environmental governance.

Надійшло 23.06.2011 р.