

ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ СЛУЖБИ ДЕРЖАВНОЇ ОХОРОНИ ПРИРОДНО-ЗАПОВІДНОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

Артамонов В. А.

НПП «Бузький Гард»

Мірошниченко О. В.

МФ Європейського університету

З початку створення на території України заповідників їхнім головним завданням стала охорона території зазначених природних об'єктів. Тобто охорона здійснювалась за територіальним принципом: охоронявся периметр території проти проникнення будь-кого, а у випадку проникнення необхідно було порушника затримати. Ще у 20-х роках ХХ ст. функції охорони були покладені на егерів, і ця посада в заповідниках (особливо тих, що належали НАН України) зберігалася до кінця 80-х років минулого сторіччя. Коли були введені посади інспекторів, їх за звичкою продовжували називали егерями, та й досі часто вживають цю назву. Ця тенденція збереглась і на початку 90-х, наприклад, при організації перших регіональних ландшафтних парків (РЛП) в Миколаївській області у 1993 та 1995 роках в їхньому штатному розписі були поряд з інспекторськими введені посади егерів.

За діючими схемами тарифних розрядів егер (від нім. *Jäger* – мисливець, стрілець) – робоча посада, яка відноситься до робітників, які виконують малокваліфіковану роботу. Єгер виконує функції з охорони тваринного світу, впорядкування угідь, впровадження біотехнічних заходів, розвідки угідь для полювання, обліку тварин, спостереження природи, організації полювання.

Із створенням в західному регіоні України на початку 80-х років на базі держлісгоспів перших українських національних парків основу охорони склали лісники. За діючими схемами тарифних розрядів лісник – робоча посада, яка відноситься до робітників, які виконують кваліфіковані (складні) роботи. Лісник здійснює охорону лісу, нагляд станом лісу, за лісовими побічними користуваннями, стежить за виконанням лісгосподарських та лісокультурних робіт, за наявністю і станом межових, інформаційних знаків, здійсненням полювання.

Станом на початок 2010 року, посади лісника та егеря в новому переліку державної лісової охорони відсутні [1]. Виведення робочих професій зі складу держлісоохорони обумовлене, по-перше, недостатньою кваліфікацією для виконання зростаючих завдань, і по-друге, потребою

економії коштів. Поступово від цих посад відмовились і заповідній справі.

Початок 2000-х років дав новий поштовх в роботі новонароджуваної заповідної галузі: значним кроком вперед було прийняття постанови КМУ №1127 від 14.07.2000 «Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України», у цей час видаються накази Мінекоресурсів №171 від 20.10.2000 «Про затвердження Знаків розрізнення, зразків, порядку та норм носіння форменого одягу працівниками служби державної охорони природно-заповідного фонду України» та №478 від 29.11.2002 «Про затвердження Видів та норм забезпечення зброєю і спеціальними засобами працівників служби державної охорони природно-заповідного фонду України».

У затвердженому постановою КМУ «Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України» додатку серед посад переліку посадових осіб – головний лісничий, лісничий, лісник, егер, майстер лісу. Тобто, незважаючи на те, що в галузі є багато заповідних територій та об'єктів, де немає лісу, або домінують інші екосистеми, в основі збереглись посади державної лісової охорони. Науковцями і фахівцями неодноразово критикувалась лісова направленість в заповідній справі, що історично склалася, і сьогодні розвиток галузі потребує змін у підходах до заповідного менеджменту, в тому числі і до служби державної охорони.

Постановою КМУ від 09.08.2001 № 1000 створена Державна служба заповідної справи, у 2004 році були вперше введені нові посади до довідника кваліфікаційних характеристик працівників [2]. Заповідна галузь отримала головного природознавця, начальника відділення природоохоронного науково-дослідного, майстра з охорони природи, дільничного інспектора з охорони природно-заповідного фонду (ПЗФ), природоохоронця та ряд інженерів, які списані з лісівничих інженерів із заміною в назві та тексті «лісо-» на «природо-», та ще майже 40 посад.

Хоча самі кваліфікаційні вимоги є досить «сирими», а в деяких випадках значно застарілими, затвердження такого документу слід вважати серйозним позитивом, особливо те, що кваліфікаційні вимоги до кандидатів на посади охорони значно підвищились. Зокрема інспектори повинні мати освіту щонайменше молодшого спеціаліста, що є нагальною вимогою часу. Нормативна база з природоохоронного законодавства за часів незалежної України значно змінилась, і потребує освічених фахівців, адже робота охорони на природно-заповідних територіях вимагає базових знань в галузі лісового, водного, земельного, мисливського, рибного господарств, тваринного, рослинного світу,

червоної книги, картографії, навичок роботи із технікою, приладами, зброєю, спорядженням.

Ці професії уже відображені в наказах Мінприроди щодо тарифних ставок [8], які вважаються галузевими. Але у інших відомствах, які управляють природно-заповідними установами (ПЗУ) загальнодержавного значення – Держкомлісгоспу, Адміністрації Президента України, навчальних закладів, установ НАН України та УААН, – збережені старі посади. Крім того, при уважному перегляді додатку до постанови КМУ №1127 [4], видно, що зміни 2004-2005 років [2, 8] його не торкнулись і заявленому списку сьогодні фактично відповідають лише посадові особи Держкомлісгоспу і начальники відділів ДСО та інспектори. Тобто суди при розгляді матеріалів адміністративних та кримінальних справ, складених посадовими особами, назви посад не відповідають переліку, можуть визнати їх недійсними і незаконними.

Вигадування штучних посад на кшталт головного природознавця (аналог головного лісничого) та природоохоронника (аналог робітника садово-паркового господарства) [2] також не зовсім позитивно впливає на її розвиток – небагато людей в Україні хочуть бачити такий запис в трудовій книжці, незручно представлятись, не зовсім зрозумілими є їхні службові обов'язки.

Сьогодні в службах охорони ПЗУ Мінприроди домінують інспектори та майстри з охорони природи. За діючими в ПЗФ схемами тарифних розрядів інспектори відносяться до фахівців та технічних службовців. Інспектор (лат. *inspector*, від *inspicere*, від *in* – в, на, та *spicere* – дивитись) – посадова особа, яка здійснює нагляд, контроль (контролер, спостерігач, наглядач, смотритель), перевірку дотримання тих або інших правил та норм в будь-якій галузі.

Оскільки за останні десять років умови охорони змінилися, сучасний стан роботи держслужби охорони ПЗФ викликає ряд зауважень, зокрема щодо низької ефективності адміністративної практики, виявлення правопорушень, які мають ознаки злочинів, недосконалої позовної практики. Це питання неодноразово обговорювалося в Державній службі заповідної справи, стану збереження ПЗФ багато уваги приділяється різноманітними державними контролюючими органами, прокуратурою.

У той же час висновок, що ДСО недопрацьовує був б необ'єктивним, достатньо вивчити данні по протипожежних та біотехнічних заходах, доходах від рекреаційної діяльності, рубках лісу, розділах Літопису природи. Таким чином необхідним є введення відповідних показників для оцінювання роботи, оскільки незрозуміло як оцінювати роботу, за якими критеріями. З одного боку домінуюча інспекторська функція, з

другого – господарська, захисна, інформаційна, на які приділяється багато робочого часу.

За якими показниками оцінювати, наприклад, роботу служб охорони природних заповідників, до яких обмежений доступ і які знаходяться віддалено від населених пунктів, основних шляхів, туристичних маршрутів? Особливо в степовій зоні вони й збереглися в недоторканості тому, що до окремих місць історично був обмежений доступ техніки, людей, худоби з причин їх віддаленості та відсутності доріг.

Основним завданням охорони природних заповідників (ПЗ) є недопущення на їхню територію сторонніх осіб, не говорячи вже про будь-яке природокористування. І головним критерієм оцінювання при цьому є відсутність проникнення на територію заповідників сторонніх осіб і відсутність надзвичайних ситуацій. Тобто охоронна функція зводиться до роботи *патрульного на периметрі*, про інспекторську діяльність не йдеться. Парадоксально, але, як не дивно, чим нижче *реальні* показники по виявленню порушень у служби охорони природного заповідника, тим краще. Значить у заповіднику відбуваються лише природні процеси, і це – головний чинник його збереження. У той же час, важливою функцією є спостереження для ведення в заповіднику Літопису природи. Як оцінити витрати робочого часу служби охорони на виконання цієї функції? Не менш трудомісткими є протипожежні заходи.

Зовсім інша ситуація в штучно створених об'єктах ПЗФ – зоологічних парках, дендрологічних парках, ботанічних садах, парках-пам'ятках садово-паркового мистецтва. Концентрація великої кількості відвідувачів на невеликій території, значні штати, благоустрій території, огорожа по периметру, розташування в крупних населених пунктах – все це особливості таких ПЗУ. Проникнення на територію не є порушенням, навпаки – організація відвідування є головною функцією. Служба охорони виконує завдання по нагляду за потоками рекреантів, дотримання громадського порядку, чистоти на території, збереження окремих природних об'єктів, рекреаційного та інформаційного обладнання від пошкодження та крадіжок. Якщо служба охорони буде проводити жорстку інспекторську діяльність, то це ввійде в протиріччя із головною задачею установи. Науковою діяльністю, благоустроєм займаються інші підрозділи. Таким чином, у цих об'єктах ПЗФ діяльність служби охорони зводиться до *патрулювання території* та роботи в пунктах пропуску – *постах*. Критерії оцінки залежать від стану території.

Якщо ж розглядати багатофункціональні ПЗУ – БЗ, НПП, РЛП, то виявляється зовсім інша картина. Ці об'єкти призначені для відвідування, туристичної, рекреаційної діяльності, в них ведеться господарська діяльність як самими установами, так і іншими користувачами. Начебто для служби охорони велике поле діяльності. Основною задачею охорони стає контроль за використанням природних ресурсів та їх збереження від хвороб, шкідників, регулювання потоків рекреантів. Тут і *патрулювання території*, і *інспекторські перевірки* і робота на *постах*. Оцінка діяльності охорони таких установ мали б здійснюватись за критеріями, які пред'являються до інспекторів. Однак реально «левова» частка робочого часу охорони приходить на господарські функції. Адже існує «перекіс» у штатах ПЗУ в сторону посад охорони. Діючі затверджені нормативи чисельності штатів ПЗУ не дозволяють замінити охоронні посади на інші. Крім того, як зазначалось, інспектори відносяться до фахівців, і це єдина можливість для керівників підняти і так невеликі заробітні плати співробітникам. Існують численні нарікання, що інспекторський склад використовується не за призначенням.

Жодна з інших природоохоронних структур – державна рибоохорона, державна екоінспекція, органи державного мисливського контролю, – не виконують такого обсягу природоохоронних та господарських робіт. Виключенням є система лісового господарства, але і там немає інспекторів у такій кількості. Назва посади інспектора ПЗФ не відповідає сутності, оскільки їхні обов'язки значно розширилися, і, відповідно, – критерії оцінки зводити тільки до інспекторських не коректно.

Як приклад можна привести різні критерії оцінювання роботи дільничного інспектора МВС і бійця ДСО (держаної служби охорони) МВС. У першого велика кількість показників по різних критеріям (аспектам) роботи (інспектування, перевірки), у другого – тільки швидкість реагування на подію. Другим прикладом може бути відмова в підрозділах МВС України від посади інспектора карного розшуку через те, що назва інспектора не відповідає суті роботи оперативного уповноваженого карного розшуку.

Прийняття у 2010 році поправок до Закону [5] є паліативним, адже галузь не працює системно, і існуючий стан речей обумовлює потребу в нових підходах, новому баченні, і, відповідно, – реформуванні служб ПЗУ.

А може не нове? Навіщо вигадувати велосипед? Адже більшість країн світу Америки, Африки, Австралія створили давно рейнджersьку систему в своїх дуже різноманітних по моделям заповідних установах. Рейнджери працюють в Австрії, Великій Британії, Германії, Італії,

інших країнах Європи. Слово рейнджер в світі давно асоціюється з працівниками національних парків та інших природоохоронних установ. Існують професійні асоціації рейнджерів, курси підготовки та підвищення кваліфікації, програми взаємозв'язків, обміну досвідом між рейнджерами різних країн. За даними National Park Services станом на 2009 у світі є потреба у створенні та заміщенні вакансій на 150 000 рейнджерів.

Рейнджер – назва відома з Англії XIV сторіччя, але вперше використана для працівників національних парків в США у 1899 році. Рейнджер (від англ. *ranger* – мандрівник, слідопит, мисливець, лісник, егер, кінний поліцейський). Це слово іншомовного походження так само як інженер, інспектор, майстер, технік, егер, і, здається, не повинно викликати труднощів із введенням його до загального вжитку. Прикладом може служити співзвучне слово менеджер, яке за 10-15 років стало на території України цілком звичним і загальноживаним.

На відміну від інспектора посада рейнджера передбачає виконання як звичних для нас, так і інших функцій та завдань. Це і охорона угідь, і робота гіда, і регулювальника руху, і диспетчера, і рятувальника, і рекреаційного працівника, і наукового спостерігача, і екоосвітителя, і егеря, і лісника. По іншому і оцінюватиметься його робота. Необхідно визначити долю кожного з обов'язків. На перший план виходять функції комунікації, спілкування, попередження, інформування, супровід. Рейнджер з суворого контролера перетворюється у помічника для відвідувачів та партнера для місцевих жителів. Саме через службу рейнджерів здійснюються основні екологоосвітні програми парків та резерватів світу. Однак разом із тим рейнджер – це впливова посадова особа, наділена багатьма правами. Звичайно у рейнджерській служби України повинні бути свої особливості, ще актуальною є боротьба з земельними порушеннями в ПЗФ, браконьєрством, незаконним використанням ресурсів, засміченням.

Таким чином, ідеться не про звичайне впровадження нової «екзотичної» для України посади. Замість збереження лісової прив'язаності у існуючих природоохоронних посадах, або винахідництва нових посад відповідно до профілю об'єкта (лісник, «степовик», «водник») чи інспекторів з лісо-, степо-, водо- або природоохорони, які б виконували не передбачені їхніми посадами функції, пропонується впровадження у практичну діяльність вітчизняних природоохоронних об'єктів уніфікованої посади, яка б передбачала виконання різних функцій залежно від профілю та статусу відповідного об'єкта.

У цьому плані перевага терміну «рейнджер» надається саме через його широку вживаність у аналогічних природоохоронних структурах

інших країн, хоча зрозумілим є те, що для введення в широкий загал необхідним є проходження непростого і багатоетапного шляху введення посад в:

- професійний термінологічний оборот;
- офіційний довідник професій;
- галузеві тарифні сітки;
- законодавчі та нормативні акти по заповідній справі;
- повсякденне вживання у населення.

Серед посад ПЗУ слід також звернути увагу і на інженерів ПЗФ. Чомусь інженерні посади не включені до складу ДСО, але навіть їхні назви говорять про виконувані функції: інженер з охорони природних екосистем, інженер з охорони тваринного світу, інженер з природокористування, інженер з відтворення природних екосистем. Саме ці професіонали здійснюють повсякденну кропітку роботу з управління, контролю, документообігу, розрахунків, організації та виконання великого обсягу робіт, які називають природоохоронними заходами. В їхніх посадових інструкціях відображені всі функції ДСО, визначені постановою №1127 [4].

Звичайно, погляд авторів на розвиток служби держохорони ПЗФ є певною мірою суб'єктивним і відображають більше регіональний аспект Півдня України чи степової зони, де відсутні значні заповідні лісові масиви, але в наявності великі за площею степові, річкові, приморські і морські екосистеми. Крім цього, існуюча відомча розрізненість та розпорошеність ПЗУ обумовлюють потребу більш широкого обговорення пропозиції створення єдиної рейджерської служби з боку науковців і практиків природоохоронної справи.

Література

1. Постанова КМУ «Про затвердження Положення про державну лісову охорону» № 976 від 16.09.2009.
2. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників (ДКХП). Випуск 3. Розділ «Заповідна справа». Київ – 2003. Затверджено Державною службою заповідної справи від 12.09.2003 за погодженням з Міністерством праці та соціальної політики України і введено в дію з 01.01.2004.
3. Постанова КМУ «Про Державну службу заповідної справи» № 1000 від 09.08.2001.
4. Постанова КМУ «Про службу державної охорони природно-заповідного фонду України» № 1127 від 14.07.2000.
5. Закон України «Про природно-заповідний фонд України» № 2456-ХІІ від 16.06.1992.

6. Наказ Мінекоресурсів «Про затвердження Знаків розрізнення, зразків, порядку та норм носіння форменого одягу працівниками служби державної охорони природно-заповідного фонду України» № 171 від 20.10.2000.
7. Наказ Мінекоресурсів «Про затвердження Видів та норм забезпечення зброєю і спеціальними засобами працівників служби державної охорони природно-заповідного фонду Україн, Інструкції про порядок придбання, зберігання, обліку, перевезення, використання та застосування бойової нарізної вогнепальної зброї, гладкоствольної вогнепальної зброї, бойових припасів до зброї, а також спеціальних засобів працівниками служби державної охорони установ природно-заповідного фонду, підпорядкованих Міністерству екології та природних ресурсів України» № 478 від 29.11.2002.
8. Наказ Мінприроди «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників організацій та установ природно-заповідного фонду, наукових та науково-дослідних установ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України» від 26.10.2005.