

**Аналітична довідка та пропозиції до слухань у Верховній Раді України з питання «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років» в частині подальшої розбудови і забезпечення діяльності об'єктів та територій природно-заповідного фонду**

Винесення на парламентські слухання питання «Пріоритети екологічної політики Верховної Ради України на наступні п'ять років» саме в перший рік роботи Верховної Ради IX скликання - це важливий і тривожний сигнал щодо занепокоєності вищого органу державної влади екологічною ситуацією в країні.

Протягом останніх 20 років має місце концентрація повноважень в питаннях «збереження» і використання природних ресурсів держави, розпочате з часу створення ресурсного (2000 рік) Міністерства екології та природних ресурсів з наступними реорганізаціями, що не призвело до суттєвого покращення екологічної ситуації в країні в силу надзвичайно великого кола питань, які необхідно вирішувати у відповідності до затверджених для цього Міністерства Кабінетом Міністрів повноважень, а також політичних та економічних негараздів. Мали місце постійні внутрішні протиріччя між Державними агенціями, Службами, пізніше Департаментами, які створювались, чи реорганізовувались при чергових реформах з часу створення цього Міністерства. З огляду на те, що при створенні ще більшої державної структури господарсько-природоохоронного спрямування - Міністерство енергетики та захисту довкілля України, в якій господарські і контролюючі функції також зосереджені у одному міністерстві, цей процес набуде ще більшої гостроти і через певний час питання розподілу функцій господарських, суто природоохоронних і контрольних виникне знову.

Серед гострих питань, які відносяться до екологічних - є збереження біологічного різноманіття на територіях і об'єктах природно-заповідного фонду міжнародного, загальнодержавного і місцевого значення.

На жаль, в процесі розбудови незалежної держави, формуванні законодавчої бази, в силу політичних інсинуацій і економічних труднощів, поряд із створенням нормативно-правової бази для забезпечення діяльності, перш за все, державних установ природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, які повинні задавати ритм роботи всієї системи природно-заповідної справи, не було створено належних умов для її виконання.

Враховуючи, що в державі задекларовано програмно-цільовий метод фінансування заходів бюджетних державних установ, першим на порядок денний проситься завдання **Оновлення і затвердження Державної цільової програми розвитку заповідної справи на 2021-2025 роки.** Як відомо, перша Державна цільова Програма перспективного розвитку заповідної

справи в Україні була прийнята Верховною Радою у 1994 році на період до 2000 року, потім пролонгована до 2005 року. Після схвалення Кабінетом Міністрів у 2006 році і затвердження Концепції протягом 2007-2008 років був розроблений проект Загальнодержавної програми розвитку заповідної справи на період до 2020 року, який поданий до Верховної Ради України, але розгляд не здійснено і Програма відкликана урядом Прем'єр – Міністра Ю.В. Тимошенко. Сформувався прецедент законності виділення коштів взагалі на цю галузь, який тимчасово щорічно вирішується у вигляді урядової програми зі збереження біорізноманіття. Оскільки, в наступні роки частина робіт, передбачених Проектом зазначеної вище програми все таки виконувалась і, в певній мірі, змінюються пріоритети, доцільно якомога швидше повернутись до цього питання з врахуванням позитивних рішень і, особливо, недоліків, які були закладені в попередній редакції. Саме така програма повинна сформувати основні завдання і фінансування її виконання до 2025 , або до 2030 років. При цьому потрібно законодавчо передбачити індексування коштів на її виконання.

Нинішня нормативна база щодо діяльності на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду регулюється низкою загальних законів, зокрема, «Про охорону навколишнього природного середовища України (основа ще з радянської редакції), а також так званими поресурсовими кодексами – Земельним, Лісовим, Про надра, Водним і цілим рядом спеціальних: Про природно-заповідний фонд України, “Про рослинний світ”, “Про екологічну мережу України”, “Про тваринний світ”, “Про Червону книгу України”, “Про Генеральну схему планування території України”, “Про мисливське господарство та полювання”, “Про охорону земель”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, “Про землеустрій” і т.п., окремі статті яких є неузгодженими як між зазначеними нормативними актами, так і між статтями в самих законах. Це питання спеціальних розглядів і займе значний час, але його необхідно передбачити у діяльності Верховної Ради і усунути протиріччя. Для прикладу наведемо хоча б деякі «покращення», які вносились до чинного Закону «Про природно-заповідний фонд України», коли його вимоги не враховувались при прийнятті інших законодавчих актів: наприклад зміни до частини першої та другої ст. 16. Зокрема, зміни під ширмою Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” (щодо виконання Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі ). Закон прийнятий всупереч висновкам науково-експертного управління ВР, висновкам і зверненням науковців профільних академічних установ до Комітету ВР з екополітики... і звернень до Президента України П.О. Порошенка щодо його вето. В результаті ситуація з виконанням регулятивних заходів, особливо протипожежних, в степових заповідниках суттєво ускладнилась. А виконання статті 61<sup>1</sup> **«Соціально-правовий захист посадових осіб служби державної охорони природно-заповідного фонду України** згідно із Законом № 1826-VI від 21.01.2010, на виконання якої Кабінет Міністрів повинен був затвердити відповідні підзаконні акти, так і

залишилась в межах констатації передбаченості правової норми. Не менш важлива ситуація, яка зараз існує у зв'язку з прийняттям Закону «Про науку і науково-технічну діяльність», де відсутні такі наукові установи як природні і біосферні заповідники та національні природні парки, науковий статус яких визначений в Законі «Про природно-заповідний фонд України». Відповідно, вже виник прецедент щодо правомірності наукових працівників (відділів) у зазначених природоохоронних науково-дослідних організаціях за законом Про ПЗФ!. Також існують особливості виконання вимог щодо наукових установ, передбачених у законі «Про науку і науково-технічну діяльність» і можливість їх виконання установами ПЗФ. У 2019 році атестацію МОН пройшов тільки Біосферний заповідник «Асканія-Нова», а для інших подібних установ це дуже складне питання. Разом з тим, практика заповідної справи показує, що залишення заповідних об'єктів загальнодержавного і міжнародного значення без постійного наукового супроводу, при особливому менталітеті українців і тих безперервних змінах керівників, які особливо практикувались у системі Мінекології, як тимчасово виконуючих обов'язки, призведе до проблем і так нестійкої системи. Саме науковці наукових відділів заповідних об'єктів на даний час є, і ще з 10-15 років будуть, тією основною рушійною силою новостворених і усталених заповідних об'єктів, оскільки ні університетська, ні академічна наука не взмозі закрити питання поточного моніторингу процесів, які відбуваються в екосистемах і вести необхідні спостереження для Літопису природи, який, знову ж за зазначеним законом, є основною формою наукового звіту заповідних об'єктів трьох вищих категорій.

Маючи хронічне недофінансування, як приклад, за останні 25 років жодного разу бюджетний запит Біосферного заповідника «Асканія-Нова» не був забезпечений коштами загального фонду хоча б на 2/3. Останні 11 років він «справно» забезпечується тільки на покриття заробітної плати значно нижче середньорегіональної з нарахуваннями та електроенергією, без видатків розвитку. Логічно, що певна частина витрат могли б покриватись за рахунок спеціального фонду, який також передбачений в Законі Про ПЗФ, зокрема ст. 47. Разом з тим, передбачені пільги - Стаття 49. Надання податкових та інших пільг для сприяння саме такої діяльності, з врахуванням особливостей і можливостей використання ресурсів природно-заповідного фонду без нанесення шкоди природі, зведені нанівець наступними «покрашеннями» зазначеної статті, які виглядають наразі так: Надання податкових пільг регулюється Податковим кодексом України; щодо зупинення дії частини першої статті 49 див. Декрет № 12-92 від 26.12.92; частина перша статті 49 в редакції Закону № 2856-VI від 23.12.2010; частину другу статті 49 виключено на підставі Закону № 2856-VI від 23.12.2010; частину третю статті 49 виключено на підставі Закону № 2856-VI від 23.12.2010; далі слід згадати і славнозвісні зміни до Податкового кодексу, прийняті вночі перед Новим 2015 роком, де землі природно-заповідного фонду обкладались податком на землю,

звичайно без виділення коштів в якості відшкодування в органи місцевого самоврядування (крім установ, підпорядкованих Мінекології?).

Результат такої законотворчості відомий: наприклад - план наповнення спецфонду для всіх установ природно-заповідного фонду в системі Мінекології (46 установ) на 2018 рік - склав за бюджетною програмою КПКВК 2401160 - 11042,2 тис. грн (користуюсь інформацією з офіційного сайту). Для порівняння Біосферний заповідник «Асканія-Нова» імені Ф.Е. Фальц-Фейна НААН, у тому ж році, мобілізував до спеціального фонду з усіх джерел 8402,0 тис. грн. (це до питання, яке часто піднімається окремими діячами стосовно передачі всіх установ ПЗФ до Органу, відповідального за державну політику в галузі охорони навколишнього природного середовища). При цьому, в якості податку на додану вартість?! в державу біосферним заповідником було відраховано 1023 тис. грн, екологічного податку – 45 тис. грн., Окрім цього установа сплатила 433,2 тисячі гривень в якості плати за спеціальне водокористування за полив деревних насаджень Дендрологічного парку «Асканія-Нова» загальнодержавного значення, що більше 125 років зростає тільки завдяки штучному зрошенню (а необхідно було згідно Дозволу і Ліміту використання для повноцінного водозабезпечення діяльності установи витратити тільки на воду, яку добуваємо самі - 1,2 мільйони гривень). І це при тому, що на пальне, корми для тварин зоопарку, поточні ремонти, реманент, не говорячи вже про капітальні видатки із загального фонду не було спрямовано ні гривні. Цей приклад **показує обмеженість державного сприяння такій діяльності на об'єктах природно-заповідного фонду** як розвиток еколого-просвітницької роботи, екотуризму і наукоємних заходів зі збереження біорізноманіття. Набутий досвід і наукові розробки з використання і примноження біоресурсів потім доцільно поширювати на інші охороняємі природні об'єкти, розплідники дичини і тому подібне. До вище писаного доповнимо, що саме зоопарк Біосферного заповідника «Асканія-Нова», після винищення мисливської фауни копитних тварин у 90-х роках минулого століття, вже на початку ХХІ століття вкотре став постачальником цих тварин у новостворені мисливські господарства, виконавши тим самим одну з резерватних функцій. Логічно виникає питання, наскільки будуть зацікавлені національні природні парки України здійснювати таку діяльність, якщо при відсутності фінансового забезпечення виконання природоохоронних заходів на їх території, зароблені кошти, які доцільно спрямувати саме на цілі збереження біорізноманіття, дослідження особливостей його біології в умовах заповідного режиму і еколого-просвітницьку роботу - в обсязі більше 20% відраховуються у вигляді податків назад до загального фонду держави?!

На жаль, Україна, далеко відстала у цій роботі від сусідніх держав постсоціалістичного табору, де саме такі напрямки набули дуже потужного розвитку і екотуризм, наприклад у Польщі, Чехії, Словаччині, є суттєвим доробком до економічного розвитку держави. Але пільги тамтешніх

національних парків є незрівнянними з українськими, яких, по суті немає. Не може не дивувати ситуація, коли держава створює науково-природоохоронні установи вищих категорій і, при цьому, робить все, щоб вони не отримали розвитку. Подальше створення нових структур природно-заповідного фонду повинно бути збалансований з можливостями їх утримання, оскільки неналежне фінансове забезпечення заповідних об'єктів швидко призводить до дискредитації самої сутності заповідної справи, обурення місцевого населення, яке вводиться в оману при агітації за створення національного природного парку чи біосферного заповідника з майбутнім наданням пільг за обмежене природокористування, що призводить до протестів і вимог скасування указів Президента про їх створення.

Біосферний заповідник «Асканія-Нова», за свою більше ніж 100-літню історію, особливо відчуває результати політичних і економічних негараздів у державі, оскільки він має у своєму складі три об'єкти природно-заповідного фонду, які могли б бути, за своїми масштабами, трьома установами, оскільки, кожний із них, є в групі найбільших серед заповідних об'єктів України, але управляються однією адміністрацією. Історично склалося, що природно-заповідний комплекс в Асканії-Новій так задумувався засновником Фрідріхом Фальц-Фейном і його не змогли зруйнувати ні війни, ні розрухи. Разом з тим, його діяльність постійно переслідує цілий комплекс проблем, що виникають із за того, що при формуванні законодавчих актів, не враховували особливості роботи установ природно-заповідного фонду різного спрямування, перш за все: природних та біосферних заповідників, національних природних парків, ботанічних садів, дендропарків та зоопарків. Їх доцільно і необхідно розв'язати, внівши відповідні зміни до Водного, Податкового, Про надра кодексів, а також доопрацювати підзаконні документи, що затверджуються на рівні Кабінету Міністрів України: відповідні положення і методичні інструкції. В якості прикладу неврахування особливостей використання надр для цілей збереження біорізноманіття згадаємо Порядок надання спеціальних дозволів на користування надрами, що затверджений Постановою КМУ №1540 від 2 жовтня 2003 та відповідно до нього затвердженої КМУ «Методики визначення початкової ціни продажу на аукціоні спеціального дозволу на користування надрами», затвердженої 15.10.2004 № 1374, яка взагалі не передбачає використання води загальнодержавних запасів для цілей збереження біорізноманіття, а у самій формулі розрахунків плати за надання Дозволу закладена НОРМА РЕНТАБЕЛЬНОСТІ. І як, за таких суто комерційного спрямування державних документів, можна взагалі отримувати дозвільні документи бюджетній, природоохоронній, науковій неприбутковій установі? Біосферний заповідник «Асканія-Нова» пройшов цю ганебну процедуру і отримав Дозволи як «комерційний об'єкт!» заплативши кошти від буцім-то доходу (надходжень до спецфонду). В протилежному разі дендропарк на зрошуванні артезіанськими водами вже б засох, а тварини зоопарку загинули б без води! Але питання залишилося відкритим.

*Каменем спотикання для подальшого функціонування заповідних установ є питання оплати праці, які повинні бути вирішені Кабінетом Міністрів України у якомога швидші строки.* На даний час система оплати праці за Єдиною тарифною сіткою розрядів... доведена до абсурду, де перший розряд (робітники без спеціальної освіти) завдяки вирівнюванню до мінімальної заробітної плати - фактично відповідає 12 розряду (вища освіта). Де, в якій розвиненій країні світу, можна знайти таку нісенітницю. Наразі вже неможливо залучити до роботи в заповідник навіть охоронника, не говорячи вже про фахівців. І цей абсурд закладений вже і на наступний рік.

Серед загальноекологічних проблем, які виходять за межі інтересів природно-заповідного фонду, але беззаперечно з ним пов'язані є питання виконання Україною вимог Кіотського протоколу, зокрема скорочення викидів парникових газів в атмосферу. Для перевірки дієвості зобов'язань нашої держави достатньо поїхати в курортні райони Херсонщини і подивитись, що творять аграрії з другої половини червня і до кінця вересня випалюючи пожнивні залишки спочатку ранніх зернових, потім кукурудзи та «очищаючи» поля від бур'янів. Відбувається регіональне задимлення, включаючи заповідні об'єкти та території двох біосферних заповідників і п'яти національних природних парків. Незаконно розорюються і випалюються вже днища подових екосистем тільки у 2017 році включених до Смарагдової мережі Європи. Зовсім не діє екологічна інспекція, ДСНС регулярно звітує про погашення осередків вогню до 5 гектарів, у той час як випалені десятки тисяч. Ми маємо відверті відписки з Департаменту агропромислового розвитку Херсонської ОДА 2018 року з вказівкою на відсутність таких масштабних порушень, як і відсутність належного реагування з боку екологічної інспекції та органів ДСНС. Необхідно докорінно змінити відповідальність за незаконне нецільове використання такого природного ресурсу як земля, що вимагає внесення відповідних змін до Земельного та Кримінального кодексів.

В аналітичній довідці, ми не можемо викласти весь перелік питань, що накопичились в процесі багаторічного декларування бажань слідувати європейському вектору розвитку і збереженню довкілля, на терені якого існує українська нація. Це повинно бути послідовне, покрокове здійснення законодавчих змін з їх практичним втіленням через структури державної влади, з наданням певних преференцій державним установам природно-заповідної справи, які повинні бути взірцем з виконання визначених законодавчими актами функцій, забезпечивши їх відповідними правовими нормами діяльності, соціального захисту працівників рідкісних і часто небезпечних професій, які притаманні саме заповідній справі.

Директор  
Біосферного заповідника «Асканія-Нова»

імені Ф.Е. Фальц-Фейна НААН,  
заслужений природоохоронець України,  
член Національної комісії у справах ЮНЕСКО  
та Національного комітету з програми «Людина і біосфера»  
В. Гавриленко

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized letter 'В' followed by a long horizontal stroke that curves downwards at the end.