



Звіт про оцінку інституційної структури з рекомендаціями щодо реструктуризації та подальшого розподілу функцій і повноважень, включаючи запропоновану органограму



Проект 101148569 – LIFE23-PRE-CZ-ConNaturLIFE Україна

Робочий пакет №3

Результат № D 3.1

Головний бенефіціар: Агентство з охорони природи Чеської Республіки

Тип: R-документ, звіт

Зміст

1	Вступ.....	3
1.1	Природоохоронна місія	3
1.2	Опис поточної ситуації.....	3
1.3	Поточний розподіл повноважень	4
1.4	Сильні сторони існуючої системи в Україні	5
1.5	Останні оцінки та рекомендації	5
1.5.1	Короткий огляд того, що було зроблено в галузі інституцій за останній час (на основі документа КПР Катерини Максим)	5
1.5.2	Аналіз системи управління природоохоронними територіями в Україні – перспектива МЕПР	5
1.6	Правове обґрунтування інституційної реформи	8
2	Приклад інституційної організації в країні-партнері.....	9
2.1	Організаційна структура охорони природи у Чехії	10
2.2	Основне законодавство щодо охорони та збереження видів/оселищ та інші відповідні заходи.....	11
2.3	Заповідні території (ЗТ) в Чеській Республіці	12
2.4	Моніторинг природоохоронного статусу видів і оселищ.....	12
2.5	Дані про види та оселища (системи зберігання даних)	12
2.6	Екологічна та стратегічна оцінка впливу (ОВД/CEO) та оцінка впливу на Natura 2000..	12
3	Методика.....	13
3.1	Таблиця функціонального аналізу та обговорення	13
3.2	Попередній SWOT-аналіз	13
3.3	Органограми	13
4	Результати	13
4.1	Основні завдання – оцінка ефективності.....	13
4.2	Основні завдання – розподіл повноважень між центральним та регіональним рівнями	15
5	Підсумок аналізу.....	15
5.1	Підсумок результатів таблиці функціонального аналізу	15
5.2	Загальні та спеціальні рекомендації щодо майбутніх розробок.....	15
6	Пропоновані рішення	16
6.1	Статус-кво	16
6.2	Зміцнення МЕПР та створення регіональних представництв	16
6.3	Нове Агентство з регіональними відділеннями.....	16
6.4	Нове центральне Агентство та посилені регіональні державні адміністрації.....	17
6.5	Нове центральне Агентство	17
7	Органограми	17
7.1	Статус-кво	18
7.2	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів з регіональними відділеннями	18
7.3	Державне агентство охорони природи без регіональних відділень та посилення спроможності ОДА.....	19

7.4	Державне агентство охорони природи з регіональними відділеннями	19
8	Висновки.....	20
9	Короткий огляд	21
10	Лист скорочень	23
11	Додатки.....	23

1 Вступ

Цей Звіт розроблено в рамках проекту LIFE «Збереження природної спадщини для LIFE в Україні», робочого пакету 3 «Сучасна європейська модель врядування та менеджменту для охорони природи в Україні». На першому етапі в рамках діяльності ТЗ.1 Аналіз структури управління та професійної спроможності, було зібрано всі відповідні документи. Цей Звіт про оцінку було розроблено в тісній співпраці з усіма партнерами проекту, включаючи представника Команди підтримки реформ (КПР).

Основною метою цього звіту є здійснити функціональний аналіз поточної інституційної структури та запропонувати набір рішень (сценаріїв) з метою забезпечення достатніх можливостей для виконання завдань, що випливають із національного законодавства, процесу наближення до ЄС та відповідних міжнародних зобов'язань.

На наступних етапах, на основі пропозицій, що випливають із цього Звіту, буде надано фінансовий аналіз, загальний аналітичний документ і, зрештою, проекти рішень щодо підвищення інституційної спроможності та фінансової стійкості.

1.1 Природоохоронна місія

У цій частині надається короткий опис ролі природоохоронних установ у захисті природної спадщини, щоб підкреслити важливість належної системи управління для охорони природної спадщини.

Природне середовище та заповідні території, що охоплюють найбільш репрезентативні та найкраще збережені сегменти природи, є невід'ємною частиною національної спадщини кожної країни. Належна охорона, збереження та управління заповідними територіями свідчить про культурний та економічний рівень і зрілість суспільства та його усвідомлення ширшого глобального контексту. Розуміння важливості життєво необхідних екосистем і послуг, які вони надають для здорового майбутнього та сталого розвитку країни, видається критичним, особливо для віддалених місцевих громад, оскільки вони можуть будувати свій розвиток на основі різноманітного здорового та функціонального природного середовища.

Спосіб управління заповідними територіями та збереження біологічного різноманіття має відображати останні знання в цій галузі, а також глобальні зміни. Основна місія органів влади, відповідальних за заповідні території та збереження природи в цілому, полягає в тому, щоб бути гнучкими та відображати уподобання суспільства, що постійно розвивається, а також мінливе глобальне середовище для збереження та передачі природної спадщини як частини національної ідентичності наступному поколінню в найкращому можливому стані.

Тільки добре продумана інституційна структура з чітким розподілом завдань і відповідальності та налагодженим робочим процесом може успішно протистояти всім майбутнім викликам. Крім того, існує великий набір завдань, пов'язаних із процесом наближення до ЄС та іншими міжнародними зобов'язаннями, такими як Куньмінсько-Монреальська глобальна рамкова програма в галузі біорізноманіття. Зміна клімату та безперервний розвиток способів землекористування становлять ще одну загрозу для біологічного різноманіття та управління заповідними територіями. Зважаючи на це, одним із ключових результатів проекту LIFE є підготовка пропозиції найкращого і реалістичного рішення для побудови нової інституційної структури ефективного управління природною спадщиною України.

1.2 Опис поточної ситуації

У цій частині на основі аналітичного документу Команди підтримки реформ (КПР) узагальнено історію останніх інституційних змін у природоохоронній/заповідній галузі України.

1995 рік – створено Головне управління національних природних парків і заповідної справи, яке функціонувало в структурі Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України (на цей час Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України - МЕПР) і забезпечувало виконання Програми перспективного розвитку природно-заповідного фонду України, здійснюючи державне управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду.

2001 рік – утворено Державну службу заповідної справи, яка стала правонаступником Головного управління національних природних парків і заповідної справи і мала такі ж функції. Управління зосереджувалося на забезпеченні єдиної політики у сфері заповідної справи. Штатна чисельність працівників становила в різні роки від 30 до 56 одиниць.

2011 рік – ліквідовано Державну службу заповідної справи з утворенням Департаменту природно-заповідного фонду в структурі МЕПР. Штатна чисельність працівників була скорочена до 28 одиниць. Така ситуація зберігається дотепер.

До 2011 року територіальні органи МЕПР функціонували в усіх областях, містах Києві та Севастополі, до складу яких входили окремі підрозділи заповідної справи. Чисельність працівників обласного рівня, які займалися охороною природи, становила близько 80 осіб. Внаслідок ліквідації територіальних органів МЕПР кількість працівників, які займаються управлінням заповідними територіями, зменшилася вчетверо (Максим, 2021).

1.3 Поточний розподіл повноважень

Відповідальність за виконання природоохоронних завдань на заповідних територіях розпорошена між великою кількістю органів влади. Проте МЕПР несе основний тягар природоохоронної діяльності та управляє більшістю установ природно-заповідного фонду загальнодержавного значення (1 біосферний заповідник, 12 заповідників та 45 національних природних парків). Окрім МЕПР, Державне агентство лісових ресурсів України відповідає за 7 національних природних парків, Національна академія наук України управляє 2 біосферними заповідниками та 3 природними заповідниками, Державне управління справами займається охороною 1 природного заповідника та 4 національних природних парків, у підпорядкуванні Академії аграрних наук України знаходиться 1 біосферний заповідник та 1 природний заповідник, 2 природних заповідника підпорядковані Міністерству освіти і науки України, а Державного агентства України з управління зоною відчуження відповідає за 1 біосферний заповідник у Чорнобильській зоні відчуження та зоні безумовного (обов'язкового) відселення. Таким чином, загалом природоохоронні завдання в межах заповідних територій національного значення виконують 7 різних центральних органів влади. Проте основна відповідальність за розробку політики та стратегій збереження біорізноманіття та розвитку заповідних територій належить МЕПР.

Крім того, обласні державні адміністрації в кожній із 27 областей відповідають за охорону та управління заповідними територіями місцевого значення (регіональними ландшафтними парками, пам'ятками природи, заказниками тощо). У деяких випадках муніципалітети також є засновниками юридичних осіб з управління регіональними ландшафтними парками. Лише частина регіональних ландшафтних парків, хоча це передбачено законом, мають власні адміністрації. Цей факт свідчить про слабку охорону та недооцінку заповідних територій V категорії МСОП, які могли б слугувати найкращим можливим прикладом співіснування місцевих громад, які беруть участь у сталому управлінні ландшафтом та біорізноманіттям, із цінною природою.

1.4 Сильні сторони існуючої системи в Україні

Незважаючи на фрагментоване управління та низьку спроможність персоналу на центральному та регіональному рівнях та інші слабкі сторони функціонування природоохоронної системи в Україні (особливо помітні у порівнянні з багатьма країнами ЄС), визначені під час підготовки цього звіту, існує дійсно сильна сторона системи, яку слід виділити та використовувати як міцну основу для майбутнього розвитку: розгалужена мережа заповідних територій, яка на цей час охоплює 41 831 км² (6,93 % території країни), та підкріплена фундаментальним законодавством. Система базується на Законі України «Про природно-заповідний фонд України», який містить 6 категорій природних заповідних територій (за винятком штучно-створених, таких як ботанічні сади, зоопарки тощо) з чітким призначенням та правилами охорони. Важливо відзначити, що радянська природоохоронна традиція, побудована на суворій охороні в межах заповідників і заповідних зон національних природних парків, гарантувала збереження найцінніших частин лісів і водно-болотних угідь. У випадку ж багатих на види луків та інших типів природних оселищ, що розвивалися разом з тривалим втручанням людини та традиційними моделями управління, поточна система заповідних територій була недостатньою, і ризик втрати видів і загальної деградації цільових природних оселищ вимагатиме особливої уваги та нових підходів. В адміністраціях заповідних територій також працює досить багато співробітників, переважно на місцях, що забезпечує хороший ресурс для майбутніх покращень і можливих реорганізацій.

1.5 Останні оцінки та рекомендації

Щоб забезпечити вичерпний огляд останніх ідей щодо можливих інституційних змін, у цьому розділі представлено погляд КПР і МЕПР на потреби змін у системі управління.

1.5.1 Короткий огляд того, що було зроблено в галузі інституцій за останній час (на основі документа КПР Катерини Максим)

Нещодавно, у 2021 році, «Аналітична записка щодо створення центрального органу виконавчої влади з реалізації державної політики у сфері розвитку та управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду, територій Смарагдової мережі та збереження біорізноманіття» була розроблена КПР при МЕПР (Максим 2021). Документ підсумовує попередню ситуацію, містить огляд розподілу обов'язків та чисельності працівників в окремих органах влади, порівнює навантаження, пов'язане з управлінням заповідними територіями, і містить пропозиції щодо вдосконалення системи управління.

Основна рекомендація, яка випливає з цього документа, полягає у створенні «Державного агентства з охорони природи» з його головним офісом та 12 регіональними відділеннями, кожне з яких функціонуватиме на території двох-трьох сусідніх областей відповідно до частки заповідних територій, розташованих на їхній території.

1.5.2 Аналіз системи управління природоохоронними територіями в Україні – перспектива МЕПР

1.5.2.1 Поточна ситуація

20 років тому управління заповідними територіями на національному рівні здійснювала окрема державна структура - Державна служба заповідної справи, з штатною чисельністю 56 одиниць. Водночас у МЕПР був окремий підрозділ, який займався питаннями біорізноманіття, землі, ГМО та екомережі.

Наразі всі ці функції покладені на Департамент природно-заповідного фонду та біорізноманіття МЕПР, який налічує 17 співробітників.

При цьому кількість установ природно-заповідного фонду (ПЗФ), які належать до сфери управління МЕРП, зросла з 15 до 63, а площа ПЗФ зросла з 2,7 млн га до 4,6 млн га., що становить 7 % території України (603 628 км²).

На регіональному рівні у 2011 році ліквідовано територіальні органи МЕРП. До складу цих територіальних органів входили окремі підрозділи з питань природно-заповідного фонду (ПЗФ) загальною чисельністю близько 80 осіб. У 2018 році їх функції передали облдержадміністраціям, а їхню кількість поступово скоротили в чотири рази. У деяких регіонах на управління заповідними територіями місцевого значення відводиться лише 0,5 штатної одиниці.

На рівні територіальних громад окремі штатні одиниці для управління заповідними територіями взагалі не виділяються.

Існуюча чисельність працівників не дає можливості повною мірою виконувати покладені на них завдання як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

Що стосується безпосереднього управління заповідними територіями, національні природні парки, природні та біосферні заповідники мають свої індивідуальні адміністрації. Законодавство передбачає необхідність створення окремих адміністрацій і для регіональних ландшафтних парків, але на практиці такі адміністрації існують лише в частини регіональних ландшафтних парках.

Чисельність штатних працівників національних природних парків, природних і біосферних заповідників становить понад 5 тис. одиниць. Проте рівень зарплат невисокий, в середньому близько 9 тис. грн. (195 євро). Водночас середній рівень заробітної плати в Україні у 2024 році становить 18,8 тис. грн (<https://www.pfu.gov.ua/2165179-pokaznyk-serednoyi-zarobitnoyi-platy-za-2024-rik/>). Це призводить до низької кадрової спроможності. Крім того, ці інституції підпорядковуються шести різним організаціям, як було зазначено в попередньому розділі.

Суттєвим негативним фактором є військова агресія російської федерації проти України: на сьогодні окупованими залишаються 2 біосферні заповідники, 8 заповідників, 10 національних природних парків.

1.5.2.2 Найнагальніші потреби розвитку системи управління заповідними територіями

Удосконалення законодавства у сфері заповідної справи, зокрема прийняття закону та підзаконних актів про створення та управління територіями Смарагдової мережі.

Реформування системи управління заповідними територіями, у тому числі об'єктами міжнародного значення та службами державної охорони природно-заповідного фонду (ПЗФ), із встановленням чітких критеріїв роботи та KPI (Ключові показники ефективності).

Запровадження сучасного кадастру територій та об'єктів ПЗФ.

Зміцнення кадрового потенціалу як на центральному та регіональному рівнях, так і на рівні установ ПЗФ.

Зміцнення фінансової спроможності установ ПЗФ.

1.5.2.3 Плани майбутніх змін і реформ

Основними засадами (стратегією) державної екологічної політики України на період до 2030 року (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>) з 2019 року передбачено збільшення та розширення територій природно-заповідного фонду (зокрема, великих заповідних територій – національних природних парків та регіональних ландшафтних парків), створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду на суші та в акваторії Чорного та Азовського морів та забезпечення збереження та функціонування репрезентативної та ефективно керованої системи на цих територіях, у тому числі транскордонного, європейського та міжнародного значення. Площа території ПЗФ повинна збільшитися до 9095,1 тис. га, або 15 % території країни.

Пунктом 54 Загальнодержавного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року (далі – План), затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України

від 21 квітня 2021 року № 443, передбачено: посилення системи державного управління об'єктами природно-заповідного фонду у структурі МЕРП або шляхом створення центрального органу виконавчої влади (Державне агентство з охорони природної спадщини).

Іншими пунктами Плану передбачено:

- забезпечення створення нових або розширення існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду;
- підготовка номінації для створення нового біосферного резервату в рамках програми ЮНЕСКО "Людина і біосфера" в межах України;
- включення мережі печер гіпсового карсту Західної України до Попереднього списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та підготовка відповідної номінації;
- підготовка нових пропозицій (оновленої бази даних) Смарагдової мережі Європи
- створення та впровадження системи оцінки ефективності організації, охорони та використання природно-заповідного фонду;
- реформування діяльності служби державної охорони природно-заповідного фонду за європейським зразком, зокрема щодо запобігання порушенням природоохоронного законодавства;
- розроблення механізму управління територіями Смарагдової мережі Європи на державному рівні;
- забезпечення проведення наукових досліджень в межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду за Програмою Літопис природи та з урахуванням необхідності визначення статусу збереження видів дикої флори і фауни та природних оселищ, екологічного характеру водно-болотних угідь та інших вимог міжнародних договорів України з природоохоронних питань;
- встановлення меж існуючих територій та об'єктів природно-заповідного фонду у природі;
- забезпечення залучення альтернативних, у тому числі міжнародних, джерел фінансування для збереження та сталого використання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, розвитку державно-приватного партнерства;
- розроблення проектів організації територій установ природно-заповідного фонду;
- зміцнення матеріально-технічної бази установ природно-заповідного фонду;
- розроблення та впровадження планів заходів щодо збереження та відтворення окремих видів флори та фауни та природних середовищ їх існування на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду;
- забезпечення установ природно-заповідного фонду, державних лісгосподарських та лісомисливських підприємств пожежною технікою, протипожежним обладнанням та засобами пожежогасіння;
- забезпечення створення та утримання екологічних освітньо-виховних центрів, музеїв природи, візит-центрів в установах природно-заповідного фонду;
- розширення мережі маршрутів і стежок на території національних природних парків та біосферних заповідників, у тому числі з використанням інтерактивних методів та інфраструктурою для осіб з інвалідністю;
- запровадження уніфікованого підходу до візуального представлення і позиціонування територій та об'єктів природно-заповідного фонду України;
- впровадження сучасних методів системного інформування всіх верств населення, а особливо - територіальних громад, про цінність територій та об'єктів природно-заповідного фонду, екосистемні послуги, які вони надають;
- формування освітніх матеріалів з питань пропагування необхідності створення і збереження природоохоронних територій в Україні.

Наразі МЕПР підготувало проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про природно-заповідний фонд України» щодо підвищення ефективності створення та управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду», який подано на розгляд Кабінету Міністрів України і який повернув його міністерству без коментарів.

Цим законопроектом розмежовано повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, та центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища. Його ухвалення створить законодавчу базу для прийняття Урядом рішення про утворення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ПЗФ.

Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11>) передбачає стимулювання розвитку економічного середовища навколо природи - заповідних об'єктів і лісів, зокрема визначення економічного механізму їх сталого використання, а також сфери зайнятості населення на цих об'єктах. Серед індикаторів моніторингу виконання цієї стратегії зазначено збільшення площі ПЗФ.

1.6 Правове обґрунтування інституційної реформи

1. Здійснення реформи державного управління. Відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (статті 16, 17) функції з реалізації державної політики мають виконувати такі центральні органи державного управління, як служби, агентства, інспекції, комісії. Ці функції мають бути вилучені з МЕПР, щоб уникнути потенційного конфлікту інтересів та належного виконання ним функцій формування політики.

2. Забезпечення виконання Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища. Пунктом 54 Національного плану дій Уряду передбачено «Зміцнення системи державного управління територіями та об'єктами природно-заповідного фонду у структурі МЕПР або шляхом створення центрального органу виконавчої влади (Держагентства з збереження природної спадщини)»

3. Виконання Директив ЄС № 2009/147/ЄС щодо збереження диких птахів (Пташина Директива) та № 92/43/ЄЕС щодо збереження природних оселищ та видів дикої фауни та флори (Оселищна Директива).

4. Збільшення кількості територій та об'єктів ПЗФ, подальші плани щодо додаткового збільшення на 3 % (на 5 млн. га) загальної площі України та збільшення площі природоохоронних територій до 30 % від площі України відповідно до зобов'язань, взятих Україною в рамках Конвенції про біологічне різноманіття, вимагають забезпечення якості впровадження політики, координації управління територією, комунікації із заінтересованими сторонами та місцевими громадами та інформування через залучення громадян. Для цього необхідно забезпечити персонал як на державному так і на місцевому рівнях.

5. Додаткові функції в МЕПР (щодо біорізноманіття), які виникли протягом останніх років, і в межах яких планується розширити обсяг реалізації політики,:

- Відповідно до Угоди з ЄС створюється система управління територіями Смарагдової мережі, до якої наразі в Україні входить близько 9 млн га. Чисельність працівників МЕПР, які займаються цим питанням, становить 1 штатну одиницю (відносно), що є недостатнім для належного забезпечення розвитку мережі та її функціонування;

- утворено 24 спеціальні адміністрації національних природних парків, заповідників і ботанічних садів, що вдвічі збільшило їх кількість при МЕПР;
- здійснюються заходи щодо передачі заповідників і національних природних парків із відання Держлісагентства, МОН, НАН України та НААН;
- значно збільшився обсяг і інших завдань, пов'язаних із створенням відкритих баз даних, винесення меж територій та об'єктів природно-заповідного фонду в натурі, розробкою проектів організації території установ природно-заповідного фонду, розбудови сучасної інфраструктури, вирішення соціально-економічних питань тощо.

Деякі з цих функцій формування політики залишаються за МЕПР. Функції реалізації політики планується передати новоствореному агентству, що має підвищити якість та ефективність природоохоронної діяльності.

6. Міжнародний досвід. У багатьох країнах світу, де держава управляє заповідними територіями, створені спеціальні органи, найчастіше агентства, які займаються питаннями збереження природи (наприклад, Албанія, Велика Британія, Грузія, Естонія, Канада, Латвія, Литва, Румунія, США, Фінляндія, Франція, Чехія, Швеція). У ряді західноєвропейських країн не тільки реалізація, але й частина формування природоохоронної політики та бюджетування покладаються на регіональні органи влади (Італія, Франція, Німеччина, Іспанія), що стає можливим завдяки великому досвіду децентралізованого управління. Росія, Білорусь та деякі інші країни колишнього соціалістичного блоку все ще мають повністю централізоване управління своїми міністерствами. Але більшість країн Центральної та Східної Європи, залишивши формування політики міністерству, вже передали реалізацію політики агентствам або сильним регіональним органам влади (Польща).

Країни, в яких державне управління природоохоронною діяльністю здійснюється виключно на рівні міністерств без створення самостійних експертних агентств/служб, здебільшого є країнами колишнього соціалістичного блоку (Білорусь, Болгарія, Польща, Росія, Румунія, Угорщина), але ці країни також мають потужні регіональні офіси або повноваження передано регіонам (Maxim, 2021).

2 Приклад інституційної організації в країні-партнері

Порівняння чеської системи з фінською та польською системами, що представляють подібні типи адміністративного та регіонального державного управління, незважаючи на багато відмінностей, чітко підтверджує той факт, що певний тип проміжної організації (Агентство з охорони природи Чеської Республіки, Метсахаллітус у Фінляндії та Директорат з охорони навколишнього середовища в Польщі), що поєднує центральний рівень міністерства з регіональними адміністраціями, відповідальними за управління заповідними територіями, є загальною моделлю. Такий орган підтримує як Міністерство (у виконанні багатьох завдань, надаючи результати аналізу даних і технічних методологій), так і місцеві адміністрації (координуючи їхню діяльність, обмінюючись передовим досвідом і сприяючи горизонтальному обміну знаннями та досвідом між адміністраціями заповідних територій).

Ситуація в деяких інших країнах була коротко описана в аналізі КТР (Maxim, 2021).

Під час оцінки можливих потреб у змінах інституційної структури в рамках конкретної адміністрації корисно мати інформацію про те, які ці структури, завдання та обов'язки є в інших країнах. У цьому випадку країна-партнер проекту LIFE, Чеська Республіка, надає загальне

ознайомлення зі своїми відповідними структурами. Попри певні недоліки чеського підходу (наприклад, той факт, що адміністрації національних парків діють незалежно від Агентства з охорони природи, що спричиняє значну різницю між управлінням національних парків і охоронюваних ландшафтів у плані кадрового потенціалу та фінансування), впровадження подібної системи на основі центрального Агентства, адаптованої до умов та традицій України, видається доцільним.

2.1 Організаційна структура охорони природи у Чехії



Інституційна структура управління охорони природи у Чехії.

- Міністерство навколишнього середовища (МоЕ): створює та координує політику, пов'язану зі збереженням природи.
- Секція охорони природи та ландшафту: загальна політика та стратегії у сфері охорони природи, міжнародні зобов'язання та імплементація директив ЄС.
- Департамент особливої територіальної охорони природи та ландшафту (ЗТ): ухвалення планів управління, призначення нових заповідних територій, координація діяльності Агентства з охорони природи Чеської Республіки (NCA CR) та адміністрацій національних парків.
 - Відділ малих заповідних територій.
 - Відділ заповідних ландшафтних територій.
 - Відділ національних парків.
- Департамент охорони видів та виконання міжнародних зобов'язань: прийняття планів дій щодо видів, що знаходяться під критичною загрозою, координація діяльності NCA CR у сфері охорони видів та імплементації Natura 2000.
 - Відділ міжнародних конвенцій.

- Відділ охорони видів.
- Відділ Natura 2000.
- Адміністрація національних парків (державна внесків бюджетна організація)
 - Підзвітний: МоЕ
 - Завдання: Управління, моніторинг та зв'язки з громадськістю на території національних парків. Чеська Республіка має одну незалежну адміністрацію для кожного національного парку.
- Агентство з охорони природи Чеської Республіки
 - Підзвітний: МоЕ
 - Завдання: Управління, моніторинг та зв'язки з громадськістю на території заповідних ландшафтних територій (ЗЛТ) і малих заповідних територій за межами ЗЛТ загальнодержавного значення (національних природних заповідників, національних пам'яток природи).
 - Особлива відповідальність за моніторинг оселищ та видів на всій території Чеської Республіки. Методичне керівництво та координація діяльності 13 регіональних відділень.
- Регіональні органи влади
 - Підзвітний: МоЕ
 - Завдання: Охорона поза межами територій адміністрацій національних парків та Агентства з охорони природи Чеської Республіки. 14 органів влади в регіонах – “край”.
- Адміністрації військових навчальних полігонів
 - Підзвітний: Міністерству оборони, МоЕ
 - Чотири окремі адміністрації в межах існуючих військових навчальних полігонів.
- Чеська інспекція з охорони навколишнього середовища (департамент охорони природи)
 - Завдання: Відповідає за дотримання природоохоронного законодавства: Нагляд за утриманням та накладення штрафів за порушення правил та обмежень, встановлених законом про охорону природи. 13 регіональних відділень.

2.2 Основне законодавство щодо охорони та збереження видів/оселищ та інші відповідні заходи

- Охорона та збереження видів: первинне та вторинне законодавство, загальні джерела
 - Закон про охорону природи і ландшафту
 - Закон про відшкодування шкоди, завданої окремим особливо охоронюваним видам тварин
 - Урядова постанова про перелік видів, що знаходяться під загрозою зникнення
 - Плани збереження видів
 - Правила полювання

2.3 Заповідні території (ЗТ) в Чеській Республіці

Національні ЗТ (16,8 % території Чеської Республіки) і мережа Natura 2000 (14,1 % території Чеської Республіки) базуються на первинному законодавстві. Національні ЗТ і Natura 2000 територіально доповнюють один одного або безпосередньо перетинаються. Перекриття ЗТ і мережі Natura 2000 становить понад 75 %. Законодавчі акти, що встановлюють ЗТ, а також плани управління ЗТ здебільшого визнають об'єкти збереження системи Natura 2000, а необхідні заходи збереження визначаються через режим охорони ЗТ (різний для різних категорій ЗТ) або так звану «загальну охорону» у зонах Natura 2000, які не перекриваються жодною національною ЗТ. Таким чином, Natura 2000 і ЗТ утворюють єдину систему природоохоронних територій у Чеській Республіці, яка охоплює 22,1 % території країни.

Кожна ЗТ має свій план управління, прийнятий зазвичай на 10-річний період, який описує територію, точно окреслює об'єкти збереження та визначає дії з управління та показники задовільного стану об'єктів збереження. Подібні плани управління (хоча і з різними назвами) існують для всіх територій Natura 2000 (понад 1150 територій).

2.4 Моніторинг природоохоронного статусу видів і оселищ

Моніторинг природоохоронного статусу видів і оселищ (зобов'язання згідно з Директивою ЄС про птахів і оселища) координується Агентством з охорони природи Чеської Республіки. Щороку проводиться моніторинг окремих видів згідно з національним планом моніторингу. Що стосується типів оселищ (Додаток I Оселищної директиви), то 1/12 території Чеської Республіки щорічно наноситься на карту в масштабі 1:10 000, а також обстежується набір постійних ділянок / (1/12 лісових ділянок, 1/2 ділянок у позалісових біотопах).

2.5 Дані про види та оселища (системи зберігання даних)

Дані про види (<https://portal.nature.cz/nd/>) і оселища (<https://portal.nature.cz/biotopy>) доступні та широко представлені в Національній базі даних охорони природи. Нині в базі даних налічується понад 30 млн. записів.

2.6 Екологічна та стратегічна оцінка впливу (ОВД/СЕО) та оцінка впливу на Natura 2000

Процес оцінки впливу на довкілля (як і стратегічної екологічної оцінки) регулюється Законом України «Про оцінку впливу на довкілля». Окремі органи влади в кожному регіоні відповідають за управління процесом; у випадку великомасштабних проектів і загальнонаціональних стратегій і програм, МоЕ відповідає за керівництво та нагляд за процесами ОВД/СЕО.

Оцінка впливу на Natura 2000 (appropriate assessment) згідно зі статтею 6 (3) і (4) Оселищної директиви закріплена в статті 45 Закону про охорону природи та ландшафту. Якщо значний вплив на цільові особливості об'єкта Natura 2000 не може бути виключений, необхідно провести незалежну оцінку відповідно до Директиви про місця існування, як це передбачено Законом про охорону природи та ландшафтів. Ця оцінка інтегрується у процедури ОВД (оцінки впливу на довкілля) або СЕО (стратегічна екологічна оцінка).

3 Методика

3.1 Таблиця функціонального аналізу та обговорення

Для чіткого огляду ситуації таблиця, що визначає розподіл відповідальності за основні завдання, такі як розроблення стратегій і політик, створення нових заповідних територій, планування управління, збереження біорізноманіття, видача різних дозволів тощо на центральному, регіональному та місцевих рівнях, розроблена та заповнена спільно ЕПЛ, УПГ та МЕПР. Водночас оцінка виконання кожного завдання за шкалою від 0 (зовсім не виконується, повністю недостатньо) до 5 (повністю виконується, 90-100 % достатність) проводилась ЕПЛ та УПГ. Отримані значення були усереднені і на основі цього всі завдання були розподілені на три групи за рівнем виконання – погано, середньо та добре. Підсумкова таблиця складалася з таблиць, незалежно заповнених МЕПР, УПГ та ЕПЛ, які згодом обговорювалися та завершувалися за допомогою КПР. Для порівняння таку ж таблицю (без оцінки ефективності, яка потребувала б участі незалежного органу) було заповнено і для Чехії.

Детальні презентації системи охорони природи у Фінляндії, Чехії та країнах колишньої Югославії (включно з описом процесу наближення) були надані відповідними експертами (Петрі Альрот, Міністерство навколишнього середовища, Фінляндія, та Петр Рот, Агентство з охорони природи Чеської Республіки, член команди проекту LIFE, який має великий досвід роботи з різними проектами на Західних Балканах) з подальшим обговоренням. Ці презентації мали на меті допомогти партнерам проекту при оцінці плюсів і мінусів запропонованих сценаріїв.

3.2 Попередній SWOT-аналіз

Перед початком SWOT-аналізу було обговорено близько восьми варіантів, включаючи сценарій поступового розвитку інституційної спроможності або реформування Державного агентства з управління зоною відчуження. Зрештою, для аналізу було визначено п'ять найбільш реалістичних і, можливо, найефективніших варіантів майбутнього розвитку, а також сценарій статус-кво. Для кожного орієнтовно розробленого варіанту представники кожного партнера проекту перерахували сильні та слабкі сторони, можливості та загрози, наголошуючи на об'єктивному та неупередженому підході.

3.3 Органограми

На основі обговорень у процесі SWOT-аналізу було окреслено чотири органограми, включно з кількістю співробітників, необхідних для найбільш ймовірних варіантів, обговорених командою проекту та адаптованих до потреб охорони природи та конкретних умов в Україні.

4 Результати

4.1 Основні завдання – оцінка ефективності

Основний результат таблиці вказує на те, що поточний рівень виконання природоохоронних заходів недооцінений у багатьох критичних завданнях і виконується недостатньо.

Загалом стало очевидним, що деякі ключові завдання, які зазвичай і регулярно виконуються в країнах ЄС, в Україні все ще виконуються погано або навіть не виконуються взагалі. Потенціал міністерства дуже обмежений, і немає іншої інституції, яка б скоординовано виконувала такі важливі завдання, як моніторинг біорізноманіття, планування управління чи дотримання законодавства, як це вимагається згідно зі стандартами ЄС. Приклади критичних завдань,

пов'язаних з процесом наближення, які класифікуються як погано виконані, наведені нижче: Підготовка програм збереження природи, Керівництво та моніторинг природоохоронних заходів, Плани дій щодо видів, Розробка методів відновлення, ремедіації та управління оселищами та видами, Охорона та управління Смарагдовими територіями згідно з Оселищною та Пташиною директивами, в т.ч. звітність, завдання, пов'язані з Natura 2000, збір та оцінка даних про види та оселища.

З іншого боку, такі заходи, як «Затвердження планів управління» (після їх розроблення), «Встановлення лімітів використання природних ресурсів на ЗТ» та «Нагляд за ОВД/СЕО» були оцінені як достатні.

Загалом із 58 завдань виконання 21 (36 %) було визначено як погане, 32 (55 %) було класифіковано як середній рівень і лише 5 (9 %) з них виконано на хорошому рівні. Одне завдання (PR-діяльність, залучення заінтересованих сторін та еко-освіта) не оцінювалося, оскільки рівень його виконання дуже різний і залежить від конкретних адміністрацій ЗТ.

Дії, які виконуються недостатньо відповідно до Таблиці функціонального аналізу такі:

- Правозастосування та нагляд
- Підготовка природоохоронних програм
- Керівництво та моніторинг природоохоронних заходів
- IT-підтримка (програмне забезпечення, апаратне забезпечення, навчання)
- Плани дій щодо видів
- Розробка методів відновлення, рекультивації та управління оселищами та видами
- Управління заповідними територіями - заказниками, пам'ятками природи, заповідні урочища
- Планування управління - заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища
- Відновлення оселищ за межами заповідних територій
- Охорона видів - активна підтримка/управління
- Охорона видів - дотримання правил охорони
- Екомережа, зв'язність
- Навчання співробітників ЗТ
- Екотуристична діяльність/управління відвідувачами
- Збір та оцінка даних про види
- Збір і оцінка даних про оселища
- Оцінка та моніторинг природоохоронного статусу та потреби в охороні видів і оселищ; визначення пріоритетів
- Координація наукових досліджень, визначення пріоритетів
- Розроблення та підтримка національної бази даних для моніторингу видів та оселищ
- Завдання, пов'язані з Natura 2000

- Охорона та управління Смарагдовими територіями відповідно до Оселищної та пташиної директив, в т.ч. звітність.

Перелік завдань інших категорій (середня та хороша результативність) див. у таблиці в Додатку 1.

4.2 Основні завдання – розподіл повноважень між центральним та регіональним рівнями

Порівняно з ситуацією в Чеській Республіці (Додаток 2), обсяг обов'язків, за які відповідає українське МЕПР (із сильно недооціненими можливостями), є величезним. У той час як МоЕ Чехії (21 працівник) виконує 13 завдань як головний орган, відповідний департамент МЕПР має виконувати 40 завдань із меншою кількістю працівників, ніж у чеського відомства, при цьому територія України приблизно в 7 разів більша. Зважаючи на те, що МоЕ Чехії підтримується Агентством з охорони природи, у головному офісі якого працює понад 150 співробітників (а також 450 у регіонах), величезний дисбаланс і брак можливостей для належного збереження природи в Україні є очевидний.

На національному рівні Агентство з охорони природи Чеської Республіки (NCA CR), як головний орган, відповідає за 26 завдань, таких як планування управління (за винятком 4 НП), підтримка бази даних біорізноманіття, охорона видів і навчання співробітників ЗТ. NCA CR підтримує інші інституції, переважно МоЕ, у виконанні ще 25 завдань, таких як PR-діяльність, розробка стратегій і планів дій, підготовка програм охорони природи, координація наукових досліджень або виконання зобов'язань, що випливають з міжнародних конвенцій. Усе це свідчить про незамінну роль центральної експертної природоохоронної установи та може слугувати підтвердженням прагнення України створити подібну установу, без якої реалізація природоохоронних завдань буде неможливою.

5 Підсумок аналізу

5.1 Підсумок результатів таблиці функціонального аналізу

Виходячи з аналізу, реформування природоохоронної системи України є гострою потребою. Виконання 36 % завдань (як з українського законодавства, так і з процесу вступу до ЄС) оцінено як погане, 55 % як середнє і лише 9 % як достатнє. Наразі абсолютну більшість завдань (69%) має виконувати центральний орган – МЕПР, у якому працює лише 17 посадових осіб. Враховуючи нові зобов'язання, що випливають із процесу наближення до ЄС, створення нового проміжного органу видається неминучим. Очевидно, що без масштабної реформи, навіть з можливістю передачі значної частини завдань, пов'язаних із виконанням як національного законодавства, так і зобов'язань ЄС (інвентаризація видів і оселищ, створення нових ЗТ, планування управління, заходи з управління, моніторинг стану збереження) на основі міжнародного фінансування як національних, так і міжнародних організацій, Україна не спроможна належним чином захистити свою природну спадщину чи виконати обов'язкові вимоги ЄС.

5.2 Загальні та спеціальні рекомендації щодо майбутніх розробок

Така реформа має бути спрямована як на національний, так і на регіональний рівні. Найкращим варіантом було б створення нового центрального органу, відповідального за охорону природи, із відносно невеликими регіональними підрозділами, які б координували діяльність на місцях та

надавали експертну підтримку адміністраціям заповідних територій і департаментам з охорони навколишнього середовища регіональних органів влади.

6 Пропоновані рішення

В результаті обговорень у робочій групі проекту LIFE (УПГ, ЕПЛ, МЕПР, КПР) було визначено та оцінено за допомогою SWOT-аналізу п'ять найбільш реалістичних та вірогідних сценаріїв. Кожен інший теоретичний варіант (трансформація існуючих агентств, сценарій поступового розвитку з чітко визначеною дорожньою картою) мав певні можливі ризики, тому вони не підлягали подальшому аналізу.

6.1 Статус-кво

Цей варіант, який зазвичай використовується у SWOT-аналізах як базовий сценарій для порівняння з іншими, був визнаний рішенням із найнижчою ймовірністю запровадження сучасної системи охорони природи, здатної реагувати на виклики сучасного світу, і з найвищими ризиками для збереження біорізноманіття як такого. Основною причиною є величезна нестача потенціалу для реалізації як поточних завдань згідно з українським законодавством, так і тих, що стосуються процесу наближення до ЄС, та інших міжнародних зобов'язань. Єдина сильна сторона цього варіанту – відсутність необхідності додаткового фінансування. Той факт, що в цьому варіанті виявлено постійне зменшення можливостей формування та реалізації природоохоронної політики, робить цей сценарій нежиттєздатним.

6.2 Зміцнення МЕПР та створення регіональних представництв

Залучення більшої кількості експертів, створення нового департаменту, відповідального за міжнародні зобов'язання та процес наближення, а також можливе введення регіональних офісів можуть бути короткостроковим рішенням до створення нового проміжного органу. Однак і в цьому варіанті переважають ризики та слабкі сторони. Найсуттєвішою перешкодою для такого сценарію є той факт, що це було б просто повторення тієї самої установки, яка вже була визнана поганофункціонуючою та, таким чином, мала б дуже низьку підтримку та довіру. Іншим недоліком є те, що це суперечить загальній тенденції в урядовій структурі, яка вимагає відокремлення структур, відповідальних за розробку політики, від тих, які втілюють політику в життя. Однак зміцнення вже перевантажених потужностей МЕПР є неминучим і повинно бути першим кроком у будь-якій реформі управління для досягнення ефективно функціонуючої інституційної структури.

6.3 Нове Агентство з регіональними відділеннями

Незалежно від способу створення регіональних відділень (з нуля, на базі адміністрацій ЗТ чи на базі відповідних департаментів облдержадміністрацій) та робочих груп, цей варіант має дуже хороші шанси зробити реальні зміни в природоохоронній галузі України. Завдяки відносно невеликого центрального офісу та приблизно 12 регіональним офісам це рішення створює сучасну інституційну структуру з міцною основою в регіонах і хорошим зв'язком із центральними органами влади через центральний офіс. Для такого агентства знадобиться біля 360 співробітників в рамках найбільш ефективного варіанту. Звичайно, це означає певний тиск на державний бюджет. Короткострокові спеціалісти, які займаються вузькоспецифічними завданнями, можуть залучатися на основі різних проектів, але обов'язкове фінансування з державного бюджету є передумовою повноцінного функціонування. Відсутність політичної волі і, отже, фінансової підтримки, а також відсутність нових експертів, які будуть працевлаштовані в регіонах, видаються найбільш критичною слабкістю цього сценарію. Також, при реалізації цього

сценарію необхідно дуже чітко розподілити повноваження та обов'язки між регіональними офісами та обласними державними адміністраціями, забезпечуючи збалансованість, прозорість та ефективність у прийнятті рішень.

6.4 Нове центральне Агентство та посилені регіональні державні адміністрації

З точки зору фінансування, це найефективніший спосіб створення дієвої системи управління на базі 27 діючих облдержадміністрацій з підрозділами, відповідальними за Смарагдову мережу та відповідні завдання. Такий підхід вимагав би чіткого розподілу відповідальності та повноважень і сильного центрального керівництва. Ключовою слабкістю цього сценарію є невизначена незалежність від регіональних політичних представництв, які просувають інтереси регіонального розвитку. Відсутність можливостей для виконання інших конкретних завдань, таких як моніторинг біорізноманіття та планування управління, має ще одну неминучу слабкість.

6.5 Нове центральне Агентство

Створення нового проміжного рівня управління – це єдиний шлях для вирішення всіх існуючих і майбутніх завдань в умовах нових викликів у світі, що швидко змінюється. Таке Агентство надавало б різноманітні послуги для МЕПР, здійснювало нагляд та координацію діяльності адміністрацій заповідних територій та виконувало завдання, що впливають із міжнародних зобов'язань. Однак цей центральний орган не зможе керувати окремими завданнями, які вимагають регіональних чи навіть місцевих підходів на основі досвіду та знань на місцях. Така слабкість може підірвати довіру до такої організації в регіонах. Чітке визначення співпраці та відносин з адміністраціями заповідних територій, які, за певних обставин, можуть відігравати роль регіональних філій Агентства з розширеними повноваженнями, видається надзвичайно важливим. Цей варіант можна розглядати серйозно лише у випадку, якщо буде віддано перевагу поступовому сценарію як першому кроку в процесі загальної реформи державного управління.

Крім того, цей варіант не відповідає нещодавнім спробам децентралізації. З іншого боку, нова інституція мала б чітку місію та цілі, а нова команда могла б гарантувати швидкий прогрес у найнагальніших і досі не реалізованих завданнях, таких як впровадження єдиної системи збору даних про біорізноманіття, консолідація планування управління, або відновлення деградованих оселищ та популяцій видів, що знаходяться під загрозою зникнення. Тим не менш, цей варіант, оцінений як найменш вірогідний і можливий, далі не розроблявся.

7 Органограми

Було окреслено чотири органограми, які демонструють чотири із зазначених вище сценаріїв можливих (і необхідних) змін у системі природоохоронного управління. На основі широкого обговорення всередині команди були розроблені більш детальні структури з оцінками приблизної кількості працівників. У наступному тексті, незважаючи на певні переваги, що впливають із SWOT-аналізу, немає рейтингу відповідно до очікуваної ефективності та ймовірності виконання всіх необхідних завдань належним чином. Дендропарки, зоопарки та ботанічні сади, зазначені в Законі «Про природно-заповідний фонд України» як категорії охоронних територій, виключені з розглянутої системи охорони природи, оскільки вони не відповідають системі міжнародно визнаних МСОП стандартних категорій ЗТ. На органограмах стрілки різного кольору відображають взаємний (двосторонній) зв'язок, підпорядкованість та потік даних про біорізноманіття та ЗТ до центральних реєстрів/баз даних.

Органограма чеської системи управління охороною природи, включаючи кількість працівників (Додаток 8), була складена так само, як і інші схеми (Додатки 4-7), щоб забезпечити порівняння, яке, здається, має вирішальне значення для розуміння необхідності реформи. На цьому фоні виходить, що Чехія, яка в сім разів менша за Україну, має приблизно в десять разів більше працівників природоохоронної сфери на центральному та регіональному рівнях.

7.1 Статус-кво

Як чітко показує таблиця функціонального аналізу, за поточних обставин Україна не в змозі належним чином виконати навіть основні зобов'язання, передбачені національним законодавством щодо належного управління та планування управління на ЗТ, моніторингу біорізноманіття, зв'язаності оселищ (екологічної мережі) та охорони видів.

Абсолютно зрозуміло, що зараз, в умовах російської агресії, пріоритети України зовсім не зосереджені на охороні природи. Проте, також очевидно, що в майбутньому для наближення національного законодавства та норм до стандартів ЄС, а також для підвищення ефективності національної природоохоронної політики та її успішної реалізації український природоохоронний сектор потребуватиме глибокого реформування. З такою малою кількістю працівників для країни такого розміру з дійсно великим багатством природних оселищ та видів і добре збереженими екосистемами у відносно гарній та репрезентативній системі заповідних територій неможливо протистояти всім тискам, які зараз впливають на природне середовище без значних втрат. Крім того, невдовзі з'являться нові виклики та завдання, оскільки Україні потрібно буде впровадити нові вимоги, що впливають із Стратегії ЄС щодо біорізноманіття до 2030 року, Оселищної та Пташиної директив та Куньмінсько-Монреальської глобальної рамкової програми щодо біорізноманіття тощо.

На даний час до природоохоронної діяльності на центральному та обласному рівнях залучено близько 40 працівників, що є абсолютно недостатнім (додаток 4).

7.2 Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів з регіональними відділеннями

Виходячи з міжнародного досвіду, цей варіант, який нагадує нещодавно скасовану структуру, видається найменш доцільним і найменш імовірним для підвищення якості природоохоронної діяльності в Україні. Оскільки існує передумова для відокремлення ролей у формуванні політики від її реалізації, яка дається завдяки реформі державних інституцій, одна організація (МЕПР) не може розробляти стратегії та політику та водночас нести повну відповідальність за їх впровадження.

У ЄС не є поширеною практика, коли співробітники міністерств (навіть у регіональних офісах) виконують роботу на місцях, проводячи моніторинг біорізноманіття, організовуючи заходи з управління, здійснюючи обстеження для розробки планів управління та ведучи переговори з місцевими зацікавленими сторонами щодо заходів і дій з охорони природи.

Відносно невеликі регіональні відділення Міністерства зазвичай надають спеціальні консультації та діють як апеляційні та наглядові органи для обласних державних адміністрацій, регіональних відділень Екологічної інспекції чи Агентства з охорони природи.

Для реалізації цієї альтернативи на практиці знадобиться 659 штатних одиниць (Додаток 5).

7.3 Державне агентство охорони природи без регіональних відділень та посилення спроможності ОДА

Іншим можливим варіантом є створення Державного агентства охорони природи як центрального експертного та координаційного органу, що забезпечує виконання законодавства та стратегій, розроблених МЕПР. Водночас такий орган надавав би МЕПР необхідну експертизу та дані, а адміністраціям ЗТ – методологічне керівництво та експертну підтримку. Одним із ключових обов'язків Агентства буде координація моніторингу біорізноманіття, ведення бази даних біорізноманіття та кадастру ЗТ.

Мати достатній потенціал для виконання всіх завдань, визначених як національним законодавством, так і міжнародними зобов'язаннями (планування управління, охорона та збереження видів, моніторинг біорізноманіття, створення ЗТ, відповідна оцінка, екологічна мережа, координація управління ЗТ, нагляд, PR-діяльність...), при обласних державних адміністраціях мають бути створені абсолютно нові підрозділи з охорони природи. Такі підрозділи мали б у середньому близько 22 співробітників на регіон, відповідальних за повний спектр завдань на регіональному рівні, включаючи моніторинг біорізноманіття, створення нових заповідних територій.

Цей варіант передбачає наймання 705 працівників на рівні МЕПР, центрального Агентства та посиленних ОДА. На рівні центрального Агентства пропонується мати більше персоналу (81), ніж у варіанті 4 (Агентство з філіями), оскільки спроможність обласних державних адміністрацій може бути дещо слабшою та не керуватися безпосередньо центральним Агентством (Додаток 6).

7.4 Державне агентство охорони природи з регіональними відділеннями

На основі обговорення між представниками УПГ, ЕПЛ, КПР, МЕПР та NCA CR запропоновано детальну органограму для найбільш амбітного та ефективного, але все ще здійсненого варіанту Державного агентства з охорони природи з рекомендованою чисельністю персоналу як найкраще рішення здійснення реформи.

Основним принципом є створення чотирирівневої схеми з МЕПР на чолі як органом, що визначає пріоритети, розробляє стратегії, політику та закони, а також визначає основні напрями та загальні цілі природоохоронної діяльності. На рівні МЕПР чотири підрозділи мають займатися: а) управлінням заповідними територіями (10 штатних одиниць), б) охороною видів (5), в) міжнародними зобов'язаннями (8) і г) ландшафтною екологією (5).

Наступний рівень становить Державне агентство з охорони природи (далі – Агентство) з досить ефективним центральним апаратом із 66 працівниками та регіональними відділеннями в кожній області (27) із 20 штатними одиницями кожне, що представляє третій рівень. Основною відповідальністю Агентства буде координація управління ЗТ національного значення, створення мережі Смарагдових територій (Natura 2000) та управління ними, інші зобов'язання, що впливають з Бернської конвенції та/або Директив ЄС щодо птахів і оселищ, моніторинг біорізноманіття, охорона видів, які перебувають під загрозою зникнення, плани дій щодо видів, координація проектів та поєднання з ландшафтами.

Управління охорони навколишнього природного середовища обласних державних адміністрацій знаходяться на одному рівні структури, що відповідає за заповідні території регіонального значення, такі як регіональні ландшафтні парки, заказники та пам'ятки природи.

Що стосується кадрового забезпечення, то необхідно зміцнити відповідні підрозділи облдержадміністрацій, щоб максимально підвищити виконання природоохоронних завдань. Рекомендується збільшити чисельність співробітників щонайменше до 5 осіб в кожному регіон. Охорона видів (вразливих, зникаючих) за межами заповідних територій національного значення буде ще одним важливим обов'язком.

Четвертий рівень представлений адміністраціями заповідних територій, які підпорядковані Агентству якщо вони є територіями загальнодержавного значення, та обласним державним адміністраціям (разом з муніципалітетами в деяких регіонах на основі регіональних звичаїв) якщо вони є регіональними ландшафтними парками.

Ця структура з найменшою можливою чисельністю персоналу здається найкращим варіантом для задоволення всіх вимог для успішного та сталого збереження природи та спроможною та достатньо гнучкою для виконання завдань, пов'язаних із директивами ЄС щодо природи в найближчому майбутньому. За цього сценарію необхідно було б 717 працівників на рівні МЕПР, Агентства та ОДА (Додаток 7).

8 Висновки

Наразі українська система охорони природи є слабкою та не готовою достатньою мірою виконувати зобов'язання, що випливають як з національного законодавства, так і з міжнародних зобов'язань. Зважаючи на всі вищезазначені факти, управління природоохоронним сектором потребує глибокої реформи на основі досвіду та передової практики з-за кордону. Така реформа потребує фінансової підтримки та зокрема людських ресурсів як на центральному, так і на регіональному рівнях. Головне питання полягає в тому, як забезпечити імплементацію національної та міжнародної політики та методологій у цій сфері. На цьому етапі рекомендованим варіантом є створення абсолютно нового Агентства, яке виконуватиме роль експертної організації, що надаватиме необхідну підтримку та експертизу МЕПР, з одного боку, та обласним державним адміністраціям, а також адміністраціям ЗТ, з іншого. Агентство буде координаційним і дорадчим органом для моніторингу біорізноманіття, включаючи створення та підтримку національної бази даних біорізноманіття, управління ЗТ, захисту і збереження оселищ та видів, а також, зокрема, процесу наближення до вимог ЄС.

Агентство (бажано з регіональними відділеннями) має бути готове та спроможне ефективно отримувати та оптимізувати міжнародну фінансову підтримку, щоб отримати максимальну віддачу від проектів співпраці з метою захисту природної спадщини України.

На наступних етапах проекту LIFE, по-перше, буде розроблено фінансовий аналіз для кожного варіанту. Потім, у рамках розробки документа про політику реформи управління, запропоновані варіанти будуть адаптовані до наявних людських ресурсів та конкретних потреб у регіонах. На цьому етапі проекту під час оцінки та порівняння представлених варіантів розглядатимуться як національні, так і міжнародні завдання, які мають бути реалізовані відповідно до сучасних європейських природоохоронних стандартів. Водночас буде запропоновано розподіл обов'язків і прав, визначених законодавством (включаючи директиви ЄС про природу) між органами влади на кожному рівні управління. Процес призведе до визначення найкращої можливої інституційної структури, яка буде обґрунтована та обговорена з відповідними заінтересованими сторонами.

9 Короткий огляд

Цей звіт, розроблений у рамках проекту LIFE23-PRE-CZ-ConNaturLIFE, аналізує сучасну інституційну структуру природоохоронної системи України, виявляє її основні недоліки та пропонує варіанти реформ. Мета – створення більш ефективної моделі управління, здатної відповідати сучасним викликам, національним і міжнародним зобов'язанням України.

Виклики

1. Роздробленість управління:
Завдання у сфері охорони природи розподілені між 7 центральними органами влади та регіональними адміністраціями, що призводить до дублювання функцій та втрати ефективності.
2. Брак ресурсів:
У системі працюють лише близько 40 фахівців на національному рівні, що є критично недостатнім.
3. Низький рівень фінансування:
Заробітна плата працівників природоохоронних органів удвічі менша за середню в Україні, що ускладнює залучення компетентного персоналу.
4. Військовий вплив:
російська агресія негативно вплинула на 20 природоохоронних територій, зокрема через окупацію.

Сильні Сторони

- Розгалужена мережа природоохоронних територій:
Включає 6,93% території країни з унікальними екосистемами.
- Потужна законодавча база:
Закон України "Про природно-заповідний фонд" визначає правила захисту шести категорій територій.

Рекомендації

Звіт пропонує п'ять можливих сценаріїв реформування:

1. Збереження статус-кво:
Неефективне через неможливість виконання навіть базових завдань.
2. Посилення МЕПР із створенням регіональних офісів:
Часткове вирішення проблеми, але конфлікт інтересів між розробкою політики та її реалізацією залишається.
3. Створення нового Агентства з регіональними відділеннями:
Найефективніший варіант, який передбачає 717 співробітників та чіткий розподіл завдань між центральним і регіональним рівнями.
4. Центральне агентство із зміцненням обласних адміністрацій:
Вимагає менше фінансування, але має ризики політичного втручання на регіональному рівні.
5. Нове центральне агентство без регіональних підрозділів:
Відсутність місцевих офісів ускладнює виконання завдань на місцях.

Оптимальне Рішення: Державне Агентство з Регіональними Відділеннями

Пропонована структура:

- **Центральний офіс:**
Відповідає за стратегічне планування, моніторинг і реалізацію міжнародних зобов'язань. 66 співробітників.
- **27 регіональних офісів:**
Забезпечують управління природоохоронними територіями на місцях. 20 співробітників у кожному офісі.
- **Адміністрації природоохоронних територій:**
Виконують практичні завдання з охорони природи.

Переваги:

- Чіткий розподіл обов'язків між рівнями управління.
- Локалізоване виконання завдань із забезпеченням національної координації.
- Можливість ефективної імплементації директив ЄС.

Наступні Кроки

1. **Фінансовий аналіз:**
Оцінка вартості реалізації реформи.
2. **Залучення зацікавлених сторін:**
Обговорення моделі з партнерами проекту.
3. **Етапність впровадження:**
Розробка дорожньої карти із врахуванням доступних ресурсів.

Висновок

Для досягнення європейських стандартів у сфері охорони природи Україні необхідна глибока інституційна реформа. Найбільш ефективним варіантом є створення Державного агентства з регіональними відділеннями, яке забезпечить функціональність системи, її відповідність сучасним викликам та виконання міжнародних зобов'язань.

Список літератури

Максим К. (2021): Аналітична записка щодо створення центрального органу виконавчої влади для реалізації державної політики у сфері розвитку та управління територіями і об'єктами природно-заповідного фонду, територіями Смарагдової мережі та збереження біорізноманіття. Команда Підтримки Реформ (КПР).

10 Лист скорочень

1	ГО	Громадська організація
2	ЕПЛ	Екологія-Право-Людина
3	ЕАО	Європейська агенція з охорони довкілля
4	ЕС	Європейський Союз
5	ЗЛТ	Заповідні ландшафтні території
6	ЗТ	Заповідні території
7	КПР	Команда підтримки реформ
8	МЕПР	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України
9	МОН	Міністерство освіти і науки
10	МСОП	Міжнародний союз охорони природи
11	НААН	Національна академія аграрних наук
12	НАН	Національна академія наук
13	ОВД	Оцінка впливу на довкілля
14	ОВНС	Державна оцінка впливу на навколишнє середовище
15	ОДА	Обласна державна адміністрація
16	ПЗФ	Природно заповідний фонд
17	СЕО	Стратегічна екологічна оцінка
18	УПГ	Українська природоохоронна група
19	СВД	Конвенція про біологічне різноманіття
20	КРІ	Ключові показники ефективності
21	LIFE	Програма «Збереження природної спадщини для LIFE»
22	SWOT	Аналіз сильних і слабких сторін, можливостей та загроз

11 Додатки

1. Таблиця функціонального аналізу – Україна (лише в електронній версії)
2. Таблиця функціонального аналізу – Чехія (лише в електронній версії)
3. Таблиця попереднього SWOT-аналізу
4. Органограма 1 – Статус-кво
5. Органограма 2 – МЕПР з регіональними відділеннями
6. Органограма 3 – Державне агентство з охорони природи без регіональних відділень із посиленням ОДА
7. Органограма 4 – Державне агентство з охорони природи з регіональними відділеннями
8. Органограма Чеської Республіки – Система охорони природи Чехії

Додаток 3. Попередній SWOT- аналіз (Аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз)

сценарій	Сильні сторони	Слабкі сторони	Можливості	Загрози	Ймовірність реалізації (1 – найвища... 5 – найнижча)
Нове центральне агентство	<ul style="list-style-type: none"> - Нові співробітники, нова команда, чітка місія, новий імпульс та енергія, що забезпечують координацію впровадження законодавства у сфері охорони природи на національному рівні. - Чітке розділення формування та впровадження політики урядовими органами зменшить ризики корупції. - Збільшення незалежності, гнучкості та швидкості ухвалення рішень. - Зосередження людських і матеріальних ресурсів для досягнення цілей збереження природи. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ймовірно, недостатність ресурсів (людських, фінансових, знань про місцевий контекст) для вирішення всіх проблем; без регіональних відділень структура є дуже слабкою. - Концентрація повноважень в одному агентстві на національному рівні без делегування повноважень на регіональний рівень може призвести до браку прозорості, а також до невідповідності національним реформам децентралізації та антикорупції, які є флагманами євроінтеграційних реформ. 	<ul style="list-style-type: none"> - Нові ідеї, покращення якості наявної роботи у сфері збереження природи та популяризації важливості здорового довкілля. - Виділення охорони природи як окремого напрямку державної діяльності. 	<ul style="list-style-type: none"> - Відсутність підтримки з боку Міністерства фінансів. - Брак співпраці з обласними адміністраціями та органами місцевого самоврядування. 	2

		- Абсолютно нереалістично – можлива відсутність зв'язку з регіонами.			
Нове агентство з регіональними і відділеннями	<ul style="list-style-type: none"> - Нові співробітники, нова команда, чітка місія, новий імпульс та енергія. - Забезпечення координації впровадження законодавства у сфері збереження природи на національному та регіональному рівнях. - Створення можливостей для організації заходів із збереження природи та моніторингу біорізноманіття в природоохоронних територіях без адміністрацій. - Чітке розділення формування та реалізації політики урядовими органами зменшить ризики корупції. - Підвищення незалежності, гнучкості та 	<ul style="list-style-type: none"> - Необхідність залучення більшого обсягу фінансування та зусиль для нарощування потенціалу на початковому етапі. - Брак фахівців для укомплектування нового агентства та всіх новостворених відділень. 	<ul style="list-style-type: none"> - Гарна можливість виконати всі вимоги сучасної охорони природи, включаючи зобов'язання за директивами ЄС. - Виділення охорони природи як окремого напрямку державної діяльності. - Підвищення рівня взаємодії та співпраці між державою, місцевими органами влади та самоврядування, а також іншими зацікавленими сторонами на регіональному та місцевому рівнях. - Створення можливості для збалансування впливів у процесі прийняття рішень щодо розвитку регіонів тощо. - Збільшення можливостей для місцевого сталого розвитку на основі природоорієнтованих рішень (вибір найкращих сценаріїв розвитку), включаючи 	<ul style="list-style-type: none"> - Відсутність підтримки з боку Міністерства фінансів. - Брак координації між новоствореними регіональними відділеннями та існуючими екологічними департаментами при обласних державних адміністраціях. 	4

	<p>швидкості ухвалення рішень.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Зосередження людських і матеріальних ресурсів для досягнення цілей охорони природи. 		<p>розширення можливостей для відпочинку, зеленого туризму, збереження традиційного способу життя.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Відповідає практикам більшості країн ЄС 		
<p>Нове агентство на національному рівні — розширення/реорганізація існуючих екологічних департаментів в приобласних державних адміністраціях через створення нових підрозділів, які працюватимуть із Смарагдовою мережею на</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Нові співробітники, нова команда, чітка місія, новий імпульс та енергія. - Збалансований розподіл повноважень між національним і регіональним рівнями, що відповідає політиці децентралізації. - Розподіл повноважень зменшує ризики корупції та означає меншу концентрацію ухвалення рішень в одному агентстві. - Успішно працююча модель, яка виявилася ефективною в інших сферах, таких як ОВД (оцінка впливу на довкілля). 	<ul style="list-style-type: none"> - Фінансування створення нового агентства на національному рівні. - Витрати на найм нових фахівців. - Проблеми з пошуком професійних експертів із специфічною експертизою на національному та регіональному рівнях. - Питання охорони природи на регіональному рівні може бути втрачено серед інших питань розвитку регіону. 	<ul style="list-style-type: none"> - Підвищення ефективності впровадження Пташиної директиви та Оселищної Директиви на національному та регіональному рівнях. - Залучення місцевих експертів із глибокими знаннями місцевого контексту, досвідом і контактами з місцевими громадами, а також сильною мотивацією захищати природу, що сприяє безконфліктному отриманню згоди на створення та управління територіями територіями Смарагдової мережі. - Підвищення якості документів (звітів CEO, ОВД, висновків, планів управління, відповідних оцінок), моніторингових звітів тощо. 	<ul style="list-style-type: none"> - Відсутність підтримки з боку Міністерства фінансів. - Розподіл повноважень між національним і регіональним рівнями може створити ризик уповільнення ухвалення рішень. - Ризик різних пріоритетів у регіональних департаментах, які можуть більше зосереджуватись на питаннях, пов'язаних із війною, або на питаннях регіонального та місцевого розвитку. - Регіони можуть не дотримуватися вказівок і рекомендацій з центру. - Можливий високий вплив регіональної політики. 	1

<p>регіональному у рівні.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Значно дешевший варіант для організації дієздатних регіональних відділень. Створені підрозділи суттєво підсилять аналітичну спроможність інших підрозділів у регіональних департаментах, наприклад, підрозділу ОВД. - Цей варіант підтримує перший віце-міністр. 		<ul style="list-style-type: none"> - Зниження ризиків конфліктів із місцевими громадами та органами самоврядування. - Розширення можливостей для місцевого сталого розвитку на основі природоорієнтованих рішень (вибір найкращих сценаріїв розвитку), включаючи збільшення можливостей для відпочинку, зеленого туризму, збереження традиційного способу життя. 		
<p>Нове агентство з адміністраціями природоохоронних територій як регіональними відділеннями</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Нові співробітники, нова команда, чітка місія, новий імпульс та енергія на центральному рівні. - Нове натхнення для адміністрацій природоохоронних територій. - Забезпечення координації впровадження законодавства у сфері охорони природи на національному та регіональному рівнях. 	<ul style="list-style-type: none"> - Вимагає масштабних змін у законодавстві. - Можливе ослаблення кадрового потенціалу адміністрацій природоохоронних територій. - Потенційне створення конфліктів на місцевому рівні. - Конфлікт інтересів. - Невідповідність пріоритетам антикорупційних та 	<ul style="list-style-type: none"> - Підвищення ефективності впровадження Пташиної та Оселищної директив на національному та регіональному рівнях. - Залучення місцевих експертів із глибокими знаннями місцевого контексту, досвідом, контактами з місцевими громадами та сильною мотивацією захищати природу, що сприяє безконфліктному отриманню згоди на створення та управління територіями 	<ul style="list-style-type: none"> - Відсутність підтримки з боку Міністерства фінансів. - Брак координації між новоствореними регіональними відділеннями та існуючими екологічними департаментами при обласних державних адміністраціях. 	<p>3</p>

	<ul style="list-style-type: none"> - Створення можливостей для організації заходів із охорони природи та моніторингу біорізноманіття у природоохоронних територіях без адміністрацій. - Чітке розділення формування та реалізації політики урядовими органами зменшить ризики корупції. - Підвищення незалежності, гнучкості та швидкості ухвалення рішень. - Зосередження людських і матеріальних ресурсів для досягнення цілей охорони природи. 	<p>децентралізаційних реформ.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Суперечить практиці розподілу адміністративних функцій. 	<p>територіями Смарагдової мережі.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Зниження ризиків конфліктів із місцевими громадами та органами самоврядування. - Збільшення можливостей для місцевого сталого розвитку на основі природоорієнтованих рішень (вибір найкращих сценаріїв розвитку), включаючи розширення можливостей для відпочинку, зеленого туризму та збереження традиційного способу життя. 		
Посилення спроможностей міністерства (нове відділення у		<ul style="list-style-type: none"> - Відтворення структури що вже існувала раніше і була розпущена знижує довіру. - Недостатність спроможностей для виконання нових 		<ul style="list-style-type: none"> - Відсутність підтримки з боку Міністерства фінансів. - Брак координації між новоствореними регіональними відділеннями та існуючими екологічними 	

<p>міністерстві, регіональні офіси)</p>		<p>зобов'язань, пов'язаних із процесом наближення до норм ЄС.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Постійне зменшення можливостей для формування та реалізації політики охорони природи. - Через надмірне робоче навантаження та відсутність позитивних результатів відбувається кадрова нестабільність (плинність кадрів) і руйнування інституційної пам'яті. - Високі корупційні ризики, пов'язані з концентрацією повноважень щодо формування та реалізації політики охорони природи в межах однієї державної організації. - Суперечить іншим напрямкам екологічної політики. 		<p>департаментами при обласних державних адміністраціях.</p>	
--	--	--	--	--	--

<p>Існуючий стан – без змін</p>	<p>не потрібні додаткові фінансові та людські ресурси</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Недостатність спроможностей для виконання нових зобов'язань, пов'язаних із процесом наближення до норм ЄС. - Постійне зниження можливостей для формування та реалізації політики охорони природи. - Через надмірне робоче навантаження та відсутність позитивних результатів спостерігається плінність кадрів і руйнування інституційної пам'яті. - Високі корупційні ризики, пов'язані з концентрацією повноважень щодо формування та реалізації політики охорони природи в межах однієї державної організації. 		<ul style="list-style-type: none"> - Продовження втрати біорізноманіття за межами природоохоронних територій та на регіональних природоохоронних територіях. - Нездатність виконувати національні та міжнародні зобов'язання щодо охорони природи, включаючи ті, що пов'язані з приєднанням до ЄС. 	
--	---	---	--	--	--

4. Органограма 1 – Статус-кво

Варіант 1 Існуючий стан

Кількість працівників

МЕПР	17 + 5 (включаючи відділ інтеграції ЄС, відділ міжнародного співробітництва та ін.)
Регіональні адміністрації	20 (0.5-2 працівники на 24 області, АР Крим, міста Київ та Севастополь)
<u>Загалом</u>	<u>39</u>

Міністерство охорони навколишнього середовища та природних ресурсів, Відділ природоохоронних територій та біорізноманіття (17)

Підрозділ
природоохоронних
територій
(4)

Підрозділ кадастру
природоохоронних
територій та екологічної
мережі (4)

Підрозділ
охорони видів
(4)

Підрозділ планування
природних ресурсів та
ландшафтів (4)

Законодавство
створення та реєстрація
природоохоронних територій
Затвердження планів
управління

Реєстр
природоохоронних
територій

Законодавство
Плани дій
Нагляд

Екологічна мережа
Оцінка впливу
Охорона природних ресурсів

Міністерство охорони навколишнього середовища та природних ресурсів, Відділ інтеграції з ЄС, міжнародного співробітництва, кругової економіки та інші відділи (5)

Підрозділ
міжнародного
співробітництва
(5)

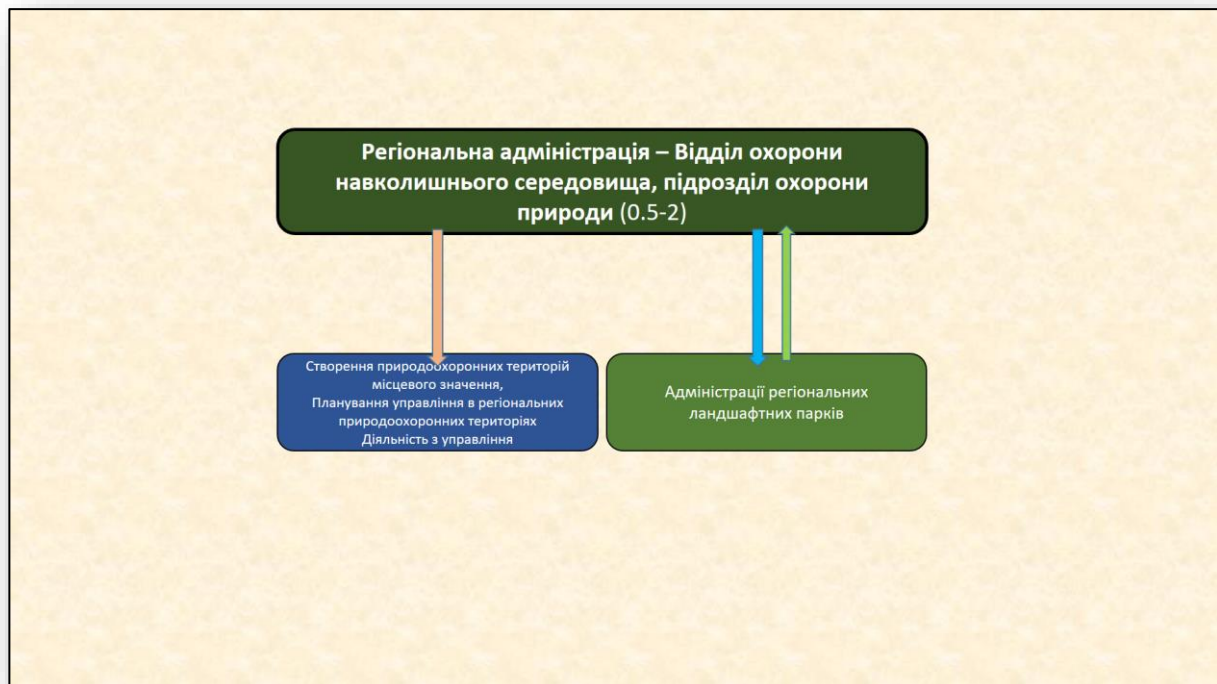
Підрозділ
впровадження
законодавства ЄС
(4)

Інші підрозділи

BERN, CBD, CITES
Карпати,
Ramsar, UNESCO

Створення територій
Natura 2000, звітність,
Оцінка відповідності,
введення

економічні, бухгалтерські,
кадрові, майнові питання



BERN	Бернська конвенція (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats).
CBD	Конвенція про біологічне різноманіття (Convention on Biological Diversity).
CITES	Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora).
Ramsar	Рамсарська конвенція про водно-болотні угіддя міжнародного значення (Ramsar Convention on Wetlands of International Importance).
UNESCO	Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).
ВБУ	Водно-болотні угіддя

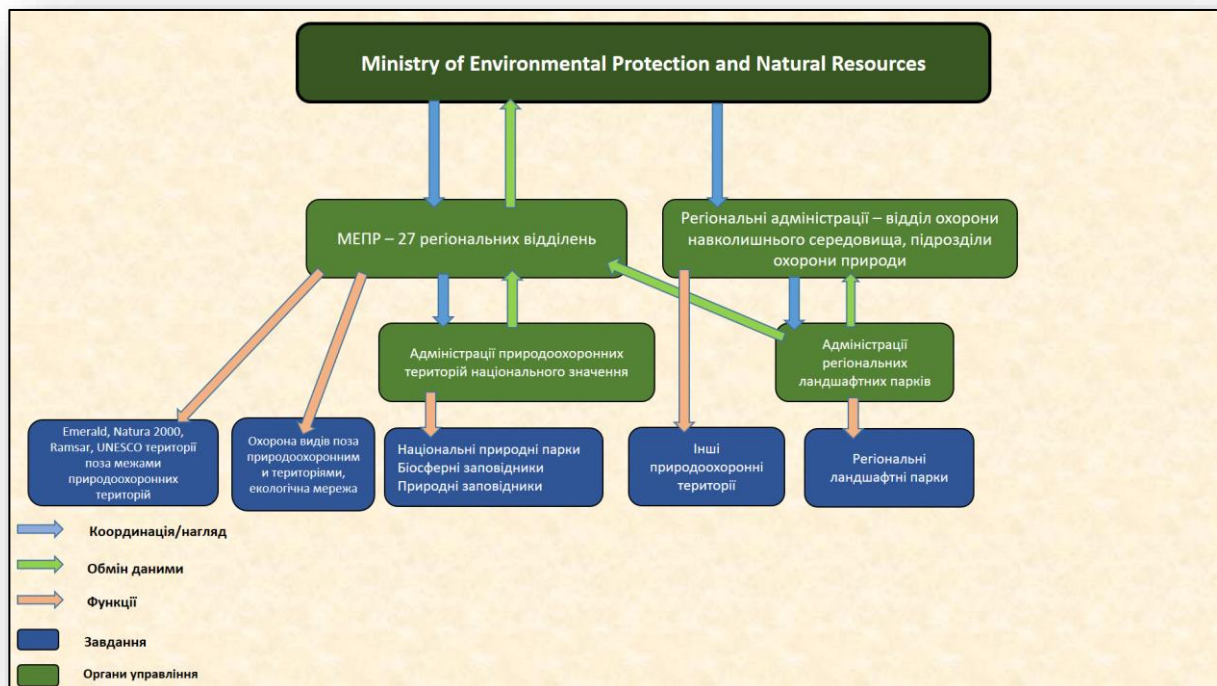
5. Органограма 2 – МЕПР з регіональними відділеннями

Варіант 2

Міністерство охорони навколишнього середовища та природних ресурсів з регіональними офісами

Вимоги до кількості працівників

МЕПР	38
МЕПР – 27 регіональних відділень	
відділень	486
Регіональні адміністрації	135 (5 штатних одиниць на 24 області, АР Крим, міста Київ та Севастополь)
<u>Загалом</u>	<u>659</u>







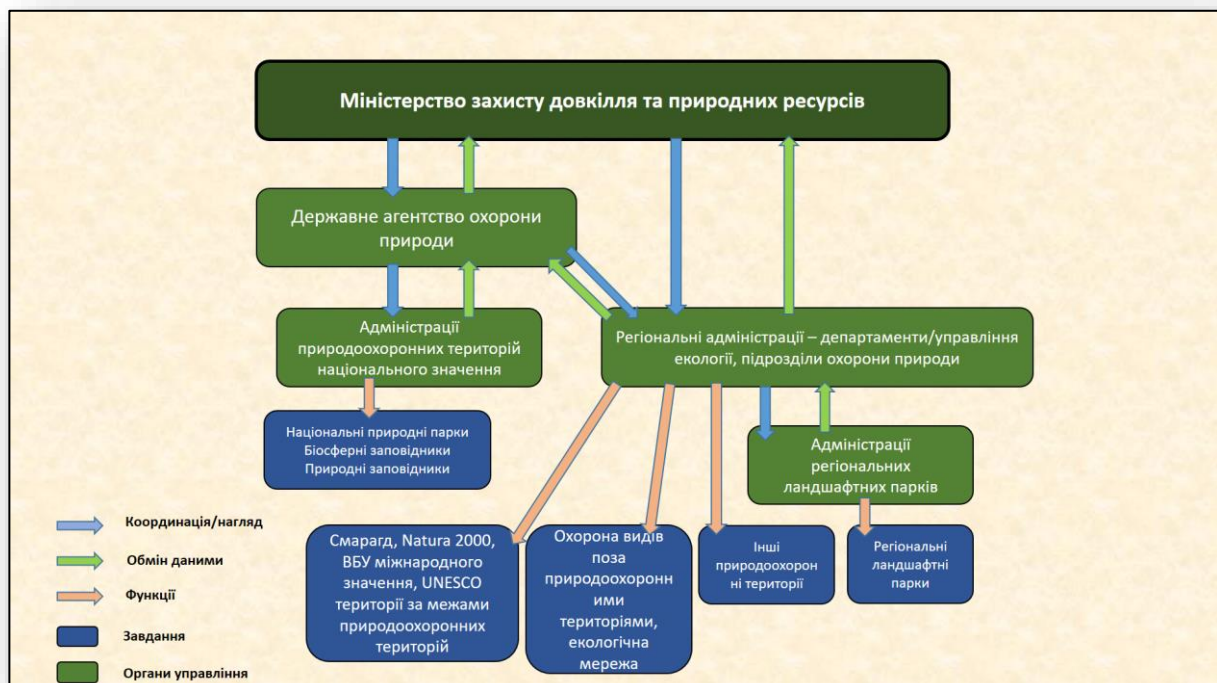
6. Органограма 3 – Державне агентство з охорони природи без регіональних відділень із посиленням ОДА

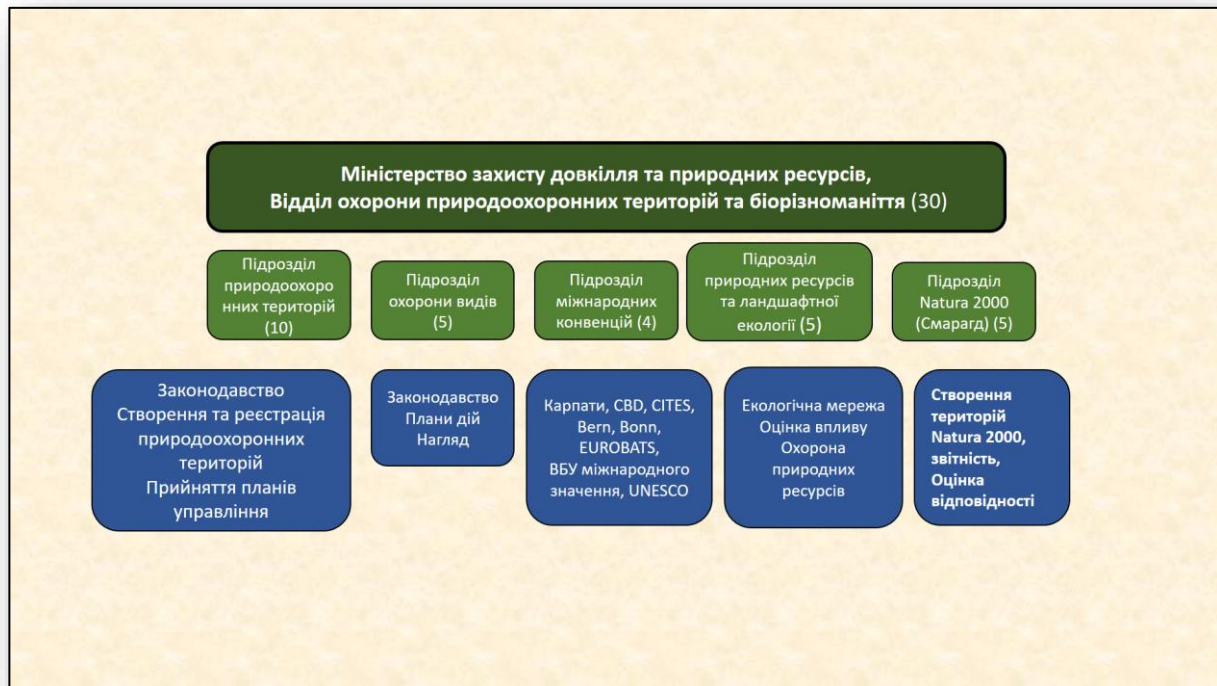
Опція 3

Державне агентство охорони природи без регіональних філій та зміцнення потужностей регіональних державних адміністрацій

Вимоги до кількості працівників

МЕПР	30
Агентство	81
Регіональні державні адміністрації	594 (22 працівники на 24 області, автономна республіка Крим, міста Київ та Севастополь)
<u>Загалом</u>	<u>705</u>







7. Органограма 4 – Державне агентство з охорони природи з регіональними відділеннями

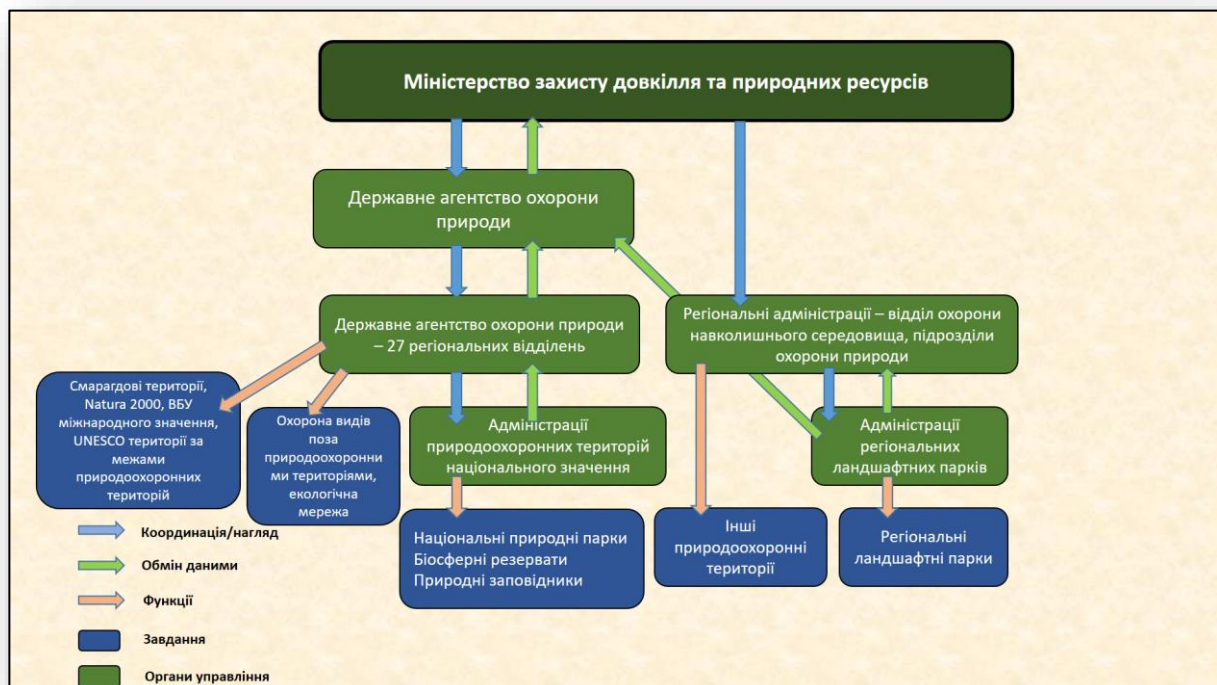
Опція 4

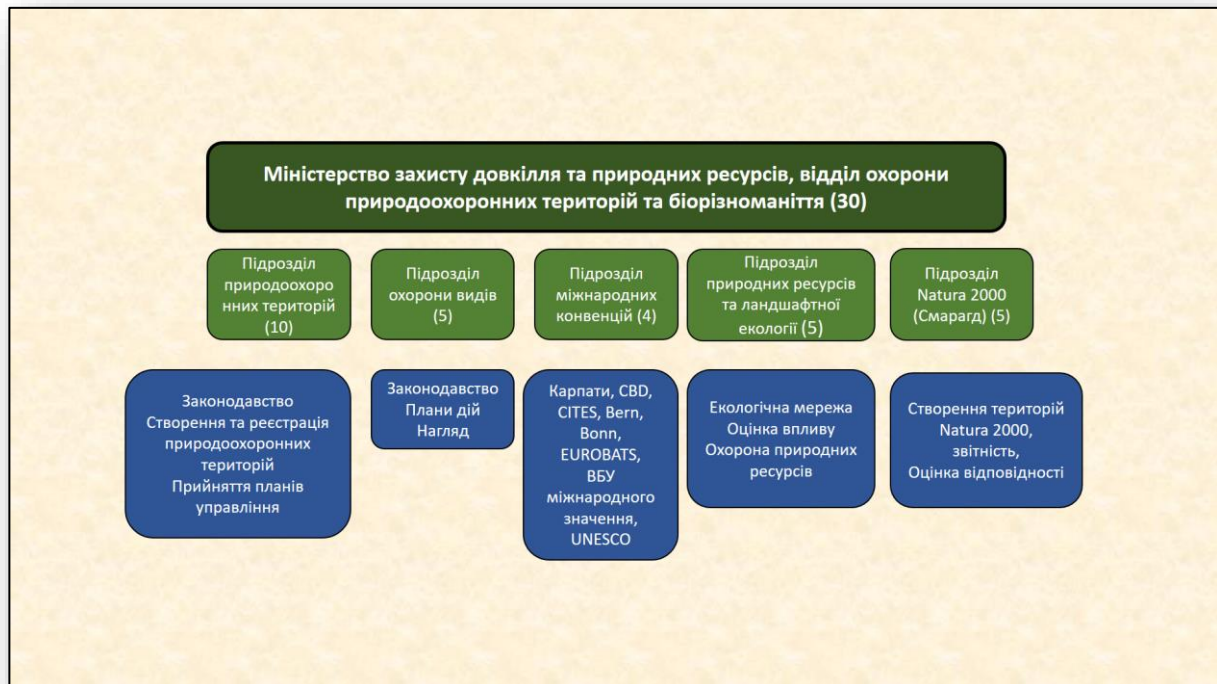
Державна агентство охорони природи з регіональними відділеннями

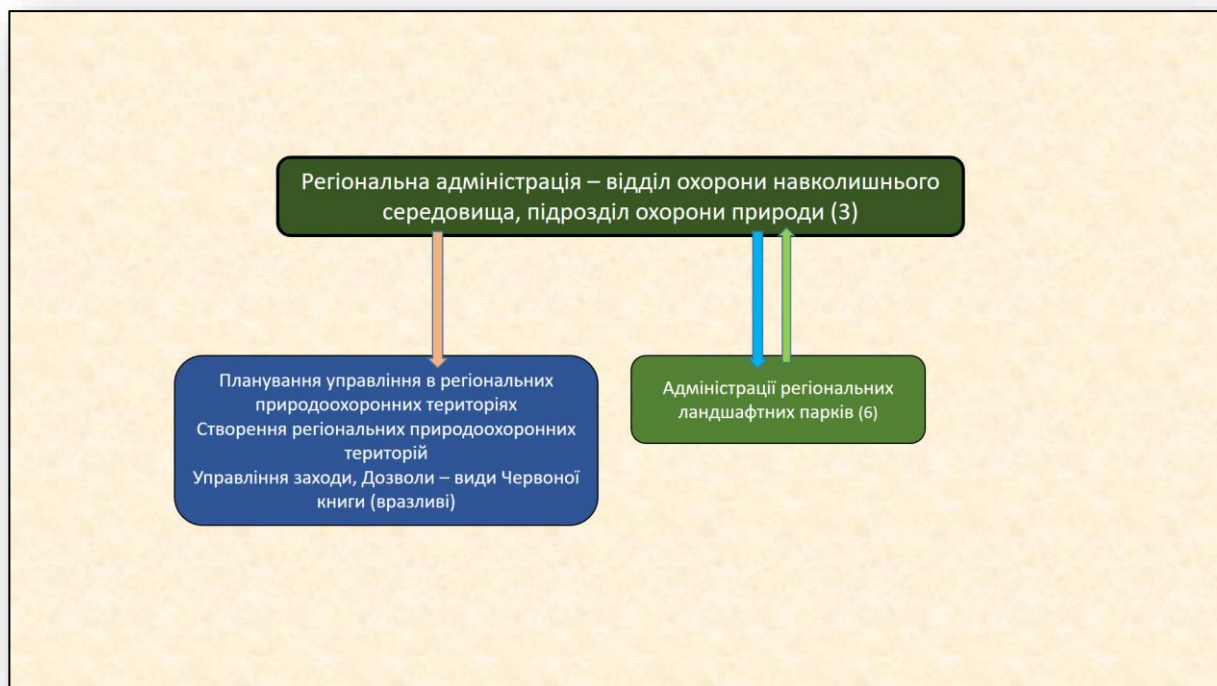
Вимоги до чисельності

Персоналу

МЕПР	30
Агентство – Центральний офіс	66
Агентство –	
27 регіональних відділень	540
Регіональні адміністрації	81 (3 одиниці персоналу на кожні 24 області, АР Крим, міста Київ та Севастополь)
Загалом	717







8. Органограма Чеської Республіки – Система охорони природи Чехії

Система охорони природи в Чеській Республіці

Кількість штатних одиниць

МОП	26
МОП - 5 регіональних відділень	25
Агентство - Головний офіс	140
Агентство – 13 регіональних відділень	130 (За винятком адміністрацій ОЛО (охоронювані ландшафтні області Chráněná krajinná oblast))
Регіональні органи влади	104 (8 штатних одиниць × 13 регіонів)
Загалом	425

(Персонал адміністрацій природоохоронних територій – приблизно 850 працівників – не враховано.)



