



**ЕКОЛОГІЯ
ПРАВО ЛЮДИНА**

Верховенство права для захисту довкілля

Як захистити в Україні території, потреба охороняти які визнана на міжнародному рівні?

Аналітичний документ



Як захистити в Україні території, потреба охороняти які визнана на міжнародному рівні?

ЗМІСТ

- Вступ
- Біорізноманіття потребує наших дій
- Охорона територій
- Охорона видів
- Спільні дії людства з охорони біорізноманіття
- Міжнародна класифікація природоохоронних територій
- Міжнародні угоди з охорони біорізноманіття, що діють в Україні
- Зміст Смарагдової мережі
- Висновки
- Чому це не працює? Проблеми
- Як розроблялась в Україні Смарагдова мережа до цього часу: чому вона не виконує своїх функцій.
- Як це має запрацювати? Рішення

Втрати біорізноманіття нашої планети відбуваються неочікувано стрімкими темпами. Будь-які нераціональні кроки в справі охорони природи в такий час стають легковажним зволіканням і марною витратою коштів. Найбільш дієвим механізмом охорони біорізноманіття на Землі є охорона природних оселищ та місць поширення рідкісних видів. Зазвичай для цього створюють природоохоронні території в місцях, що є важливими оселищами для рідкісних видів, або в таких, що самі по собі становлять цінність як оселища. Але вибір таких територій дійсно ефективний, лише коли здійснюється на міждержавному рівні, що дозволяє зробити оцінку та обрати пріоритети з огляду на ареали видів та загрози в масштабах континентів.

Аналітичний документ покликаний проаналізувати можливості з реалізації міжнародних природоохоронних угод в сфері охорони біорізноманіття, ратифікованих Україною, - у єдиний процес, врегульований на законодавчому рівні. Таким процесом є створення територій мережі Емеральд (Смарагдової мережі). Автори документу обґрунтовують, що розроблений законопроект «Про території Смарагдової мережі» є не лише специфічним законодавчим інструментом, створеним в Україні для виконання Бернської конвенції, але й інструментом, здатним забезпечити виконання всіх угод з охорони біорізноманіття, ратифікованих нашою державою. Зусилля та ресурси, виділені на виконання всіх таких угод стануть концентрованими і значно ефективнішими, якщо будуть зосереджені на одному дієвому інструменті.

Метою аналітичного дослідження є створення та функціонування територій Всесвропейської Смарагдової мережі як єдиного діючого в Україні прикладного механізму охорони видів і оселищ, збереження яких передбачено на міжнародному рівні.

Втрати біорізноманіття. Втрата біорізноманіття визнана однією з основних глобальних екологічних проблем. Відповідно до «індексу живої планети» (Living Planet Index)¹, розробленого Всесвітнім фондом дикої природи (WWF), з 1970 по 2000 роки, чисельність лише помітних неозброєним оком хребетних тварин в світі тварин зменшилася на 40%. За останні декілька століть внаслідок людської діяльності темпи зникнення видів зросли майже в 1000 разів, порівняно зі звичайними темпами, характерними для різних етапів історії Землі. Негативні зміни відбуваються не тільки на рівні видів: значних втрат зазнали і продовжують зазнавати екосистеми. У Західній та Північній Європі втрачено 60% водно-болотних угідь, природні ліси збереглися лише на

¹ <http://www.livingplanetindex.org/home/index>

невеличких територіях. Науковці розглядають нинішнє вимирання як найбільш стрімке з відомих науці².

Наслідками впливу людини на довкілля є знищення і трансформація природних екосистем, надмірна експлуатація природних ресурсів, забруднення довкілля. Навіть коли площа тієї чи іншої екосистеми не скорочується, може відбуватися її значна деградація, і передусім вона полягає у скороченні біорізноманіття. Потужним чинником зміни довкілля стали глобальні зміни клімату, що прискорюються під дією антропогенних чинників. Цей фактор викликає різноманітні наслідки: зміни ареалів видів рослин і тварин, міграційних шляхів, зміни життєвих циклів видів, їхньої продуктивності, взаємовідносин з іншими видами тощо. В результаті зміни відбуваються на генетичному, популяційному та екосистемному рівнях.

Втрати біорізноманіття негативно впливають на економіку держав (наприклад, через деградацію ґрунтів – на сільське господарство, через скорочення популяцій риб – на рибне господарство, через зміни температур та кількості опадів – на туристичну галузь тощо). Також можуть змінюватися екосистемні функції біорізноманіття – депонування парникових газів, відновлення кисневого балансу у атмосферному повітрі, природне очищення поверхневих вод та інші³.

Охорона природи. Охорона територій – це надання охоронного статусу ділянкам, важливим з міркувань охорони біорізноманіття та/або запровадження на цих територіях спеціально розроблених заходів з менеджменту. Так, першими діями суспільства з охорони біорізноманіття, що здійснювались в правовій площині (хоча й опосередковано), були різноманітні акти монархів, якими на певних територіях обмежувалось відвідування та полювання.

Наприклад, в Україні ще у 17 ст., гетьман Богдан Хмельницький видав низку універсалів природоохоронного спрямування: «Про заборону козакам робити шкоду в лісах Київського Михайлівського Золотоверхого монастиря» від 12 листопада 1649 року⁴, «Про охорону земель Гадяцького монастиря» від 18 квітня 1656 року⁵ та «Про заборону робити шкоду в лісах і сіножатях Максаківського Спасо-Преображенського монастиря» від 5 червня 1656 року⁶. Природоохоронні рішення гетьманів увійшли у вжиток, у зв'язку із чим іншими гетьманами було видано щонайменше 10 указів про охорону лісу від порубки⁷. У 18 ст. великі землевласники також прагнули зберегти частини незайманої природи, а також докладали зусиль до створення дендрологічних парків, зоопарків, зоологічних колекцій. Так, Фрідріх Фальц-Фейн створив у степах Херсонщини всесвітньо відомий заповідник-зоопарк «Асканія-Нова»⁸; граф Юзеф Миколай Потоцький заснував на Волині зоопарк «Пилявин» (був знищений 1918 року солдатами-більшовиками)⁹; галицький граф Володимир Дідушицький створив на Львівщині приватний резерват «Пам'ятка Пеняцька»¹⁰.

Відомі навіть рішення духовенства про охорону природних територій. 1935 року Митрополит Андрей Шептицький оголосив у Горганах т.зв. Кедриновий резерват на площі 255,19 гектарів¹¹.

² Kolbert, Elizabeth (2014). The sixth extinction : an unnatural history. New York: Henry Holt and Co. 332 p.

³ Костюшин В.А., Губар С.І., Домашлінець В.Г. Стратегія розвитку моніторингу біологічного різноманіття в Україні. – Київ, 2009. – 60 с.

⁴ Універсали Богдана Хмельницького. 1648-1657 [Текст] / Нац. акад. наук України, Ін-т історії України ; упоряд. І. Крип'якевич, І. Бутич ; ред. кол. В. Смолій [та ін.]. - К. : Альтернативи, 1998. – С. 89-90.

⁵ Там само, С. 185.

⁶ Там само, С. 189.

⁷ Попович С. Ю., Корінько О. М., Устименко П. М. Заповідне лісознавство. Навчальний посібник. – Тернопіль: Навчальна книга – Богдан, 2009. – С.18-19.

⁸ Козлова В. Асканія-Нова. Зоопарк в Южно-Русских степях. – Петроград "Начатки знаний", 1923. – С.1-115.

⁹ Шарлемань М. Разрушение Пилявина // Бюллетени Харьковского общества любителей природы. – 1918. – №1. – С. 14.

¹⁰ Проць Б.Г., Чернобай Ю.М., Вовк О.Б., Бокотей А.А. Перший український резерват природи "Пам'ятка Пеняцька": на шляху до відродження // Наук. зап. Держ. природозн. музею. – Львів, 2004. – Т. 20. – С.167-176.

¹¹ Ерекційна грамота Митрополита у справі утворення заповідника // Діло. 1.05.1935. Ч.111(14.009). Шп.1.

хоч такі дії і мали прямі ознаки менеджменту, їхньою метою була не охорона природи як така, а збереження багатих мисливських угідь для самих монархів. Також, маючи певні юридичні можливості, у 19 столітті низка великих землевласників оголошувала свої приватні землі «заповідниками», але й це не мало під собою далекоглядної науково обґрунтованої мети. Тому такі державні рішення ми не розглядатимемо у цьому документі, хоч завдяки ним дійсно вдалось зберегти деякі унікальні пам'ятки природи, наприклад Баварський ліс у Німеччині, ліс Фонтенбло у Франції, Біловезьку Пущу у Білорусі або славнозвісну Асканію-Нова в Україні.

Першим правовим актом охорони природи у її сучасному розумінні, стало оголошення у США перших національних парків (1872), що дало поштовх створенню природоохоронних територій у більшості країн світу, що триває і досі. В Україні оголошення природоохоронних територій регулюється Законом України «Про природно-заповідний фонд України» (1992), яким регулюється створення та функціонування 11 відмінних за змістом категорій об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ). станом на 2019 рік створено близько 8300 об'єктів ПЗФ, загальна площа яких охоплює близько 6,8% площі України.

Станом на 1 січня 2019 року у світі зареєстровано понад 217 тисяч природоохоронних територій (202 467 наземних та 14 688 морських), які відповідають критеріям IUCN¹². До них належать всі охоронювані території, оголошені на національному рівні, ті, що знаходяться в міжнародних угодах (наприклад для Європи це – мережа Natura 2000 та Смарагдова мережа) та ті, що охороняються міжнародними конвенціями або угодами (наприклад, об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО, водно-болотні угіддя міжнародного значення)¹³. Так, в Україні створено 8296 об'єктів ПЗФ національних категорій (6,8% площі держави), а також 10% площі України включені до Смарагдової мережі Європи. Ці території значною мірою перекриваються. Натомість лише 3,96% площі України вважається охопленими охороною за критеріями IUCN¹⁴. Дійсно, навіть на рівні категорій ПЗФ України, частина з них взагалі не відповідає міжнародним критеріям¹⁵.

NB! Важливо докладати зусилля в першу чергу до охорони територій, які відповідають критеріям на міжнародному рівні, тим самим роблячи світову охорону природи більш цілеспрямованою.

Охорона видів. Говорячи про біорізноманіття, як правило мають на увазі безпосередньо різноманіття біологічних видів. Для того, щоб впорядкувати процеси їх охорони та зосередити увагу на тих видах, які її найбільше потребують саме зараз, у всьому світі складають переліки видів флори і фауни, збереження яких знаходиться під загрозою. Такі види включають до «червоних книг», або «червоних списків». Офіційний старт видової охорони у світі дало створення першого світового «Червоного списку» Міжнародного Союзу Охорони Природи (1963). Реакцією на цей документ стало започаткування періодичного видання «червоних книг» в окремих державах, до яких включають види, потреба охороняти які визнана кожною окремою державою. В тому числі існує і 3 видання Червоної книги України (1980, 1994-1996¹⁶, 2009¹⁷), до якої на цей час внесено 542 види тваринного та 826 видів рослинного світу видів. Крім того, в більшості

¹² Categories, objectives and criteria for protected areas. 1978. IUCN, Morges.

¹³ UNEP-WCMC and IUCN (2016). Protected Planet Report 2016. UNEP-WCMC and IUCN: Cambridge UK and Gland, Switzerland

¹⁴ <https://data.worldbank.org/indicator/ER.LND.PTLD.ZS?end=2017&start=2017>

¹⁵ Vasyliuk O. Functional classification of territories of Nature Reserve Fund of Ukraine: historical forming and international aspect. Proceedings of the National Museum of Natural History. Vol. 15: 105-114.

¹⁶ Червона книга України. Тваринний світ / Редкол.: М.М.Щербак (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1994. – 464 с.; Червона книга України. Рослинний світ / Редкол.: Ю.Р.Шеляг-Сосонко (відп. ред.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 1996. – 680 с.

¹⁷ Червона книга України. Рослинний світ/ за ред. Я. П. Дідуха — К.: Глобалконсалтинг, 2009. – 900 с.; Червона книга України. Тваринний світ/ за ред. І.А. Акімова — К.: Глобалконсалтинг, 2009.– 600 с.

областей України затверджені списки тварин¹⁸ та рослин¹⁹, що охороняються на регіональному рівні.

Спільні дії людства з охорони біорізноманіття. Описані вище механізми (затвердження переліків видів, що потребують охорони та оголошення природоохоронних територій) в Україні регулюються законами та є правовими інструментами.

Аналогічно, кожна інша країна, має власні правові механізми охорони природи, з їх власною історією становлення. І подекуди, у різних державах ці механізми мають зовсім відмінний зміст, а також досить широкий спектр значимості для населення кожної з держав.

Втім, об'єктивні завдання з охорони біорізноманіття потребують від людства спільних дій. Такі дії визначаються міжнародними угодами. Низка міжнародних угод передбачають створення природоохоронних територій або інші механізми охорони видів в різних державах (що має відбуватись за єдиними в рамках такої угоди, правилами). Частина таких угод світового або європейського рівня стосуються і України.

Природоохоронні території міжнародного значення в різних випадках можуть або співпадати з природоохоронними територіями, що створені в рамках національного законодавства, або ж навпаки – не співпадати.

Розглянемо міжнародні угоди та процеси у справі створення природоохоронних територій, до яких приєдналась Україна. Ідея оголошення природоохоронних територій, визначених за певними критеріями на міжнародному рівні використовується у міжнародному праві (детальніше буде розкрито нижче в розрізі кожної з угод). Використання таких критеріїв для виділення природоохоронних територій в межах регіонів, більших за держави, дозволяє уникнути низки перешкод, що не дозволили б зробити такий вибір на рівні окремо взятих держав.

Особливостями міжнародних угод є:

- Використання так званого «м'якого права», яким є більшість конвенцій, дозволяє виділити території, які значно складніше було б включити в природоохоронні території національних категорій, що мають більш суворий охоронний режим і потребують на етапі оголошення згоди власників та користувачів. Наприклад, створення об'єктів в рамках мережі Емеральд дозволяє включати території без погодження із землекористувачами.

- Проектування мереж природоохоронних територій за критеріями інтернаціонального масштабу, дозволяє здійснити вибір територій більш об'єктивно, ніж це було б в межах однієї держави. Відповідно, зусилля, що їх витрачають держави на охорону біорізноманіття, стають більш концентрованими і відповідно – більш ефективними. Не робитимуться кроки, які не мають сенсу на глобальному рівні. Наприклад, при виділенні територій, важливих для охорони видів, укладають списки таких видів рослин і тварин (reference list), єдині для всього регіону (наприклад континенту). Це дозволяє оцінити стан популяцій в межах всього ареалу. В результаті, охоронний статус отримують саме ті території, які дійсно важливі для збереження видів, не залежно від країни їх розміщення.

- Міжнародна оцінка дозволяє скласти самі reference lists таким чином, щоб вони включали лише ті види, які дійсно потребують охорони в межах всього ареалу. Тим самим уникається поширене явище включення у національні охоронні списки видів, що знаходяться в окремих державах на межі ареалу (або мало чисельні з інших причин) і тому виглядають рідкісними в таких державах, а об'єктивно – не є загрозливими, оскільки поширені переважно у інших державах.

- Охорона видів, що здійснюють сезонні міграції, буде ефективною, лише якщо вона запроваджується одночасно в усіх державах – в оселищах, важливих

¹⁸ Фауна України: охоронні категорії. Довідник / О. Годлевська, І. Парнікоза, В. Різун, Г. Фесенко, Ю. Куцоконь, І. Загороднюк, М. Шевченко, Д. Іноземцева; ред. О. Годлевська, Г. Фесенко. — Видання друге, перероблене та доповнене. — Київ, 2010. — 80 с.

¹⁹ Офіційні переліки регіонально рідкісних рослин адміністративних територій України (довідкове видання) / Укладачі: докт. біол. наук, проф. Т.Л. Андрієнко, канд. біол. наук М.М. Перегрим. — Київ: Альтерпрес, 2012. — 148 с.

для розмноження, в місцях тимчасового скупчення на міграціях та у місцях зимівлі, тощо

Міжнародна класифікація природоохоронних територій. Окремо варто зупинитись на міжнародній класифікації природоохоронних територій. У світі відомо щонайменше 1300 категорій природоохоронних територій²⁰, виділених у відповідності до законодавства кожної з країн. Різноманіття підходів до виділення категорій таких територій не дозволяє здійснити порівняння їх на міжнародному рівні. З метою вирішення цієї проблеми у 1978 році Міжнародним союзом охорони природи (IUCN) було запропоновано універсальну міжнародну класифікацію природоохоронних територій²¹, що в сучасній редакції передбачає 6 категорій²². Система категорій IUCN побудована відповідно до завдань та цілей природоохоронної території. Усі такі території поділяються на групи: категорія Ia. Природний резерват, що суворо охороняється; категорія I б. Природні території; категорія II Національний парк; категорія III Пам'ятка природи; категорія IV Середовище проживання / зона регулювання виду; категорія V Охоронюваний ландшафт / Морський пейзаж і категорія VI Охоронювані території зі стійким використанням природних ресурсів²³. При співставленні міжнародних категорій із національними в Україні можемо побачити таку відповідність: категорія Ia — Природний заповідник; категорія Ib — Біосферний заповідник; категорія II — Національний природний парк, біосферний заповідник; категорія III — Пам'ятка природи, заказник, заповідне урочище; категорія IV — Пам'ятка природи, заказник, заповідне урочище; категорія V — Регіональний ландшафтний парк і категорія VI в Україні не має відповідників²⁴.

Тут варто відмітити, що серед категорій природно-заповідного фонду України далеко не всі відповідають міжнародним критеріям²⁵. На жаль законодавство України не передбачає чітко встановлених критеріїв, згідно з якими об'єкти і території ПЗФ відносились би до кожної з категорій (такі критерії існують лише в формі наукових розробок)²⁶. В результаті, в межах кожної з категорій обліковуються зовсім різні за характеристиками об'єкти і це означає, що оцінку за міжнародними критеріями слід робити не кожній з категорій, а кожній з територій ПЗФ. Тому надання міжнародного статусу природоохоронним територіям України можна робити лише на основі відомостей про них, а не базуючись на їхньому вже діючому статусі.

Міжнародні угоди з охорони біорізноманіття, що діють в Україні. Створення (виділення) природоохоронних територій міжнародного значення в Україні регламентується міжнародними угодами, що їх ратифікувала наша держава та окремими документами. Території, виділені в рамках реалізації цих угод, мають різне призначення, відмінні за своєю сутністю і можуть просторово перекриватись між собою та з природоохоронними територіями національних категорій. Щоб впорядкувати таку кількість різноманітних міжнародних зобов'язань на ниві виділення природоохоронних територій, зробимо стислий огляд таких угод. В цьому огляді ми також наголосимо на тому, яким чином різні, чинні в Україні міжнародні природоохоронні статуси територій перекриваються або співпадають між собою для одних і тих самих територій, а також як вони співставляються з природно-заповідним фондом.

²⁰ Кукурудза, М. 2003. Менеджмент національних парків. ВЦ ЛНУ ім.Івана Франка, Львів, 1–127.

²¹ Categories, objectives and criteria for protected areas. 1978. IUCN, Morges.

²² Dudley, N. (Editor). 2008. Guidelines for Applying Protected Area Management Categories. Gland, Switzerland. : IUCN, 1-86 pp.

²³ http://www.iucn.org/about/work/programmes/gpap_home/gpap_quality/gpap_pacategories/

²⁴ Правовий режим природно-заповідного фонду України: історія формування, юридичні аспекти та закордонний досвід (посібник) / [За заг. ред. О. Кравченко]. — Львів: Видавництво «Компанія Манускрипт», 2017.— 92 с.

²⁵ Vasyliuk O. Functional classification of territories of Nature Reserve Fund of Ukraine: historical forming and international aspect. Proceedings of the National Museum of Natural History. Vol. 15: 105-114.

²⁶ Виявлення територій, придатних для оголошення об'єктами природно-заповідного фонду / Олексій Василюк, Анастасія Драпалюк, Григорій Парчук, Дарія Ширяєва. За заг. редакцією Олени Кравченко — Львів, 2015, 80 с.

А. Рамкова конвенція ООН про охорону біорізноманіття (1992). Конвенція була відкрита до підписання 5 червня 1992 року на Конференції ООН з навколишнього середовища та розвитку в Ріо-де-Жанейро. У 2010 році Сторони Конвенції визнали, що поставлені раніше цілі в сфері охорони біорізноманіття не досягнені. Сторони ухвалили Стратегічний план у сфері збереження та сталого використання біорізноманіття на 2011-2020 роки. Структура плану розрахована на 10 років, він складається із 20 цільових задач (цілі Айти)²⁷. Стратегічна ціль «С» включає цільову задачу 11 «Природоохоронні території». Згідно з нею, до 2020 року принаймні 17% суші та внутрішніх вод та 10% прибережних і морських ділянок, особливо тих, що мають особливу значимість для біорізноманіття та екосистемних послуг, мають зберігатися завдяки ефективно та добре керованим, екологічно репрезентативним і добре поєднаним системам заповідних територій та іншим заходам щодо збереження територій, та інтегровані у ширші морські та наземні ландшафти. Ця норма визначила розвиток міжнародних угод, направлених окремо на створення морських природоохоронних територій (акваторій).

Окремої діяльності по створенню спеціальних природоохоронних територій в рамках виконання КБР не ведеться, адже мається на увазі, що рамковий характер конвенції охоплює діяльність щодо створення природоохоронних територій, виділених згідно специфічних критеріїв інших, більш спеціалізованих угод. Тож в межах національного законодавства, КБР втілюється в тому числі шляхом створення територій ПЗФ там, де це вважає необхідним держава. Разом з тим, певна верифікація результатів такої діяльності на міжнародному рівні є, адже в рамках КБР обліковуються лише природоохоронні території, що відповідають категоріям IUCN²⁸.

Існує одне рішення Конвенції, що передбачає охорону конкретних територій в Україні. Таке рішення прийняте 2018 року і воно визначає потребу створення природоохоронної території в Керченській протоці, що необхідно для збереження китоподібних Чорного моря²⁹.

Б. Бернська конвенція (Про охорону диких видів флори і фауни і оселищ Європи, 1979). Конвенція визначила за єдиними критеріями переліки видів та оселищ, які потребують охорони на рівні всієї Європи. Крім того, Конвенція визнала, що охороняти види і оселища можна лише в тих місцях, де вони зустрічаються природним чином. Лише зберігши придатні умови для існування рідкісних видів і оселищ, ми зможемо зберегти їх самих. Конвенцією було започатковано створення єдиною для всієї Європи мережі природоохоронних територій, які створюються з метою запровадження в них конкретних заходів з охорони видів і оселищ, визначених резолюціями Конвенції. Мережа отримала назву «Natura 2000» в країнах Європейського Союзу або «Emerald» (в українському перекладі «Смарагдова мережа») – в країнах, які поки не входять до Європейського Співтовариства. Рішення які саме території слід включити до Мережі приймається на рівні Конвенції і лише на основі оцінки важливості цієї території для збереження видів і оселищ на рівні всієї Європи. В результаті, кожна країна охороняє ті території, збереження яких матиме найбільший ефект на рівні континенту і робить першочерговий внесок в охорону тих видів, які першочергово потребують заходів охорони саме в цій країні.

18 листопада 2016 року Постійний комітет Бернської конвенції затвердив Оновлений перелік офіційно прийнятих територій мережі Емеральд, який для України включив 271 територію³⁰. Але цей склад Мережі не є остаточним, адже висновками всіх біогеографічних семінарів у 2015-2018 роках була вказана необхідність включення до Мережі багатьох нових територій, оскільки значна частина видів під час міжнародної оцінки

²⁷ <https://www.cbd.int/undb/media/factsheets/undb-factsheet-sp-ru.pdf>

²⁸ UNEP-WCMC and IUCN (2016). Protected Planet Report 2016. UNEP-WCMC and IUCN: Cambridge UK and Gland, Switzerland.
https://wdpa.s3.amazonaws.com/Protected_Planet_Reports/2445%20Global%20Protected%20Planet%202016_WEB.pdf

²⁹ Description of areas meeting the EBSA criteria in the Black Sea and the Caspian Sea. 14/9. Marine and coastal biodiversity: ecologically or biologically significant marine areas // CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Fourteenth meeting. Sharm El-Sheikh, Egypt, 17-29 November 2018. CBD/COP/DEC/14/9. - https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-14/cop-14-dec-09-en.pdf?fbclid=IwAR0BO_Mn3_T2O1iianfenPcca7W1sQEDKA-1Gvmi0pXCCTG7vwiN57vsFyw

³⁰

була визнана недостатньо покритою охороною. Тому робота над проектуванням Мережі активно триває.

В рамках процесів євроінтеграції 27 червня 2014 року було підписано Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом³¹, (далі – Угода), яку було ратифіковано Україною 16 вересня 2014 року³². Відповідно до Угоди, Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, у терміни, визначені у Додатках до Угоди. Зокрема, мають бути впроваджені положення Директиви № 2009/147/ЄС про захист диких птахів³³ (Пташина Директива) та Директиви № 92/43/ЄС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни (Оселищна Директива) а також до 1 вересня 2021 року не лише розробити Смарагдову мережу, а й запровадити на ній дієві заходи менеджменту. Цілі та механізми цих директив практично ідентичні задачами Резолюцій 4 та 6 Бернської конвенції і наразі триває процес їх взаємоінтеграції.

Тож положення Бернської конвенції втілюються в Україні шляхом формування мережі Емеральд для охорони видів і оселищ з резолюцій Конвенції. До цієї Мережі включаються території, не залежно від того, чи мають вони національний статус чи ні. Рішення про оголошення таких територій готується попередньо Україною, верифікується в рамках відкритого процесу на міжнародному рівні і затверджується Постійним комітетом Конвенції. Кожні 6 років відбувається поточний перегляд складу територій у Мережі.

В. Рамсарська конвенція (Про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів, 1987). 29 жовтня 1996 р. після схвалення Верховною Радою відповідного закону³⁴, Україна поновила своє членство з часів СРСР³⁵.

Кожна Договірна Сторона визначає придатні водно-болотні угіддя на своїй території для включення їх до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення. Межі кожного водно-болотного угіддя точно описуються та наносяться на карту. Кожна Договірна Сторона сприяє збереженню водно-болотних угідь і водоплавних птахів шляхом створення природних резерватів на водно-болотних угіддях і забезпечує належний нагляд за ними (Стаття 4). В Україні такі території включаються до природно-заповідного фонду та екомережі³⁶.

Статус водно-болотних угідь міжнародного значення може бути надано цінним природним комплексам боліт, заплавних лук і лісів, а також водних об'єктів - природних або штучно створених, постійних чи тимчасових, стоячих або проточних, прісних, солонкуватих чи солоних, у тому числі морським акваторіям, що знаходяться у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду України. Мінприроди готує відповідні матеріали українською та англійською мовами і надсилає їх згідно з офіційною процедурою до Бюро Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовища існування водоплавних птахів для розгляду питання про внесення водно-болотного угіддя до Списку водно-болотних угідь міжнародного значення (Постанова 1287, Стаття 2)³⁷. Межі водно-болотних угідь міжнародного значення наносяться на плани та карти відповідних земельних ділянок (Постанова 1287, Стаття 4).

На даний момент, мережа ВБУ міжнародного значення в Україні нараховує 39 водно-болотних угідь загальною площею 786 321 га.

³¹ Повна назва — Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; текст Угоди: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

³² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>

³³ <http://old.minjust.gov.ua/file/33346.docx>

³⁴ http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_031

³⁵ Закон України "Про участь України в Конвенції про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 50, ст.279.

³⁶ Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1196 "Про Порядок включення територій та об'єктів до переліків територій та об'єктів екологічної мережі" - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1196-2015-%D0%BF>

³⁷ Постанова КМУ від 29 серпня 2002 р. № 1287 "Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення" <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2002-%D0%BF>

Г. Угода про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану (2003)³⁸. Угода визначає необхідність охорони найбільш важливих ділянок морів, що підтримують популяції вразливих китоподібних. Додаток 2 до Угоди визначає План збереження, у якому зазначено, що Сторони докладають зусиль з метою створення спеціальних заповідних акваторій для китоподібних та управління ними відповідно до територій, які є оселищами китоподібних та/або забезпечують китоподібних важливими кормовими ресурсами. У 2007 році Нарада Сторін угоди затвердила Резолюцію 3.22 «Marine protected areas for cetaceans»³⁹. Резолюція визначає 18 територій особливої важливості для середземноморських та чорноморських китоподібних (Areas of special importance for Black Sea cetaceans), серед яких під пунктом 10 міститься Керченська протока (The Kerch Strait for the bottlenose dolphin and the harbour porpoise) – одна з трьох⁴⁰ найважливіших акваторій, визначених для Чорного моря. Також резолюція надає пояснення щодо створення природоохоронних територій/акваторій для охорони китоподібних здійснює кожна з договірних сторін в рамках національного законодавства. Тож у випадку з Україною, дану норму слід реалізувати створенням ПЗФ в рамках національного законодавства.

Д. Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення⁴¹ регламентує необхідність створити й поліпшити природні заповідні зони в прибережній зоні кожної прибережної держави⁴². Зокрема, протокол визначає, що кожна Договірна Сторона вживає всіх необхідних заходів для охорони, збереження, поліпшення та управління в сталій та екологічно безпечний спосіб районами особливої біологічної або ландшафтною цінності, перш за все шляхом створення заповідних територій (Стаття 4). Протокол визначає, що охорону визначених територій здійснюють сторони в рамках свого законодавства, тобто в нашому випадку – також шляхом створення ПЗФ. Процедура охорони таких територій деталізована в Законі «Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів»⁴³, який визначив пріоритетні напрями вирішення основних проблем екологічного стану Азовського і Чорного морів і зокрема «розширення мережі державних заповідників, заказників, створення національних парків». Стаття 3 Програми передбачає «збільшення площі територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також їх упорядкування».

Е. Угода про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів (2002)⁴⁴. Угода передбачає необхідність визначати оселища мігруючих водно-болотних птахів, які знаходяться в межах їх територій, та сприяти охороні, управлінню, реабілітації і відновленню цих середовищ у взаємодії з органами, які зайняті збереженням середовищ існування. Додаток III угоди деталізує питання природоохоронних територій, наголошуючи на необхідності оголошенні природоохоронних територій для збереження угідь, що важливі для перелічених в Угоді популяцій, та розробляти і здійснювати плани управління цими угіддями. Створення таких територій передбачається в межах національного законодавства.

³⁸ Угода про збереження китоподібних Чорного моря, Середземного моря та прилеглої акваторії Атлантичного океану (Про приєднання до Угоди див. Закон 1067-IV (1067-15) від 09.07.2003, ВВР, 2004, N 5, ст.31)

³⁹ http://www.accobams.org/new_accobams/wp-content/uploads/2016/06/ACCOBAMS_MOP3_Res.3.22.pdf

⁴⁰ Крім того, в рішенні зазначено такі області особливою значення для чорноморських китоподібних: (10) Керченська протока (Російська Федерація, Україна); (11) Мис Сарич до мису Херсонес (Україна) та (12) Мис Анаклія до Шарпа (Грузія).

⁴¹ Конвенція про захист Чорного моря від забруднення // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1994, N 23, ст.172 http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_065

⁴² Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря до Конвенції про захист Чорного моря від забруднення // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, N 50 http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_175

⁴³ Закон України Про затвердження Загальнодержавної програми охорони та відтворення довкілля Азовського і Чорного морів // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, N 28, ст.135

⁴⁴ Угода про збереження афро-євразійських мігруючих водно-болотних птахів // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 36, ст.268 - <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-15>

Є і інші типи природоохоронних територій, які фігурують в Україні. Це – території, важливі для птахів (ІВА)⁴⁵, території важливі для рослин (ІРА)⁴⁶, а також території, що охороняються в рамках програм ЮНЕСКО⁴⁷. Втім, їх функціонування інтегроване в законодавство України безпосередньо в якості створення ПЗФ.

Всі інші міжнародні угоди та конвенції, що ратифіковані в Україні, не містять спеціальних рекомендацій щодо оголошення природоохоронних територій.

Аналізуючи вимоги перелічених угод щодо виділення спеціальних природоохоронних територій, отримуємо таку картину:

НПА в Україні	Основне втілення	Чи входить до ПЗФ		Чи входить в Смарагдову мережу		Чи відповідає критеріям МСОП		Чи визначаються межі в природі		Хто оголошує	Чим регулюється створення
		Так	Ні	Так	Ні	Так	Ні	Так	Ні		
Конвенція про охорону біологічного різноманіття	Створення ПЗФ	+	+	+	+	+		+		Президент, облради	ЗУ про ПЗФ
Бернська конвенція; Директиви № 2009/147/ЄС та № 92/43/ЄС	Смарагдова мережа	+	+	+		+		+		Мінприроди, конвенція	резолуція 3,5, 16 конвенції
Рамсарська конвенція	ВБУ МЗ	+	+	+		+		+		Мінприроди, конвенція	Конвенція
Угода про охорону китоподібних	Створення ПЗФ	+		+		+	+	+		Президент, облради	ЗУ про ПЗФ
Конвенція про захист Чорного моря	Створення ПЗФ	+		+	+	+	+	+		Президент, облради	ЗУ про ПЗФ
Програма охорони морів	Створення ПЗФ	+		+	+	+	+	+			
АЕWA	Створення ПЗФ	+		+	+	+		+			

Таблиця містить інформацію про природоохоронні території передбачені різними діючими в Україні міжнародними угодами. Проаналізовано, чи передбачено (а якщо так то чи це обов'язково) втілення цих конвенцій у формі створення ПЗФ, передбачених національним законодавством України, чи можуть входити такі території до Смарагдової мережі чи відповідають вони критеріям природоохоронних

⁴⁵ <https://www.ukraine.com/blog/important-bird-areas-of-ukraine/>

⁴⁶ Important Plant Areas of Ukraine / V.A. Onyshchenko (editor). – Kyiv: Alterpress, 2017. – 376 p.

⁴⁷ <http://www.unesco.org/new/en/natural-sciences/environment/ecological-sciences/man-and-biosphere-programme/>

територій IUCN, чи визначаються їх межі на місцевості, який органі оголошує такі території та чим регулюється їх створення.

Підсумовуючи аналіз названих вище міжнародних угод, можемо сказати, що більшість проаналізованих нами міжнародних угод передбачають створення визначених ними територій лише в межах національного законодавства держав, а отже вважається що вони в Україні можуть реалізовуватись винятково у формі створення територій ПЗФ. Друга група – території мережі Емеральд (визначені Бернською конвенцією) та водно-болотні угіддя міжнародного значення (визначені Рамсарською конвенцією), які створюються у відповідності до вимог відповідних резолюцій Конвенцій, не залежно від того, чи зазначені території мають статус в рамках національного законодавства. Таким чином саме «рамсарські угіддя» і території Смарагдової мережі є додатковими механізмами оголошення в Україні природоохоронних територій, крім ПЗФ⁴⁸. Разом з тим, законодавство України, хоча і надає окремий статус «рамсарським угіддям», проте не створює нових механізмів їх охорони окрім вже діючих правових механізмів щодо територій, включених до ПЗФ і правового статусу земель водного фонду⁴⁹. Проте, сайти мережі Емеральд територіально поглинають всі існуючі «рамсарські угіддя», а передбачені для цієї мережі механізми менеджменту територій – здебільшого охоплюють завдання, які декларативно постулює, але не запроваджує на практиці Рамсарська конвенція.

Зміст Смарагдової мережі

Смарагдова мережа (Emerald Network) – мережа територій, які становлять особливий інтерес з точки зору охорони європейського біорізноманіття на міжнародному рівні. Мережа будується в рамках виконання рішень Бернської конвенції для організації природоохоронного менеджменту видів і оселищ, визначених резолюціями конвенції, як пріоритетні для охорони у Європі. В сукупності, всі території мережі Емеральд (та території Natura 2000 у країнах ЄС) повинні забезпечити виживання всіх пріоритетних видів і оселищ а також охопити природоохоронним менеджментом понад 50% чисельності популяції видів та понад 50% площі оселищ у Європі. До реєстрів рідкісних видів і оселищ у відповідних резолюціях Конвенції включають такі, що визнані зникаючими на рівні Європи і для збереження яких потрібні зусилля кількох країн. Також до реєстрів включені ендемічні види і оселища, що пропонуються окремими країнами, в разі, коли їх

⁴⁸ Не зважаючи на те, що «рамсарські» і «смарагдові» сайти мають власний правовий статус і оголошуються відповідними рішеннями органів державної влади України та міжнародними органами, їх статус може також ставати і причиною оголошення нових територій ПЗФ. Так, указ Президента “Про території та об’єкти природно-заповідного фонду загальнодержавного значення”. створює нові заказники загальнодержавного значення, відштовхуючись від того що вони мають «Смарагдовий» статус - <https://www.president.gov.ua/documents/6792019-29557?fbclid=IwAR0kYyS6P2E3lJfgwAb4FrLE0nDqrUy-uWY2RVg63P7LulUpQMUODFMbb68>

⁴⁹ *Постановою Кабінету Міністрів України від 23.11.1995 р. № 935 «Про заходи щодо охорони водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення» на виконання вимог Рамсарської конвенції було вперше встановлено перелік водно-болотних угідь нашої держави, що мають міжнародне значення, до якого включено 22 угіддя. У 1998 році Бюро Рамсарської конвенції видало сертифікати (дипломи) про визнання міжнародного значення щодо цих територій. Правовий режим «рамсарських угідь» визначається Порядком надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення (Постанова КМУ від 29.09.2002 р. № 1287 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 36. – С. 40). Згідно з Порядком такими угіддями визнаються цінні природні комплекси боліт, заплавлених лук, лісів і водних об’єктів. Пункт 9 Порядку визначає, що охорона і користування природними ресурсами водно-болотних угідь (їх ділянок) міжнародного значення, що перебувають у межах територій і об’єктів природно-заповідного фонду, земель водного та лісового фонду, здійснюються відповідно до законодавства. Пункт 10 Порядку передбачає, що на всі водно-болотні угіддя міжнародного значення складаються паспорти, ведення яких покладається на адміністрації установ природно-заповідного фонду, у межах яких знаходяться ці угіддя, а у разі їх знаходження за межами території природних заповідників, біосферних заповідників і національних природних парків - на облдержадміністрації, а на території Автономної Республіки Крим - орган виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища за погодженням з користувачами (власниками) земельних ділянок та інших природних ресурсів. Проте, згідно із Пунктом 11, територіальні державні органи лише забезпечують установлення спеціальних знаків на межах водно-болотних угідь міжнародного значення. Контроль же за дотриманням законодавства на цих територіях передбачає лише планову роботу Державної екологічної інспекції з контролю за виконанням норм природоохоронного законодавства, що здійснюється однаково для всієї території України.*

збереження для всієї Європи потребує особливих зусиль в межах лише однієї держави. Реєстри видів і оселищ поступово доповнюються, втілюючи пропозиції держав.

Мережа Емеральд охоплює лише невеликий обсяг видів і оселищ, проте в дійсності, забезпечення охороною всіх їх означатиме охорону практично всіх наявних в межах держави територій, що дійсно становлять цінність для охорони біорізноманіття.

Отже, наявність на певній території важливих або чисельних популяцій видів та площ оселищ із Резолюцій № 4 та № 6, порівняно з їх загальним обсягом в межах ареалу, дозволяє включити територію до мережі Емеральд. В цьому полягає фундаментальна відмінність підходу, на основі якого будуються мережі Емеральд та Натура 2000 від традиційного підходу щодо виділення заповідних територій в Україні. Кожна з територій виділяється на основі достовірної актуальної інформації про її значення для забезпечення довгострокового збереження визначених Резолюціями №4⁵⁰ та №6⁵¹ видів і оселищ. Відповідно, до мережі Емеральд не можна включити будь-яку територію, хай навіть із вже існуючим природоохоронним статусом, що визначений національним законодавством, якщо ця територія не відповідає встановленим критеріям. Також, ця територія втратить статус в майбутньому, якщо перестане відповідати таким критеріям.

Другою принциповою відмінністю мережі Емеральд від ПЗФ є те, що території Емеральд затверджуються рішенням Постійного комітету Бернської конвенції на основі біологічних даних. Інакше кажучи, оголошення територій мережі Емеральд не потребує жодних погоджень із землекористувачами, не залежить від категорії земель, їх цільового призначення і форми власності. Для кожної з її територій затверджують менеджмент-плани, що передбачають конкретні заходи для підтримання популяцій кожного з видів і оселищ. В свою чергу, менеджмент-плани погоджуються із власниками користувачами земельних ділянок.

Також, важливо сказати, що Мережа Емеральд розробляється на основі Бази Даних, що повинна вестись в державі. База включає відомості про місця знаходження популяцій видів Резолюції 6 а також місця знаходження оселищ Резолюції 4 та низку показників їх чисельності, трендів, статусу перебування в кожному локалітеті (наприклад для птахів можуть бути статуси розмноження, зимівля, скупчення під час міграцій тощо) а також показники чисельності. На основі таких відомостей, можливим стає для будь-якої території отримати інформацію про кількість тих чи інших видів в її межах, її значення для кожного з них. І відповідно, така База Даних дозволяє виділити в межах всіх країн, для яких діє Бернська конвенція території, включення яких до мережі призведе до збереження найбільш важливих локалітетів та найшвидшого охоплення щонайменше 60% чисельності кожного з видів та 60% площ кожного з оселищ. База ведеться постійно і тому кожні 6 років відбувається новий цикл міжнародних біогеографічних семінарів, під час яких одні території можуть бути включені до Мережі, а інші – виключені з неї.

Висновки

Міжнародні угоди з охорони біорізноманіття, що діють в Україні, передбачають створення природоохоронних територій, які в системі міжнародної класифікації МСОП (IUCN) відповідають категорії IV – Habitat Species Management Area*⁵². Ця категорія передбачає запровадження менеджменту для охорони певних біологічних видів чи оселищ. Таким чином, **всупереч загальноприйнятій думці про те, що міжнародні природоохоронні угоди слід реалізовувати шляхом оголошення територій ПЗФ⁵³, обов'язковим є не заповідання, а надання їм статусу територій Смарагдової мережі.**

⁵⁰ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats - Resolution No. 4 (1996) listing endangered natural habitats requiring specific conservation measures (Adopted by the Standing Committee on 6 December 1996) and Revised Annex I of Resolution 4 (1996) (Adopted by the Standing Committee on 5 December 2014) https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807469e7

⁵¹ Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats - Resolution No. 6 (1998) listing the species requiring specific habitat conservation measures (Adopted by the Standing Committee on 4 December 1998) and Revised Annex I of Resolution 6 (1998) (Adopted by the Standing Committee on 2 December 2011) https://search.coe.int/bern-convention/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680746af6

⁵² * - виняток становить лише програма ЮНЕСКО «Людина і біосфера», що передбачає оголошення біосферних резерватів.

⁵³ На практиці в Україні склалась інша ситуація, - в якій імплементація кожної наступної природоохоронної угоди не призводила до створення нових природоохоронних територій, а лише ставала причиною

Таким чином, Смарагдова мережа – другий і останній існуючий на цей час механізм охорони природних територій в Україні, після створення природно-заповідного фонду. Території мережі Емеральд можуть перетинатись просторово з ПЗФ, але можуть виконувати різні функції.

Крім того, досвід країн ЄС показує, що майже всі природоохоронні території національних категорій включаються до мережі Natura 2000 (аналог мережі Емеральд для країн ЄС). Загалом природоохоронні території національних категорій охоплюють 21% площі країн ЄС (100 181 територій)⁵⁴, території Natura 2000, які передбачають менеджмент-плани, складають 18 % площі ЄС (27 393 територій). Загалом станом на 2017 рік є 127 574 природоохоронних територій всіх типів в ЄС, що є 25,6 % від площі співтовариства⁵⁵.

Чому все це не працює? Проблеми

На даний час Смарагдова мережа не працює у повній мірі, - так, як це передбачено у документах Бернської конвенції. Причиною цього є відсутність законодавчої бази, що імплементувала б положення Конвенції в Україні, а також низькою якістю самої мережі, що була затверджена в листопаді 2016 року для України. Розглянемо передусім пройдений на цьому етапі шлях формування мережі Емеральд в Україні.

У 2009-2011 рр. реалізовувалась перша Спільна програма Європейського Союзу та Ради Європи, щодо підтримки розширення принципів мережі Natura 2000 через мережу Емеральд у Східній Європі та Південному Кавказі (далі – Спільна програма). Проект мав на меті визначити та описати території, які відповідають критеріям для включення у Мережу і станом на кінець 2011 року, офіційними розробниками Мережі в Україні, до включення в неї було запропоновано 151 територію⁵⁶. Подальші проекти (10.2012 – 10.2016), реалізовувалися на виконання другої Спільної програми, що фінансувалась Європейським Союзом «Підготовка мережі природоохоронних територій Емеральд – Фаза II»⁵⁷. Проекти другої Спільної програми були спрямовані на досягнення повністю діючої загальноєвропейської мережі Емеральд до 2020 року⁵⁸. В якості остаточного результату діяльності, виконаної у проекті за 2013 рік офіційними розробниками Мережі (БФ Інтерекоцентр) було підготовлено матеріали для оголошення 159 територій Мережі, що включали: 18 природних заповідників; 6 біосферних заповідників; 43 національних природних парки; 18 регіональних ландшафтних парків; 31 заповідну територію загальнодержавного та місцевого значення інших рангів; 6 Рамсарських водно-болотних угідь; 13 водно-болотних угідь та 24 території з високим біорізноманіттям, що включають види та оселища із Резолюцій № 4 та №6 Бернської конвенції.⁵⁹ Навіть з цього переліку можна зробити висновок, що вибір територій здійснювався адміністративним шляхом, а не

присвоєння нових регалій вже існуючим територіям ПЗФ. Наприклад Чорноморський і Дунайський біосферні заповідники виділені Україною у переліках практично всіх природоохоронних угод, а також мають статус ключових територій у схемах екомережі всіх рівнів. Подібна ситуація склалась і з багатьма природними заповідниками і національними парками. Втім, такий підхід дозволяє лише оперативню звітувати керівним органам конвенцій, а в дійсності позбавлений раціонального аналітичного змісту. Так, наприклад, всі 19 природних заповідників України включені до мережі Емеральд. Втім, режим абсолютної заповідності, визначений статтею 16 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» передбачає повне невтручання у природні процеси, а режим територій Емеральд передбачає менеджмент популяцій видів Резолюції 6 та оселищ Бернської конвенції, що в усіх випадках є несумісними режимами, адже природні заповідники переживають резерватні сукцесії (наприклад заростання а також поширення видів інтродуцентів). Виконати одночасно вимоги Статті 16 ЗУ «Про ПЗФ» та Рекомендації 16 БК на одних і тих самих територіях неможливо, адже вони прямо протилежні одне одному: статус природного заповідника передбачає заборону будь-якого втручання в природні процеси, а документи Конвенції визначають менеджмент екосистем та популяцій.

⁵⁴ Protected areas in Europe - an overview. EEA Report No 5/2012.EEA, Copenhagen, 2012/ - 136 p. -

<https://www.eea.europa.eu/publications/protected-areas-in-europe-2012>

⁵⁵ <https://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/protected-areas/facts-and-figures/number-and-size-of-protected-areas-1/number-and-size-of-protected-areas>

⁵⁶ <http://eng.menr.gov.ua/docs/activity.../Smarahdova%20merezha%20v%20Ukrai ni.pdf>

⁵⁷ <http://pjp-eu.coe.int/en/web/emerald-network/home>

⁵⁸ DESCRIPTION OF THE ACTION – European Union – Council of Europe Joint Programme for the preparation of the Emerald Network of Nature Protection Sites, phase II (DCI-ENV/2012/289-173) Version 2, May 2014

⁵⁹

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2621629&SecMode=1&DocId=2170182&Usage=2>

шляхом створення Баз Даних та виділення за її допомогою територій, що забезпечують достатність Мережі для кожного з видів Резолюції 6 та оселищ Резолюції 4 (каталог оселищ, що допоміг би цій справі буде виданий лише в 2019 році). З 2013 по 2015 рік у неї були включені додатково лише 10 територій. У 2015-2016 роках пройшов перший тур біогеографічних семінарів з оцінки достатності мережі Емеральд України для збереження видів і оселищ із Резолюцій №4 та №6 Бернської конвенції.

Результатом цього процесу стала неякісна розробка мережі. Майже всі території, включені розробниками до Мережі – або існуючі території ПЗФ загальнодержавного значення, або регіональні ландшафтні парки, водосховища чи рамсарські угіддя. Такий вибір територій був викликаний можливістю не проводити дослідження і не створювати базу даних, а просто використати вже наявну в Мінприроди інформацію. Втім, далеко не всі території ПЗФ відповідають критеріям Рекомендації 16 БК. Фактична відсутність бази даних, що могла би показати яким чином кожен з пропонованих сайтів впливає на достатність охоплення популяцій видів мережею, дозволяє поставити під сумнів доцільність включення у мережу будь-якої з територій. Частина територій, що включена до Мережі – не відповідає встановленим критеріям, частина територій, що потребують включення – лишилась поза Мережею; база даних, на основі якої мала бути розроблена Мережа і на основі якої слід було б проводити її подальший моніторинг – відсутня. Втім, відсутність бази даних не лише є недоліком роботи розробників Мережі, але й свідченням відсутності в Україні відомостей про поширення видів Резолюції 6 Бернської конвенції, як такої. В країні ніколи не проводилась інвентаризація біорізноманіття та його моніторинг⁶⁰
⁶¹.

Ще одним ускладненням стало те що Україна не вела роботи з підготовки пропозицій щодо включення рідкісних видів та оселищ, що поширені лише в Україні і на рівні Європи є ендеміками. Це призвело до того, що такі види, які реально потребують охорони і є дійсно важливими для Європи, не включені до резолюцій Конвенції. Таким чином, використовувати механізми конвенції для охорони таких видів не можливо до їх включення у резолюції Конвенції.

Не зважаючи на це, 18 листопада 2016 року Постійний комітет Бернської конвенції затвердив перелік територій мережі Емеральд, який для України включає 271 територію. На жаль, нам не зрозуміло, яким чином на стільки неякісна робота була затверджена Радою Європи.

27 червня 2014 року було підписано Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом⁶², (далі – Угода), яку було ратифіковано Україною 16 вересня 2014 року⁶³. Угода набрала чинності 1 вересня 2017 року⁶⁴. Відповідно до Угоди, Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, у терміни, визначені у Додатку ХХХ до Угоди, в тому числі, до 1 вересня 2021 року має бути завершена робота із створення територій Смарагдової мережі та впровадження захисних заходів та заходів управління ними. Наказом Мінприроди №321 від 14.10.2014 року було створено Робочу групу, яка з охорони природи (далі – Робоча група), яка розробила проект закону «Про території Смарагдової мережі». Розробка Закону, що має бути затверджений у 2019 році, означає, що Мережа повинна запрацювати. Передусім йдеться про менеджмент – запровадження конкретних заходів з охорони видів і оселищ.

Включаючи до складу мережі Емеральд вже існуючі території ПЗФ, розробники (2009-2016 років) не розраховували на те, що Мережа дійсно функціонуватиме. Навіть програми підтримки, в рамках яких вона розроблялась не передбачали імплементацію положень конвенції як таких: не планувалась розробка та запровадження менеджменту та моніторингу територій Мережі. В будь-якому разі, без повноцінної бази даних, виконати це завдання було б неможливо. Вірогідно, розробка Мережі, фінансово підтримана

⁶⁰ Костюштин В.А. Про проект державної служби моніторингу видів фауни та флори України, які перебувають під охороною закону // Ойкумена, 1993. – №3. – С. 69-70.

⁶¹ Костюшин В.А., Губар С.І., Домашлінець В.Г. Стратегія розвитку моніторингу біологічного різноманіття в Україні. – Київ, 2009. – 60 с.

⁶² Повна назва — Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; текст Угоди: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011

⁶³ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>

⁶⁴ <https://uk.wikipedia.org/w/index.php?curid=333600>

Європейським Союзом ще 2009 року, не розглядала Україну, як реального кандидата до ЄС, як і інші країни, що аналогічно були підтримані (Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Грузія, Молдова та Російська Федерація), а отже ніхто не розраховував на необхідність запровадження менеджмент-планів і відповідно, на якість розробленої Мережі ніхто не зважав.

Проте тепер, коли Смарагдова мережа знаходиться на порозі повноцінної роботи, постає проблема із менеджментом. Існуючі території ПЗФ, що включені у Смарагдову мережу - мають розроблений та затверджений у законному порядку режим охорони. І в частині випадків такий режим прямо протилежний завданням мережі Емеральд, до якої ці ПЗФ включили. Зокрема всі природні заповідники і заповідні зони національних природних парків, регіональних ландшафтних парків і біосферних заповідників мають режим абсолютної заповідності, що передбачає заборону будь-якої господарської діяльності та втручання у природні процеси. При цьому, всі степові заповідники наразі переживають заростання інвазивними деревними рослинами і з позиції Смарагдової мережі було би доцільним запровадити заходи боротьби з такими рослинами-вселенцями. З іншого боку, частина національних природних парків, що включена до Мережі, містить в своєму складі села, міста і сільгоспугіддя, які знаходяться в приватній власності десятків тисяч громадян. Чимало об'єктів Смарагдової мережі включають лише водний об'єкт без берегів, або навпаки – береги без водного об'єкту. Ще низка територій Смарагдової мережі включає лише частину русла річки до фарватеру (в місцях, де межа областей або державний кордон проходить по руслу річок). На таких територіях запровадити заходи з менеджменту неможливо. Таким чином, Смарагдова мережа потребує суттєвої переробки.

Як це має діяти? Рішення

Запровадження дієвої Смарагдової мережі має зрозумілу форму, оскільки ця Мережа діє за загальноєвропейськими стандартами і процедурами, прописаними у міжнародних нормативних актах. Для того, щоб ліквідувати перешкоди, що заважають їй діяти в Україні, необхідно:

1. Доопрацювати і прийняти Закон України «Про території Смарагдової мережі».
2. Створити базу даних Смарагдової мережі.
3. Доповнити резолюції 4 та 6 Бернської конвенції вразливими ендемічними видами і оселищами, що поширені в Україні.
4. Доповнити Смарагдову мережу новими територіями та переглянути доцільність подальшого перебування в ній всіх попередніх.
5. Забезпечити довгостроковий моніторинг біорізноманіття в Україні.

Законопроект, що був розроблений за участі фахівців ЕПЛ, пройшов перше читання, опрацьований до другого читання і чекає на винесення у сесійну залу для голосування. Закон створює правові підстави формування Смарагдової мережі як повноцінного юридичного інструменту охорони природних територій, не залежно від їхнього статусу, форми власності та категорії земель. При цьому охоронний статус передбачено надавати саме тим територіям, що важливі для збереження біорізноманіття в межах всієї Європи.

Фінансування визначення та збереження територій Смарагдової мережі, інші заходи, пов'язані із створенням та функціонуванням Смарагдової мережі в Україні здійснюється за рахунок державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, державного та місцевих бюджетів, та, інших джерел не заборонених законодавством.

Визначення території Смарагдової мережі є підставою для внесення змін до документів державного планування, які підлягають стратегічній екологічній оцінці у порядку, визначеному Законом України «Про стратегічну екологічну оцінку».

Оцінка впливу видів діяльності та об'єктів, що підлягають оцінці впливу на довкілля на території Смарагдової мережі, здійснюється в ході оцінки впливу на довкілля, передбаченої Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» та проектом ЗУ «Про території Смарагдової мережі».

Власники землі та землекористувачі, які внаслідок дії заборон чи обмежень їхньої діяльності, що встановлені для збереження територій Смарагдової мережі, зазнають збитків, мають право на їхнє відшкодування. Відшкодування збитків надається за рахунок коштів державного, Автономної Республіки Крим та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища, інших джерел не заборонених законодавством.

Крім того, в майбутньому, необхідно розробити ще один законопроект, що передбачить імплементацію інших природоохоронних угод в Україні з використанням інструментів Закону України «Про території Смарагдової мережі». Перевагами цього інструменту є:

1. Визначеність критеріїв виділення територій Смарагдової мережі
2. Virішене питання про функціонування Смарагдової мережі шляхом запровадження планів управління, які передбачені законопроектом «Про території Смарагдової мережі».
3. Території Смарагдової мережі не потребують погодження з користувачами і власниками ділянок на етапі оголошення. Погодження відбувається на етапі запровадження планів управління.
4. Господарська діяльність у межах територій Смарагдової мережі проходить погодження засобами ОВД (передбачено законопроектом).