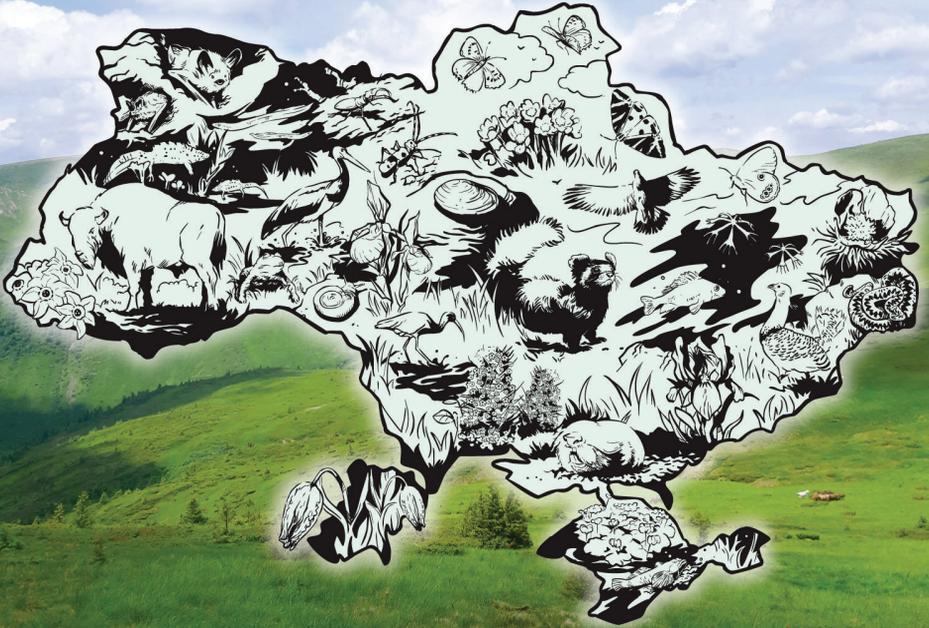




Co-funded by
the European Union



**РЕФОРМА СИСТЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ
ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРИРОДНИХ
ОСЕЛИЩ ТА ДИКОЇ ФЛОРИ І ФАУНИ:
УКРАЇНА НА ШЛЯХУ ДО ЄС**



Co-funded by
the European Union



Ministerstvo životního prostředí



РЕФОРМА СИСТЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА ВІДНОВЛЕННЯ ПРИРОДНИХ ОСЕЛИЩ ТА ДИКОЇ ФЛОРИ І ФАУНИ: УКРАЇНА НА ШЛЯХУ ДО ЄС

Львів–Київ • 2026

АВТОРИ:

Соломія Баран, Єлизавета Алексеева, Анастасія Драпалюк,
Михайло Дребет, Олена Кравченко, Анна Куземко,
Олексій Марущак, Дмитро Скрильніков, Ольга Шуміло-Тапіола,
Юлія Францішкевич-Вирста, Індіріх Члапек

За загальною редакцією Соломії Баран, Єлизавети Алексеевої,
Олени Кравченко, Ольги Шуміло-Тапіоли

Р 45 Реформа системи збереження та відновлення природних оселищ та дикої флори і фауни: Україна на шляху до ЄС / С. Баран, Є. Алексеева, А. Драпалюк та інші [за заг. ред. С. Баран, Є. Алексеевої, О. Кравченко, О. Шуміло-Тапіоли]. Львів–Київ : Компанія «Манускрипт», 2026. 116 с.

Аналітичний документ присвячено аналізу нормативно-правових, інституційних та фінансових засад збереження біорізноманіття в Україні в контексті узгодження екологічного законодавства України та ЄС. Основна увага зосереджена на транспозиції та впровадженні вимог Пташиної та Оселищної директив ЄС, на перспективі конвертації Смарагдової мережі України в мережу Natura 2000 після вступу України до ЄС.

В аналітичному документі виявлено ключові проблеми здійснення збереження біорізноманіття в Україні, наприклад, відсутність повної транспозиції директив ЄС, фрагментарність нормативної бази, слабка інституційна спроможність уповноважених органів, відсутність належного контролю та санкцій за порушення приписів законодавства. Документ пропонує кілька варіантів реформування системи збереження біорізноманіття в Україні, що включають поєднання різних нормативно-правових та інституційних рішень.

Методологія проведеного авторами аналізу базується на доказовому підході, з використанням SWOT-аналізу, порівняльного аналізу та Logical Framework Approach (логіко-структурного підходу).

Видано в рамках проєкту Збереження Природної Спащини для LIFE в Україні (LIFE23-PRE-CZ-ConNaturLIFE Ukraine), що співфінансується Європейською Унією та Міністерством довкілля Чеської Республіки.

Співфінансується Європейським Союзом. Висловлені погляди та думки є виключно позицією автора і не обов'язково відображають позицію Європейського Союзу або CINEA (Виконавче агентство з питань клімату, інфраструктури та довкілля — орган, що надає гранти в межах програми LIFE). Ані Європейський Союз, ані орган, що надає грант, не можуть нести за них відповідальність.

ЗМІСТ

| | |
|---|-----|
| Перелік скорочень | 5 |
| 1. Вступ | 7 |
| 2. Мета документа | 8 |
| 3. Завдання документа | 8 |
| 4. Загальне дерево проблем | 9 |
| 5. Методологія розробки документа | 11 |
| 6. Нормативно-правова складова реформи | 13 |
| 6.1. Опис проблематики в нормативно-правовій сфері | 13 |
| 6.2. Неналежне впровадження національного законодавства, зокрема: недосконалість або відсутність механізмів впровадження окремих норм | 22 |
| 6.3. Брак ефективних механізмів забезпечення дотримання законодавства про збереження біорізноманіття | 24 |
| 6.4. Моделі вирішення нормативно-правових проблем | 27 |
| 6.5. Опис рішень у нормативно-правовій сфері | 34 |
| 7. Інституційна складова реформи | 37 |
| 7.1. Опис проблематики в інституційній сфері | 37 |
| 7.2. Моделі вирішення інституційних проблем | 51 |
| 7.3. Опис рішень в інституційній сфері | 57 |
| 8. Наслідки невиконання реформи | 65 |
| 9. Варіанти впровадження запропонованих рішень | 69 |
| 10. Карта зацікавлених сторін, опис впливу на них та їхньої ролі в реалізації реформи | 80 |
| 10.1. Сторони ймовірного опору | 81 |
| 10.2. Група ймовірної підтримки | 93 |
| 10.3. Група забезпечення та виконання реформи | 98 |
| 11. Економічна доцільність та фінансові аспекти впровадження Смарагдової мережі в Україні | 105 |
| Список використаних джерел | 109 |
| Додаток. <i>Словник термінології</i> | 115 |



Карта України із зображенням окремих видів, що мають національне та загальноєвропейське природоохоронне значення. Дизайн створено в межах проєкту *comNaturLIFE Ukraine*.

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

Вітрові електростанції — ВЕС

Гідроелектростанції — ГЕС

Державна екологічна інспекція — ДЕІ

Державна служба геології та надр України — Держгеонадра

Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів — Держпродспоживслужба

Державне агентство лісових ресурсів України — Держліс-агентство

Державне бюро розслідувань — ДБР

Державне підприємство «Ліси України» — ДП «Ліси України»

Директива Європейського парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів — Пташина директива

Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про охорону природних оселищ та дикої фауни і флори — Оселищна директива

Європейський Союз — ЄС

Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI — Регламент ВРУ

Зелена книга України — Зелена книга, ЗКУ

Кабінет Міністрів України — КМУ

Конвенція про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі — Бернська конвенція

Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України — Міндовкілля

Міністерство культури та інформаційної політики (станом на 2025 рік — Міністерство культури та стратегічних комунікацій України) — Мінкульт

Міністерство у справах ветеранів — Мінветеранів
Міністерство фінансів України — Мінфін
Міністерство юстиції України — Мін'юст
Нормативно-правовий акт — НПА
Обласна військова (державна) адміністрація — ОВА (ОДА)
Оцінка впливу на довкілля — ОВД
Природно-заповідний фонд — ПЗФ
Проект Закону про державний екологічний контроль № 3091
від 19.02.2020 — Законопроект № 3091
Проект Закону про збереження природних оселищ та видів
природної флори та фауни, що підлягають особливій охоро-
роні (про території Смарагдової мережі в Україні) № 4461-1
від 26.07.2021 — Законопроект № 4461-1
Проект Закону про території Смарагдової мережі № 4461 від
04.12.2020 — Законопроект № 4461
Російська Федерація — РФ
Стратегічна екологічна оцінка — СЕО
Теплові електростанції — ТЕС
Червона книга України — Червона книга, ЧКУ

1. ВСТУП

Україна обрала шлях європейської інтеграції. Преамбула Конституції України підтверджує європейську ідентичність українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України [1]. Процес євроінтеграції передбачає транспонування і впровадження в Україні законодавства ЄС, в тому числі природоохоронного. Зокрема, важливими є Пташина та Оселищна директиви.

Пташина директива (Директива 2009/147/ЄС) [2] — це основний правовий акт ЄС, що регулює охорону диких птахів та їхніх оселищ. Вона зобов'язує держави-члени ЄС захищати оселища птахів, забороняє їх навмисне знищення, регулює полювання та торгівлю, а також передбачає створення мережі Natura 2000. Разом з Оселищною директивою вона формує основу законодавства ЄС про збереження біорізноманіття.

Оселищна директива (Директива 92/43/ЄЕС) [3] — це ключовий правовий акт ЄС, спрямований на збереження типів природних оселищ, дикої флори та фауни, важливих для Співтовариства. Вона зобов'язує держави-члени охороняти види дикої флори, фауни та типи природних оселищ, створювати мережу Natura 2000, контролювати діяльність, що може негативно вплинути на ці території.

Одним із ключових завдань України на шляху до вступу в ЄС та приєднання до мережі Natura 2000 є створення та ефективне функціонування Смарагдової мережі. Вона має забезпечити охорону видів дикої флори та фауни та типів природних оселищ відповідно до вимог Бернської конвенції [5]. З моменту вступу України до ЄС виконання цієї конвенції буде здійснюватися через виконання Пташиної та Оселищної директив, а саме через конвертацію територій Смарагдової мережі у Natura 2000.

У свою чергу, Бернська конвенція (Конвенція про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі, 1979) — це міжнародний договір, спрямований на

захист дикої природи у Європі. Вона зобов'язує держави-учасниці охороняти види дикої флори та фауни, зберігати визначені типи природних оселищ, сприяти міжнародному співробітництву в цій сфері [5]. Конвенція є основою для створення Смарагдової мережі та вплинула на формування природоохоронного законодавства ЄС, зокрема Пташиної та Оселищної директив. Україна є стороною Бернської конвенції. Втім, сучасна система збереження та відновлення біорізноманіття України стикається з низкою проблем. Управління є неефективним, нормативна база розрізнена, а механізми контролю не працюють. Додатковими викликами є зміна клімату, недобросовісне здійснення господарської діяльності та війна. Тому необхідна комплексна реформа збереження та відновлення біорізноманіття в Україні.

2. МЕТА ДОКУМЕНТА

Розкрити механізми забезпечення ефективного збереження дикої флори і фауни, природних оселищ, створення і управління Смарагдовою мережею в Україні в контексті вступу до ЄС та її подальшої конвертації в мережу Natura 2000 після приєднання України до ЄС.

3. ЗАВДАННЯ ДОКУМЕНТА

Проаналізувати поточний стан (основні проблеми) у сфері створення і управління територіями Смарагдової мережі, збереження видів дикої флори та фауни, типів природних оселищ, виробити сценарії вирішення проблем та сформулювати пропозиції до варіантів розвитку реформи.

4. ЗАГАЛЬНЕ ДЕРЕВО ПРОБЛЕМ

Серед глибинних проблем у сфері кліматичних і довкіллевих реформ виділяють, у першу чергу, відсутність запиту в суспільства на такі реформи. Політичну підтримку довкіллевих ініціатив ускладнює спротив окремих впливових користувачів природних ресурсів, зокрема у сфері промисловості, надрокористування, лісового, рибного, мисливського й аграрного бізнесу, які суттєво впливають на процес прийняття рішень на всіх рівнях. Ситуація додатково ускладнюється військовою агресією РФ та значною шкодою, завданою природі внаслідок воєнних дій. У зв'язку з цим, впровадження більшості реформ є складним або відкладається на післявоєнний час.

Зазначені проблеми стосуються природоохоронної сфери в цілому, в тому числі в частині збереження біорізноманіття. Наскрізною проблемою у цій сфері є нездатність системи управління збереження біорізноманіття забезпечити збереження та відновлення до сприятливого стану природних оселищ та видів дикої флори і фауни. У зв'язку із цим є потреба у створенні сучасної, ефективної, прозорої та дієвої системи управління територіями Смарагдової мережі з подальшою її трансформацією у Natura 2000 після приєднання України до ЄС, впровадження заходів щодо збереження видів дикої флори та фауни в контексті вступу до ЄС та впровадження Пташиної та Оселищної директив ЄС.

На даний час українське законодавство не повною мірою відповідає Пташиній та Оселищній директивам ЄС, а інституційна система збереження біорізноманіття не спроможна виконувати завдання захисту видів дикої флори, фауни та природних оселищ. У зв'язку із цим ми розглянемо нормативно-правові та інституційні проблеми, які виникають у досліджуваній сфері.

Нормативно-правові проблеми:

- 1) відсутність системної транспозиції Пташиної та Оселищної директив, що включає в себе:

- а) відсутність у законодавстві України основних понять законодавства ЄС у сфері збереження природних оселищ, дикої фауни і флори та єдиних підходів до їхнього розуміння;
 - б) фрагментарність впровадження оселищного підходу у національні механізми підтримки біорізноманіття;
 - в) відсутність положень щодо визначення та створення територій Смарагдової мережі та відповідних механізмів управління, збереження та моніторингу;
 - г) неузгодженість переліків типів природних оселищ та видів дикої флори та фауни, які охороняються, в ЄС та в Україні;
- 2) неналежне впровадження національного законодавства, зокрема: недосконалість або відсутність механізмів впровадження окремих норм;
- 3) брак ефективних механізмів забезпечення дотримання законодавства про збереження біорізноманіття.

Проблеми в частині інституційної складової:

- 1) відсутність ефективної, дієвої, прозорої інституційної системи управління у сфері збереження біорізноманіття, яка здатна забезпечити належне і повне впровадження Пташиної та Оселищної директив. Складовими цієї проблеми є:
- а) обмежені можливості існуючої системи управління та контролю, зокрема профільного міністерства, яке виконує численні різнопланові функції за відсутності належного штату та ресурсів, а також Державної екологічної інспекції;
 - б) наявність дублювання функцій між різними суб'єктами системи управління (в тому числі, на різних рівнях), в тому числі в частині збереження біорізноманіття;
 - в) недостатня кількість кваліфікованих професіоналів для здійснення ефективного управління у сфері збереження біорізноманіття;

- 2) недосконалість окремих елементів управління: механізмів визначення територій Смарагдової мережі, збереження, відновлення та управління, накопичення даних моніторингу та звітування у сфері збереження біорізноманіття;
- 3) відсутність стратегічного планування та системи публічного звітування про формування та реалізації політики у сфері збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ.

Окремою проблемою реалізації реформи збереження біорізноманіття в Україні є відсутність фінансово-економічного обрахунку проведення досліджуваної реформи, що включав би аналіз ефективного, прозорого використання коштів у цій галузі в цілому, відсутність оцінки вартості втрат видів дикої флори та фауни, природних оселищ у випадку непроведення реформи.

Перелічені проблеми та шляхи їхнього вирішення будуть детально розглянуті у наступних розділах. Структурований виклад проблем слугуватиме основою для формулювання пропозицій та визначення пріоритетів.

5. МЕТОДОЛОГІЯ РОЗРОБКИ ДОКУМЕНТА

Під час підготовки документа було використано комплексний підхід до аналізу політики, заснований на міжнародних вимогах та сучасних методах дослідження.

Автори використали створені впродовж реалізації проєкту «Збереження природної спадщини для життя в Україні» (ConNaturLIFE Ukraine) матеріали: аналіз прогалин законодавства та практики у сфері охорони видів дикої флори та фауни, аналіз прогалин законодавства та практики у сфері

охорони природних оселищ, таблицю відповідності українського законодавства Директиві ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про збереження природних оселищ та видів природної фауни і флори, таблицю відповідності українського законодавства Директиві 2009/147/ЄС Європейського парламенту і Ради від 30 жовтня 2009 року про збереження диких птахів (кодифікована версія), SWOT-аналіз проведення інституційної реформи у сфері збереження біорізноманіття, Звіт про оцінку інституційної структури з рекомендаціями щодо реструктуризації та подальшого розподілу ролей і обов'язків, включаючи запропоновану органограму.

Вивчено матеріали Європейської комісії щодо транспозиції екологічного законодавства ЄС [6], практичні керівництва з імплементації Пташиної та Оселищної директив [7].

Опрацьовано відомості, отримані від органів влади, стосовно штатних розписів, організаційної структури, оплати праці та посадових інструкцій органів, уповноважених на виконання функцій управління збереження біорізноманіття.

Застосовано Logical Framework Approach (логіко-структурний підхід) для структурованого аналізу проблем та визначення стратегічних цілей реформи. Створено дві logFrame (логічні матриці):

1. Policy analysis logFrame (логічна матриця аналізу політики) — для оцінки відповідності українського законодавства вимогам Пташиної та Оселищної директив.
2. Comparative analysis logFrame (логічна матриця порівняльного аналізу) — для аналізу міжнародного досвіду впровадження екологічних реформ та розробки рекомендацій для України.

Авторами використано методи порівняльного правового аналізу, контекстного дослідження законодавчих бар'єрів, інструменти стратегічного планування та підходи evidence-based policymaking (доказового формування політики) для формування висновків та рекомендацій.

6. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА СКЛАДОВА РЕФОРМИ

6.1. Опис проблематики в нормативно-правовій сфері

Відсутність системної транспозиції Пташиної та Оселищної директив

Стосовно реалізації Бернської конвенції в Україні. Україна є стороною Бернської конвенції, що передбачає збереження природних оселищ, видів дикої фауни та флори [5], які визначені важливими для сторін конвенції. Органами влади сформовано значний масив національного природоохоронного законодавства. Водночас чинні нормативно-правові акти не в повній мірі здатні забезпечити виконання зобов'язань за Бернською конвенцією.

Узгодження національного законодавства із законодавства ЄС. Приєднання до ЄС вимагає узгодження національного законодавства з *acquis communautaire* (доробок співтовариства). Це передбачає узгодження законів, правил та процедур із відповідними актами ЄС. Першим етапом цього процесу є транспозиція — впровадження норм ЄС у національне законодавство. Транспозиція полягає у прийнятті чи зміні національних законів, правил та процедур, аби вимоги ЄС були повністю включені у національне право.

Попри євроінтеграційні зобов'язання, Україна лише частково впровадила Пташину та Оселищну директиви. Станом на 2025 рік вони досі не траспоновані повністю. Це зумовлено опором великих компаній у видобувній, будівельній, енергетичній, лісомисливській та аграрній сферах, а також лобістів їхніх інтересів. Основною причиною гальмування реформи є побоювання цих бізнес-груп щодо запровадження обмежень, передбачених реформою, можливих економічних втрат (зниження рівня прибутку, інвестиції

у заходи, передбачені реформою, втрата конкурентних переваг на ринку). Крім того, для державних службовців питання збереження біорізноманіття часто не є пріоритетними та залишаються малозрозумілими. Це пояснюється конфліктом інтересів: з одного боку, державні органи повинні забезпечувати дотримання природоохоронних інтересів, а з іншого — враховувати економічні інтереси, де вже прийнято певні «правила гри».

Фрагментованість законодавчої бази. Українське законодавство про охорону природи складається з багатьох законів і підзаконних актів. Вони стосуються, серед іншого, регулювання збереження видів дикої флори та фауни, але не створюють єдиної, узгодженої системи. Чинне законодавство включає закони про екологічну мережу [8], Червону книгу України [9], природно-заповідний фонд України [10], лісові ресурси [11] та інші. Нормативні акти регулюють статус водно-болотних угідь [12], охоронні зони та об'єкти Червоної книги України [9]. Крім того, законодавство визначає правила рибальства [13, 14], мисливства [15, 16], поводження з тваринами [17]. На національному рівні дані про території Смарагдової мережі віднесено до вихідних даних для розроблення комплексних планів просторового розвитку території територіальних громад, до наборів (видів) геопросторових даних [18]. Законодавство України передбачає визначення територій Смарагдової мережі та інтегровані вимоги щодо врахування таких територій при підготовці планів управління річковими басейнами [19].

Втім, ці акти не забезпечують такого захисту видів дикої флори та фауни, що відповідав би повною мірою законодавству ЄС. Відсутні належні положення про визначення та створення територій Смарагдової мережі (у майбутньому Natura 2000), про механізми їхнього управління, збереження та моніторингу, про здійснення оцінки впливу на природні оселища та дику флору та фауну. Українське законодавство не забороняє продаж, перевезення, утримання чи пропозицію продажу диких птахів і їх частин, як це вимагає директива. Через відсутність загальної заборони, не враховуються у законодавстві і винятки із неї. Натомість,

на рівні ЄС вони існують. Нині українська законодавча база в частині видів дикої флори та фауни лише частково відповідає законодавству ЄС, в частині збереження природних оселищ ситуація ще гірша. Як наслідок, майже немає дієвих способів охороняти природні оселища та види дикої флори та фауни.

Відсутність у законодавстві України основних понять законодавства ЄС у сфері збереження природних оселищ, дикої фауни і флори та єдиних підходів до їхнього розуміння

Неузгодженість термінів. Українське законодавство не містить багатьох визначень, передбачених Пташиною та Оселищною директивами. Наприклад, ці директиви використовують терміни «природне оселище» та «оселище виду». Українське законодавство використовує подібні за значенням терміни в різних нормативних актах, але використовує різні терміни та визначення. Наприклад, близькими до терміну «оселище виду» є вжиті в ЗУ «Про тваринний світ» — «середовище існування», в ЗУ «Про мисливське господарство та полювання» — «середовище перебування», в ЛК України — місце зростання та оселення, в ЗУ «Про екологічну мережу України» — «місця озеленення та зростання», ЗУ «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» — природні оселища (біотопи). При цьому у законодавстві наявний брак вимог до охорони природних оселищ та переліку їх типів. Відсутність єдиного термінологічного підходу ускладнює правозастосування та впровадження європейського законодавства.

Слід згадати і про те, що у національному законодавстві України немає визначень таких понять, як: «стан збереження природного оселища» (conservation status of a natural habitat); «стан збереження виду» (conservation status of a species); «сприятливий стан збереження» (favourable conservation status). Без цього неможливо ефективно планувати заходи збереження та контролювати їхнє виконання відповідно до вимог ЄС. Складно чітко оцінювати стан збереження природних оселищ і видів дикої флори та фауни,

недостатньо законодавчо закріплених вимог для визначення того, чи перебуває певний вид дикої флори чи фауни або природне оселище у сприятливому стані збереження чи потребує заходів збереження.

Відсутність принципу збереження популяцій диких птахів на належному рівні. В Україні не впроваджено принцип збереження популяцій диких птахів на належному рівні. Цей рівень має відповідати екологічним і науково-культурним потребам. Він має враховувати економічні, рекреаційні вимоги й адаптацію видів дикої флори та фауни. Відсутність транспозиції цього принципу є однією із причин вразливості популяцій диких птахів в Україні. Вони можуть скорочуватися через втрату природних оселищ, оселищ виду, господарську діяльність, тощо. Це впливає на екосистеми, оскільки птахи відіграють важливу роль у підтримці природного балансу.

Різниця перекладу. Труднощі тлумачення термінів, що вживаються у Оселищній директиві, виникли через чергову зміну її офіційного перекладу. У новій версії термін «conservation» переклали як «охорона», хоча в перекладі Пташиної директиви він залишився як «збереження». Це стало свого роду викликом для юристів, екологів, перекладачів та державних службовців, що займаються транспозицією норм Оселищної директиви в українське законодавство. При цьому використання слова «охорона» для багатозначного поняття «conservation» є русизмом і не відповідає значенню цього слова навіть в тлумачном словнику.

Ця зміна вплинула на пов'язані терміни: 1) «conservation status of a natural habitat» — «природоохоронний стан природного оселища»; 2) «conservation status of a species» — «природоохоронний стан виду»; 3) «special area of conservation» — «спеціальна природоохоронна територія». Однак у свідомості громадськості, правників, науковців та представників органів влади в Україні природоохоронні території часто ототожнюються передусім з об'єктами природно-заповідного фонду. Втім, об'єкти природно-заповідного фонду не є єдиними природоохоронними територіями. Вони значно відрізняються від «special areas of

conservation» в Оселищній директиві та «special protection areas» у Пташиній директиві. Більш точним варіантом перекладу було б «спеціальні території (або ділянки) збереження». Наявний же переклад створює хибну думку про тотожність природно-заповідного фонду та природоохоронних територій у розумінні Пташиної та Оселищної директив.

У зв'язку із цим, актуальним є створення термінологічного словника, узгодження термінів між усіма відповідальними органами та перевірки відповідності перекладів узгодженому термінологічному апарату. Це забезпечить правову визначеність, а транспонування європейського законодавства зробить простішим.

Фрагментарність впровадження оселищного підходу у національні механізми підтримки біорізноманіття

Різниця підходів до збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ. Основна мета Оселищної директиви — підтримати або відновити види дикої флори та фауни і природні оселища до «сприятливого» стану збереження в межах ЄС [3]. Це включає не лише припинення зменшення та зникнення цих видів дикої флори та фауни, а й забезпечення їхнього відновлення та довгострокового процвітання. Для досягнення цієї мети застосовуються активні заходи збереження. Зокрема, країни-члени ЄС визначають, охороняють та управляють спеціальними територіями збереження та спеціальними охоронними територіями. Вибір територій для мережі Natura 2000 базується на наукових дослідженнях, що визначають важливість цих територій для збереження видів дикої флори і фауни. Однак, поки не можна сказати, що такі заходи повно впроваджені в українське законодавство.

У серпні 2024 року у ЄС набрав чинності Регламент про відновлення природи (Регламент (ЄС) 2024/1991), який є ключовим елементом Стратегії ЄС з біорізноманіття та поєднує загальну мету відновлення для довгострокового відновлення природи на сухопутних та морських територіях ЄС із обов'язковими цілями відновлення для конкретних оселищ та видів. Ці заходи повинні охоплювати

щонайменше 20 % сухопутних та морських територій ЄС до 2030 року, а зрештою — всі екосистеми, що потребують відновлення, до 2050 року. Вимоги цього Регламенту стануть обов'язковими для України після вступу до ЄС.

Природно-заповідний фонд та Смарагдова мережа — в чому полягає відмінність?

Різноманітні категорії територій та об'єктів **природно-заповідного фонду** існують в Україні вже давно (кілька десятиліть) і у побутовій мові їх часто називають «заповідники». Однак, заповідник — це лише одна з категорій територій ПЗФ, поряд із заказниками, пам'ятками природи, національними парками та ін. Питання створення та функціонування таких об'єктів регулюється Законом України «Про природно-заповідний фонд України» [10]. Часто території ПЗФ асоціюються із забороною чи обмеженням їх відвідування, хоча насправді такий режим передбачений лише для такої категорії ПЗФ, як заповідники. Навіть в природних заповідниках існують екологічні стежки, на яких відвідування дозволене організованими групами з гідом.

Збереження територій ПЗФ найчастіше полягає у обмеженні господарської діяльності людини на їх територіях, як-то розорювання, видобування корисних копалин, лісозаготівля, зміни гідрологічного режиму, зміни ландшафту, будь-якої забудови, тощо.

Смарагдова мережа — відносно нова для України форма охорони природи, що впроваджується з 2008 року в рамках виконання вимог Бернської конвенції [5].

Смарагдова мережа — це мережа територій, які визначаються на європейському рівні, а її метою є забезпечення збереження видів дикої флори та фауни, типів природних оселищ у довгостроковій перспективі. Таке збереження на територіях Смарагдової мережі здійснюється на підставі розроблених менеджмент-планів для кожної з таких територій індивідуально, а метою таких заходів є покращення

існуючого стану збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ (наприклад, збільшення чисельності популяції виду дикої флори та фауни, збільшення площі оселища). Після вступу України до ЄС Смарагдова мережа буде трансформована у **мережу Natura 2000** — мережу територій, визначених згідно з Пташиною та Оселищною директивами ЄС.

«Накладання» Смарагдової мережі на території та об'єкти ПЗФ. В багатьох випадках в Україні території Смарагдової мережі «накладаються» на території та об'єкти природно-заповідного фонду. У деяких випадках ефективне збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ може потребувати іншого підходу, ніж передбачений режимами відповідних територій та об'єктів ПЗФ. Наприклад, для збереження певних видів дикої флори та фауни у межах територій Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000) може знадобитися періодичне природокористування або активне управління ландшафтами. Але водночас такі дії будуть суперечити режиму охорони, наприклад, заповідників. У зв'язку з цим «накладання» територій Смарагдової мережі та об'єктів ПЗФ може звужувати можливості збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ відповідно до цілей збереження Смарагдової мережі, якщо не буде урегульовано співвідношення відповідних режимів на законодавчому рівні.

Екомережа в Україні не забезпечує збереження природних оселищ. Законодавчо екомережу та її розвиток в Україні закріпили через Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки [21] та Закон України «Про екологічну мережу України» [8]. Станом на березень 2025 року екологічна мережа, в розумінні Закону України «Про екологічну мережу України» формується із частковим урахуванням оселищного підходу, але фактично не є ефективним механізмом охорони природи. Попри певні спільні цілі з мережею Natura 2000, запроваджені в Україні методи досягнення

цих цілей відрізняються. В ЄС Natura 2000 базується на чітко визначених типах природних оселищ і необхідних для них режимах управління. В Україні ж екомережа залишається інструментом просторового планування, що не гарантує фактичного збереження природних оселищ.

Відсутність положень щодо визначення та створення територій Смарагдової мережі та відповідних механізмів управління, збереження та моніторингу

Виклики правового статусу та управлінських підходів. Українське законодавство не передбачає комплексних механізмів визначення, управління, моніторингу, планування та збереження видів фауни та флори, типів природних оселищ у межах територій Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000). Як наслідок, багато видів дикої флори та фауни і типів природних оселищ залишаються без належного захисту, а управління такими територіями є малоефективним. Так, є випадки, коли території Смарагдової мережі накладаються на об'єкти ПЗФ, де діють заповідні режими. Проте охорона природних оселищ часто вимагає активних заходів, таких як викошування луків або прорідження лісів, що не узгоджується із суворими природоохоронними режимами ПЗФ. Це створює конфлікти у підходах до збереження та унеможливорює ефективне управління територіями Смарагдової мережі (в майбутньому — Natura 2000). Складнішою є ситуація з територіями Смарагдової мережі, які не накладаються із об'єктами ПЗФ. Можна сказати, що їхній статус базується лише на міжнародних зобов'язаннях України, а в національному законодавстві відсутні чіткі правила щодо управління ними. Це призводить до правової невизначеності, конфліктів землекористування та ускладнює їхнє збереження. Захист територій Смарагдової мережі на практиці часто залежить від правозастосування судами норм міжнародного права. Це створює ситуацію, коли рішення можуть варіюватися залежно від інтерпретації суддями норм міжнародного законодавства, що ускладнює ефективне збереження територій Смарагдової мережі.

Проблеми оцінки впливу. В Україні оцінка впливу проєктів на природні оселища та види дикої флори та фауни здійснюється через механізм оцінки впливу на довкілля. Ця оцінка проводиться на етапі прийняття рішень про провадження планованої діяльності, яка може істотно вплинути на довкілля [22]. Однак ОВД застосовується лише до конкретних видів діяльності, які підлягають цій процедурі. Це означає, що деякі проєкти, які можуть мати значний вплив на природні оселища та види дикої флори та фауни, можуть бути поза межами процедури ОВД. Документи державного планування, які можуть впливати на природні оселища та види дикої флори та фауни проходять стратегічну екологічну оцінку (далі — СЕО). Однак це стосується лише тих випадків, коли документи державного планування потребують оцінки з огляду на можливі наслідки, зокрема для об'єктів ПЗФ та екомережі [23]. Проте оселищний підхід не завжди враховується під час СЕО, що може призвести до недостатньої охорони природних оселищ та видів дикої флори та фауни.

Неузгодженість переліків типів оселищ та видів дикої флори та фауни, які охороняються, в ЄС та в Україні

Бернська конвенція та Оселищна директива ЄС. Оскільки в Україні відсутні окремі вимоги визначення територій Смарагдової мережі, то використовуються положення резолюцій Бернської конвенції. За даними науковців проєкту LIFE, в Україні на сьогодні присутні 104 типи природних оселищ, що входять до Додатку I Оселищної директиви ЄС. З них 29 є пріоритетними для охорони, а 43 — мають відповідники у Зеленій книзі України [4].

Положення резолюцій Бернської конвенції мають відмінності від приписів Оселищної директиви. Бернська конвенція встановлює загальні принципи, не маючи чіткої типологізації оселищ, тоді як директива ЄС визначає конкретні типи природних оселищ. Зрештою, слідування виключно критеріям Бернської конвенції без урахування приписів Оселищної директиви може зумовити складнощі конвертації Смарагдової мережі України у Natura 2000 після вступу України у ЄС.

Не всі види дикої флори та фауни, що потребують охорони, охороняються. В Україні охорона видів дикої флори та фауни здійснюється через їхнє занесення до Червоної книги України та інших охоронних списків. Однак не всі види дикої флори та фауни, що потребують охорони за законодавством ЄС і потребують охорони в Україні, включені до цих списків. Приблизно чверть таких видів дикої флори та фауни не мають належного правового статусу для охорони, що створює серйозну прогалину в системі збереження видів дикої флори та фауни України.

Природні рослинні угруповання, що є рідкісними або під загрозою зникнення, заносяться до Зеленої книги України [4]. Проте класифікація цих угруповань у Зеленій книзі не відповідає класифікації, що визначена в Оселищній директиві ЄС. Це створює розбіжності в підходах до їхньої охорони. Проте класифікація цих угруповань у Зеленій книзі не є відповідником класифікації типів природних оселищ, що визначена в Оселищній директиві ЄС. Більше того, Зелена книга України охоплює лише лісові рослинні угруповання і зосереджена на їх типових різновидах, тобто не охоплює всі інші типи екосистем, і в тому числі рідкісні. В результаті 59 % наявних в Україні типів природних оселищ з переліків Оселищної директиви не охоплені Зеленою книгою.

Крім того відмінності у підходах цих документів зумовлюють і розбіжності в підходах до їхнього збереження.

6.2. Неналежне впровадження національного законодавства, зокрема: недосконалість або відсутність механізмів впровадження окремих норм

Території без статусу та планів управління. Наразі Смарагдова мережа охоплює 377 територій загальною площею близько 8 млн га, що становить понад 13 % площі країни. Перші території на включення до Смарагдової мережі були номіновані ще у 2016 році. Втім, станом на 2025 рік, жодна з них не має затвердженого плану управління.

Єдиним винятком є пілотний план для національного природного парку «Пирятинський», який охоплює лише 8000 га — це 0,01 % від загальної площі мережі [24]. Проте цей документ є фрагментарним, не містить повного циклу управління та не може бути використаний як модель для масштабного впровадження.

Незважаючи на ухвалення низки урядових документів, які прямо передбачали законодавче врегулювання Смарагдової мережі, ключові рішення так і не були реалізовані [20]. Заходи, передбачені на 2016–2018 роки, залишилися у статусі формальних намірів [25].

Відсутність профільного закону блокує можливість розробки та ухвалення підзаконних нормативно-правових актів (постанов, розпоряджень, наказів, інструкцій тощо), які міститимуть чіткі алгоритми управління територіями Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000) та практичної виконання директив.

Питання охорони птахів: між зобов'язаннями та реальністю. Впровадження Пташиної директиви в Україні зупинилося на старті через відсутність базових рішень. Однією з ключових умов впровадження директиви є затвердження на національному рівні переліку видів диких птахів, що потребують спеціальних заходів збереження. Без цього документа неможливо впровадити необхідні охоронні заходи, розробити підзаконні акти.

Не менш критичним залишається питання спеціальних територій для охорони мігруючих птахів, які не мають правового статусу, а рекомендації щодо їх збереження досі залишаються на рівні добровільних ініціатив.

Додатково ситуацію ускладнює відсутність актуалізації переліку мисливських видів птахів відповідно до вимог ЄС, що дозволяє полювання на види, які в країнах Євро-союзу перебувають під захистом. У підсумку, без переліків видів та узгоджених заходів збереження видів диких птахів в Україні транспозиція Пташиної директиви залишиться формальною, а система захисту птахів на практиці — неефективною та фрагментарною.

Природні оселища без гарантій. Оселищна директива зобов'язує країни-члени забезпечити збереження типів природних оселищ і видів дикої флори та фауни через ефективні правові механізми. Проте в Україні ці механізми або не запущені, або не працюють.

Попри те, що Закон України «Про тваринний світ» [17] передбачає заборону вилучення диких тварин із природного середовища без спеціального дозволу, такі дозволи в Україні не видаються.

Це пов'язано із скасуванням у 2019 році «Правил видачі дозволів на спеціальне використання диких тварин та інших об'єктів тваринного світу» [26], які раніше регулювали порядок видачі таких дозволів. Після скасування старих правил через їхню невідповідність Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [27], новий порядок так і не був ухвалений. Через це видача дозволів фактично припинена. Враховуючи викладене на державному рівні неможливо здійснити облік і контроль вилучення тварин із природного середовища.

6.3. Брак ефективних механізмів забезпечення дотримання законодавства про збереження біорізноманіття

Завершальний етап наближення: від транспозиції до забезпечення дотримання директив. Виконання зобов'язань перед ЄС щодо впровадження директив передбачає не лише формальне перенесення норм, але й створення ефективних механізмів їх виконання та дотримання (enforcement). Забезпечення дотримання (виконання) транспонованих норм Пташиної та Оселищної директив є останнім етапом наближення національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Для того, аби вважатись ефективним, цей механізм має передбачати створення чіткої системи контролю за виконанням та додержанням закріплених норм. Водночас необхідною умовою роботи такої системи є встановлення

юридичної відповідальності із застосуванням дієвих санкцій, які матимуть превентивний характер і будуть пропорційними до тяжкості вчиненого правопорушення.

Недоліки та прогалини у національному законодавстві. Існуючі механізми забезпечення виконання норм у сфері збереження видів дикої флори та фауни подекуди залишаються фрагментарними, малоефективними або не працюють належним чином. Незавершеність наближення національного законодавства до вимог директив, брак законодавчого закріплення окремих діянь як складу правопорушень, слабкий контроль, відсутність дієвих санкцій ускладнюють виконання Україною своїх зобов'язань у сфері збереження біорізноманіття. Чинне законодавство України не передбачає заборони та відповідальності за окремі дії, які відповідно до Пташиної та Оселищної директив підпадають під заборону, кваліфікуються як правопорушення та вимагають вжиття відповідних заходів примусу. Це створює правові прогалини та ускладнює належне виконання вимог зазначених директив.

Недієві санкції. Важливим аспектом забезпечення дотримання транспонованих норм директив є встановлення адекватних санкцій за їх порушення. У Європейському Союзі постійно вдосконалюються механізми примусового забезпечення норм екологічного законодавства.

У 2024 році було прийнято Директиву (ЄС) 2024/1226 про кримінально-правову охорону довкілля, яка оновила та замінила Директиву 2008/99/ЄС. [28] Вона встановлює чіткий перелік екозлочинів (зокрема, незаконне знищення середовищ існування охоронюваних видів дикої флори та фауни, забруднення довкілля небезпечними речовинами, незаконна торгівля рідкісними видами) і зобов'язує держави-члени впроваджувати ефективні, пропорційні та стримуючі санкції, включно з кримінальною відповідальністю до 10 років позбавлення волі за найтяжчі порушення, передбачає відповідальність юридичних осіб у вигляді високих штрафів та інших дієвих санкцій. Натомість в Україні розміри штрафних санкцій за правопорушення у довкіллевій сфері і щодо питань біорізноманіття зокрема є настільки низькими, що

фактично не мають стримуючого ефекту. Наприклад, штраф за порушення вимог щодо охорони середовища перебування тваринного світу для громадян становить від 510 до 850 гривень, а для посадових осіб — від 850 до 1190 гривень. [29] Такий штраф приблизно дорівнює вартості дворазового відвідування кав'ярні, де середній чек за каву з десертом складає 150–250 гривень. [30] Фактично, порушнику достатньо пожертвувати сумою, еквівалентною двом візитам у кав'ярню, щоб «сплатити» за екологічне правопорушення. Ці санкції перетворюються на символічні платежі, які не виконують превентивної функції і не мотивують дотримуватись норм.

Викладене підкреслює необхідність перегляду та посилення санкцій за порушення природоохоронного законодавства в Україні для забезпечення ефективного збереження видів дикої флори та фауни, типів природних оселищ.

Розпорошеність функцій та слабка координація екологічного контролю. В Україні відсутня цілісна система державного контролю за збереженням біорізноманіття, що суттєво ускладнює виконання вимог Пташиної та Оселищної директив. Центральним органом виконавчої влади, відповідальним за державний екологічний контроль є Державна екологічна інспекція України. До її повноважень належить контроль не лише за діяльністю суб'єктів господарювання, а й за дотриманням природоохоронного законодавства іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та фізичними особами. Однак фактичне виконання контролюючих функцій залишається обмеженим через низку структурних та інституційних проблем. Насамперед, екологічне управління в Україні є розпорошеним між кількома органами. Державне агентство лісових ресурсів України та Державне агентство водних ресурсів України здійснюють галузеве управління з елементами внутрішнього (відомчого) контролю у відповідних сферах — лісового господарства, мисливства і водокористування.

Таке паралельне виконання контрольних функцій без чіткого розмежування повноважень між ДЕІ та іншими

органами призводить до дублювання завдань або, навпаки, залишає частину екологічних питань поза сферою контролю. При цьому механізми міжвідомчої координації, особливо у випадках, коли порушення стосуються видів дикої флори та фауни та типів природних оселищ, а не лише ресурсів, є або нечіткими, або взагалі відсутні. Як результат, порушення, пов'язані зі знищенням природних оселищ чи загрозою для видів дикої флори та фауни, залишаються без належної правової реакції.

6.4. Моделі вирішення нормативно-правових проблем

Шлях транспозиції. Для належної транспозиції актів ЄС щодо збереження природних оселищ та видів дикої флори і фауни розглядаються варіанти законодавчих змін: ухвалення окремого спеціального закону про збереження природних оселищ та спеціального закону про збереження видів дикої флори і фауни, інтеграція оселищного підходу в чинне законодавство, інтеграція норм про збереження видів дикої флори і фауни у чинне законодавство, поєднання елементів щодо збереження природних оселищ та охорони видів дикої флори та фауни в одному законі. Обрані варіанти мають забезпечити ефективний правовий механізм управління територіями Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000) та збереження дикої флори і фауни.

Загроза євроінтеграції України. Варіант «нічого не роблення» неможливий в українських реаліях, адже матиме наслідком невиконання євроінтеграційних зобов'язань і неможливість вступу України до ЄС, а тому детально не розглядається.

А. Прийняття нового закону про збереження природних оселищ та оселищ видів

Мінімальні вимоги до нового закону. Першим шляхом є прийняття нового спеціального закону про збереження природних оселищ, оселищ видів.

Вимоги, які слід закріпити у новому спеціальному законі про збереження природних оселищ, оселищ видів

| Новий спеціальний закон про збереження природних оселищ, оселищ видів повинен транспонувати щонайменше таке | |
|---|---|
| Потрібно передбачити | Міжнародне законодавство, якому має відповідати |
| Визначення термінів «природне оселище» (natural habitat), «стан збереження природного оселища» (conservation status of a natural habitat), «стан збереження виду» (conservation status of a species), «сприятливий» (favourable) стан збереження природного оселища, «сприятливий» (favourable) стан збереження виду, «збереження» (conservation), «спеціальна територія збереження» (special area of conservation) | Термінологія, яку використовують Оселищна і Пташина директиви |
| Процедури пропонування, схвалення та визнання спеціальних територій збереження та спеціальних охоронних територій | Відповідно до Оселищної і Пташиної директив |
| Положення щодо інструментів управління такими спеціальними територіями збереження та спеціальними охоронними територіями | Відповідно до Оселищної і Пташиної директив |
| Положення щодо оцінки впливу планів та проєктів на спеціальні території збереження, спеціальні охоронні території | Відповідно до Оселищної і Пташиної директив |

| Новий спеціальний закон про збереження природних оселищ, оселищ видів повинен транспонувати щонайменше таке | |
|--|---|
| Потрібно передбачити | Міжнародне законодавство, якому має відповідати |
| Положення щодо моніторингу стану збереження оселищ та видів дикої флори та фауни, як в межах відповідних спеціальних територій збереження, спеціальних охоронних територій, так і поза їхніми межами | Відповідно до Оселищної і Пташиної директив |
| Положення щодо відповідальності за порушення законодавства про спеціальні території збереження, спеціальні охоронні території | Відповідно до Оселищної і Пташиної директив, Директиви 2024/1203 про кримінально-правову охорону довкілля |
| Положення про внесення змін у низку чинних законів для приведення їх термінології і підходів у відповідність із новим законом про природні оселища | Відповідно до Бернської конвенції, Оселищної і Пташиної директив |

Конвертація Смарагдової мережі в Natura 2000. До вступу України в ЄС норми нового закону щодо управління та збереження природних оселищ, оселищ видів застосовуватимуться до територій Смарагдової мережі, які згодом мають бути конвертовані в Natura 2000. Прийняття закону сприятиме виконанню зобов'язань за Бернською конвенцією та забезпечить транспозицію положень Оселищної й Пташиної директив у частині збереження природних оселищ та охорони видів дикої флори та фауни.

Шлях реалізації. Цей підхід можна реалізувати шляхом доопрацювання законопроекту № 4461 або розробки нового законопроекту. Законопроект № 4461 мав на меті врегулювати створення територій Смарагдової мережі в Україні та впровадити заходи їхнього збереження відповідно до Пташиної та Оселищної директив [31]. Однак у 2021 році він не набрав достатньо голосів у Парламенті. Подальший його розгляд було призупинено. Альтернативний законопроект № 4461-1, зареєстрований у ВРУ 26.07.2021, містить норми, що суперечать вимогам директив ЄС, що підтвердив висновок Комітету з євроінтеграції [32]. Тому проєкт закону № 4461-1 не може бути прийнято і розглядатися як варіант вирішення описаних нормативно-правових проблем.

Якщо просування законопроекту № 4461 виявиться неможливим або надто складним через процедурні перепони, саме його положення, а не альтернативного проєкту, можуть стати основою для нового закону про збереження природних оселищ. Водночас розробка такого закону потребуватиме значно більше часу для підготовки, погодження, реєстрації в парламенті та отримання необхідних висновків.

Закріплення реєстру територій Смарагдової мережі, переліків видів дикої флори та фауни, а також типів природних оселищ, що підлягають охороні. Необхідно закріпити переліки типів природних оселищ та видів дикої флори й фауни, що підлягають охороні відповідно до директив. Реєстр (перелік) територій Смарагдової мережі можна закріпити шляхом ухвалення акта КМУ, яким визначити перелік територій Смарагдової мережі, включно з потенційними.

Переліки типів природних оселищ і видів дикої флори та фауни можуть бути впроваджені через додатки до нового закону з можливістю їхнього оновлення після вступу до ЄС. Альтернативний варіант — безпосереднє закріплення переліків типів природних оселищ та видів дикої флори й фауни у новому законі на основі Оселищної та Пташиної директив.

Б. Впровадження оселищного підходу у чинні законодавчі акти України

Альтернативним шляхом впровадження оселищного підходу є внесення відповідних положень до чинного законодавства. Зокрема, положення про спеціальні території збереження та спеціальні охоронні території можуть бути включені до Закону України «Про екологічну мережу України» [8]. Цей закон потребує перегляду у зв'язку зі створенням Смарагдової мережі та майбутньою конвертацією до Natura 2000. Для повноти регулювання Закон України «Про екологічну мережу України» має містити переліки типів природних оселищ і видів дикої флори та фауни або передбачати їхнє затвердження урядом на рівні постанови.

У випадку обрання цього сценарію, оновлений Закон України «Про екологічну мережу України» [8] необхідно буде узгодити з Лісовим кодексом України [11], Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» [33], Законом України «Про природно-заповідний фонд» [10], Законом України «Про тваринний світ» [17], Законом України «Про рослинний світ» [34], Законом України «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» [14] та відповідними підзаконними актами.

Цей варіант складніше реалізувати, оскільки потрібно не просто внести зміни до Закону України «Про екологічну мережу України», а й переглянути інші законодавчі норми. Потрібно врахувати не лише вимоги Оселищної та Пташиної директив, а також інші положення.

Додатковою складністю є перенесення термінів із директив у закон, який вже має свою термінологію. Деякі норми доведеться впроваджувати через інші закони. Наприклад, вимоги Оселищної директиви щодо оцінки впливу не можна просто додати до Закону України «Про екологічну мережу України», адже він охоплює не лише спеціальні території збереження та спеціальні охоронні території в розумінні Бернської конвенції та Оселищної і Пташиної директива, а значно ширший спектр природоохоронних територій.

В. Прийняття нового закону про охорону видів дикої флори і фауни

Наразі більшість положень щодо охорони видів дикої флори та фауни уже враховані в чинному законодавстві, їхній рівень відповідності нормам ЄС є достатньо високим. Враховуючи це, потреби у створенні окремого закону немає. Його прийняття лише дублюватиме існуючі норми або потребуватиме додаткової інтеграції з іншими актами. Це може ускладнити правозастосування та спричинити колізії в законодавстві.

Створення окремого закону про охорону видів дикої флори і фауни є досить складним, тривалим і вартісним процесом. Розробка нового нормативного акта вимагає значних ресурсів, широких обговорень, узгодження між різними державними органами та експертами. Крім того, прийняття такого закону може зайняти кілька років через необхідність проходження всіх етапів законодавчого процесу, включаючи громадські консультації, парламентські слухання та доопрацювання. Це потребувало б скасування чинних законів і об'єднання багатьох норм в одному документі. Багато з них виходять за межі Оселищної та Пташиної директив. До того ж без врахування збереження природних оселищ такий закон був би неповним.

Г. Інтеграція норм про охорону видів дикої флори і фауни у чинне законодавство України

Оскільки охорона видів дикої флори і фауни достатньо врегульована спеціальними законами, повна транспозиція Оселищної та Пташиної директив у цій частині не вимагає ухвалення окремого закону. Достатньо внести необхідні зміни до чинного законодавства та підзаконних актів.

Потрібно внести в українське законодавство чітке визначення стану збереження виду дикої флори чи фауни та впровадження підходів, які гарантують його «сприятливий» стан. Такими законами зокрема є ЗУ «Про Червону книгу України», ЗУ «Про тваринний світ», ЗУ «Про мисливське господарство і полювання», ЗУ «Про рослинний світ». Це сприятиме збереженню біорізноманіття.

На законодавчому рівні слід чітко заборонити продаж, перевезення для продажу, утримання з метою продажу та пропозицію на продаж живих чи мертвих птахів, їхніх частин і похідних матеріалів, якщо вони належать до видів, зазначених у статті 1 Пташиної директиви. Оскільки подібні правила вже діють в Оселищній директиві та Бернській конвенції і стосуються не лише птахів, а й інших охоронюваних тварин, такі обмеження варто поширити на всю дику фауну, що потребує захисту. Водночас необхідно передбачити можливість винятків для окремих видів, якщо це буде обґрунтовано. Потрібно закріпити в законодавстві України додатки до Пташиної та Оселищної директив. Вони містять переліки видів, що підлягають охороні, потрібно визначити, як ці переліки співвідноситимуться з переліком Червоної книги України.

Д. Один новий закон про збереження природних оселищ, оселищ видів та охорону видів дикої флори та фауни

Одним із можливих варіантів транспозиції Оселищної та Пташиної директив є розробка комплексного законопроекту, який об'єднає положення, що стосуються збереження та відновлення природи в Україні, у тому числі положення про збереження природних оселищ, оселищ видів та охорону видів дикої флори і фауни. Такий підхід може забезпечити цілісне правове регулювання у сфері охорони природи, створивши єдину законодавчу основу для збереження біорізноманіття.

Водночас реалізація цього варіанту вимагатиме значно більше часу, глибокої експертної роботи та матеріальних затрат. Адже комплексна кодифікація законодавства потребує не лише узгодження національних норм із вимогами директив ЄС, а й скасування низки чинних законів, перегляду їхніх положень та їхньої інтеграції у новий правовий акт. Такий закон має не лише транспонувати вимоги Оселищної та Пташиної директив щодо охоронюваних типів природних оселищ, видів флори і фауни, а й містити ширші положення про охорону дикої флори та фауни, які виходять за межі сфери регулювання цих директив. Впровадження

такого підходу потребуватиме тривалого процесу узгодження, міжвідомчої координації та суттєвого перегляду всієї нормативно-правової бази у сфері охорони природи.

6.5. Опис рішень у нормативно-правовій сфері

Системна транспозиція та впровадження Пташиної та Оселищної директив

Законодавство на впровадження директив. Щоб правильно впровадити вимоги Пташиної та Оселищної директив слід прийняти спеціальний закон про збереження природних оселищ, оселищ видів та внести зміни до законодавства про види дикої флори та фауни. В частині природних оселищ, оселищ видів цей підхід можна реалізувати через доопрацювання законопроекту № 4461 або створення нового законопроекту. Якщо ухвалення законопроекту № 4461 буде неможливим через процедурні труднощі, його положення можуть стати основою нового закону про збереження природних оселищ, оселищ видів але це потребуватиме більше часу на розробку, погодження та ресстрацію.

Охорона видів дикої флори і фауни достатньо врегульована спеціальними законами. Тож для транспозиції Оселищної та Пташиної директив в розрізі охорони видів дикої флори і фауни не потрібно ухвалювати окремий закон. Достатньо внести зміни до чинного законодавства і підзаконних актів. У ключові закони необхідно ввести визначення «стану збереження виду» і запровадити підходи, які визначають та забезпечують «сприятливий» стан збереження видів. Це сприятиме збереженню біорізноманіття.

Заборона торгівлі охоронюваними видами дикої флори та фауни. Законодавство має чітко забороняти продаж, перевезення, утримання та пропозицію на продаж живих чи мертвих птахів, їх частин і похідних, відповідно до Пташиної директиви. Оскільки подібні норми вже діють в Оселищній директиві та Бернській конвенції і охоплюють не лише птахів, а й інші охоронювані види, ці обмеження слід поширити на всю дику фауну, що потребує

захисту. Водночас необхідно передбачити можливість обґрунтованих винятків для окремих видів. Необхідно закріпити в українському законодавстві додатки до Пташиної та Оселищної директив, що містять перелік охоронюваних видів дикої флори та фауни. Слід визначити їх співвідношення з переліком Червоної книги України.

Відповідність в частині відповідальності. Незалежно від обраної моделі слід внести зміни в частині адміністративної відповідальності та запровадити кримінальну відповідальність за порушення законодавства у сфері збереження оселищ та охоронюваних видів дикої флори та фауни. Щоб запровадити кримінальну відповідальність за кримінальні правопорушення проти охоронюваних видів дикої флори та фауни, потрібно внести зміни до Кримінального кодексу України. Це має бути окремий законопроект, відповідно до Регламенту Верховної Ради України [35]. Він передбачатиме покарання за вбивство, знищення, вилучення з природи, утримання, продаж чи пропозицію на продаж таких видів. Це вимога Директиви 2024/1203 про кримінально-правову охорону довкілля. Вона посилює кримінальний захист довкілля та вводить відповідальність за порушення Пташиної та Оселищної директив. Впровадження приписів цієї директиви теж є одним із євроінтеграційних зобов'язань України і має бути здійснено.

Передбачення в законодавстві України основних понять законодавства ЄС у сфері збереження оселищ та дикої фауни і флори та єдиних підходів до їх розуміння

Терміни, що слід впровадити. Незалежно від того, яку модель впровадження Пташиної та Оселищної директиви буде обрано, основні поняття та принципи у цій сфері мають бути включені у законодавство України. Необхідно законодавчо визначити терміни «оселище», «природне оселище», «стан збереження природного оселища», «стан збереження виду», «сприятливий» стан збереження природного оселища та виду, «збереження» та «спеціальна територія збереження».

***Цілісність впровадження оселищного підходу
у національні механізми підтримки біорізноманіття***

Запровадження науково-обґрунтованого підходу до вибору територій. Необхідно закріпити на законодавчому рівні принцип, згідно з яким визначення територій для збереження природних оселищ та видів дикої флори та фауни здійснюється на основі наукових досліджень.

Гнучкість у природоохоронному менеджменті. Слід закріпити можливість застосування різних підходів до охорони природних оселищ залежно від їхніх екологічних особливостей. Зокрема, у законодавстві має бути передбачено активне управління територіями з метою підтримки біорізноманіття, включаючи контроль за природокористуванням та регулювання антропогенного впливу.

***Запровадження положень щодо визначення
та створення спеціальних територій та відповідних
механізмів управління, збереження та моніторингу***

Створення та управління спеціальними територіями збереження та спеціальними охоронними територіями. Прийняття спеціального законодавства, яке б чітко регулювало визначення, створення та управління територіями Смарагдової мережі, а у майбутньому — Natura 2000 є важливим і потрібним кроком. Їхнє подальше управління та охорона теж потребують регулювання.

Належна оцінка впливу. Окрім ОВД та СЕО необхідно впровадити процедуру оцінки впливу на види дикої флори та фауни та типи природних оселищ, як це передбачено в Оселищній директиві. Таким чином, буде створено можливість, аби природні оселища та види дикої флори та фауни, які можуть бути під загрозою через плановану діяльність, отримали увагу і оцінку впливу на них.

***Узгодження переліків типів оселищ та видів дикої
флори та фауни, які охороняються, в ЄС та в Україні***

Реєстр територій Смарагдової мережі, переліки видів дикої флори та фауни, а також типів природних оселищ, що підлягають охороні. Закріпити Реєстр (перелік)

територій Смарагдової мережі можна шляхом ухвалення акта КМУ, яким визначити перелік територій Смарагдової мережі, включно з потенційними. Переліки типів природних оселищ і видів дикої флори та фауни можуть бути впроваджені через додатки до нового закону з можливістю їхнього оновлення після вступу до ЄС, або ж безпосередньо закріплені у новому законі на основі Оселищної та Пташиної директив.

7. ІНСТИТУЦІЙНА СКЛАДОВА РЕФОРМИ

7.1. Опис проблематики в інституційній сфері

Відсутність ефективної, дієвої, прозорої інституційної системи управління збереження біорізноманіття, яка здатна забезпечити належне і повне впровадження Пташиної та Оселищної директив

Обмежені можливості існуючої системи управління та контролю, зокрема профільного міністерства, яке виконує численні різнопланові функції за відсутності належного штату та ресурсів, а також Державної екологічної інспекції

Перевантаженість Міндовкілля. На Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України покладено понад 170 функцій [36], що перевищує обсяг повноважень багатьох інших міністерств (наприклад, Мін'юст та МЗС — близько 110 функцій кожне [37, 38]). При цьому, Міндовкілля виконує дуже різні за своєю природою функції.

Конфлікт функцій. Міндовкілля відповідає водночас і за формування, і за реалізацію державної політики у сфері охорони довкілля [36], що суперечить принципам публічного

управління [39] та ефективності. Втім, різняться функції Міндовкілля не лише своєю природою.

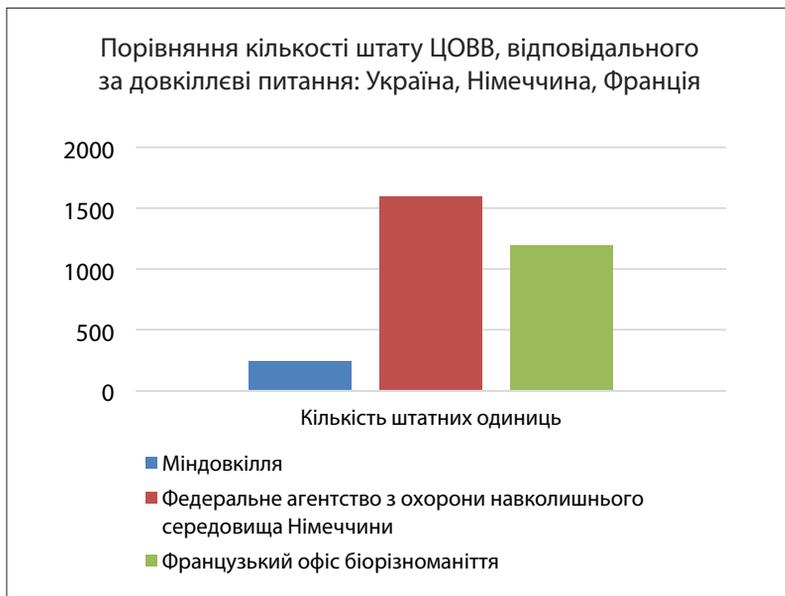
Незбалансованість функцій. Функції Міндовкілля варіюються від стратегічних (виконання міжнародних зобов'язань) до операційних (випробування пестицидів). Це ускладнює ефективний розподіл ресурсів.

Обмеженість кадрових ресурсів. Незважаючи на широкий спектр функцій, Міндовкілля має обмежені кадрові ресурси (241 штатна одиниця [40]). Це ускладнює виконання його завдань. Спеціалізованого агентства, яке б займалось питаннями збереження видів дикої флори та фауни, оселищ — в Україні немає. Натомість, європейський досвід демонструє практику створення таких агентств. Наприклад, зі схожими кількістю та природою функцій, при подібних площах територій держав, Федеральне агентство з охорони навколишнього середовища Німеччини налічує понад 1 600 співробітників [41], а подібний орган у Франції — понад 1 200 [42]. Зауважимо, що наведені організації здійснюють значно вужчий перелік функцій, аніж Міндовкілля.

Втім, навіть за такого умовного порівняння зрозуміло, що поточна чисельність штату Міндовкілля у 241 особу є недостатньою. Особливо недостатньо такої чисельності штату для того, аби Міндовкілля могло якісно виконувати функції, подібні до функцій Федерального агентства з охорони навколишнього середовища Німеччини чи Французького офісу біорізноманіття. Цього недостатньо навіть якщо Міндовкілля спрямує усі свої ресурси на виконання функцій збереження біорізноманіття, що очевидно є неможливим.

Такий значний і різноплановий характер обов'язків вимагає від профільного міністерства значної кількості штату та ресурсів. Зокрема, в частині збереження біорізноманіття. Функціями у цій сфері в межах Міндовкілля наділений Департамент природно-заповідного фонду.

Схема № 1. Порівняння кількості штату ЦОВВ, відповідального за довкілля за питання збереження біорізноманіття

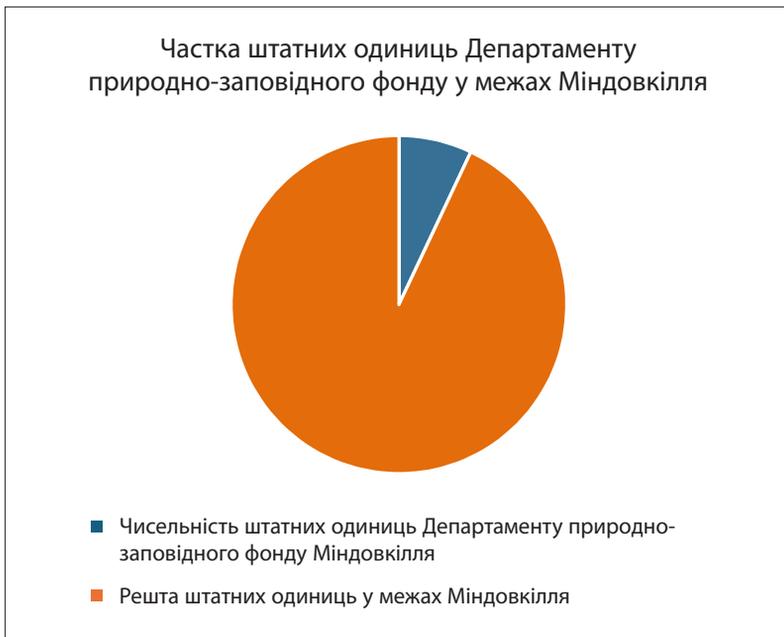


Таблиця 2

Чисельність штату департаментів Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України [40]

| № | Назва департаменту | Чисельність штату |
|----|---|-------------------|
| 1. | Департамент управління відходами та екологічних наслідків воєнних дій | 17 |
| 2. | Департамент європейської інтеграції, міжнародного співробітництва | 17 |
| 3. | Департамент екологічної оцінки | 20 |
| 4. | Департамент природно-заповідного фонду | 17 |
| 5. | Юридичний департамент | 18 |

Схема № 2. Чисельність штату Департаменту природно-заповідного фонду та біорізноманіття у загальній структурі Міндовкілля



Отож, 1/14 від усього штату Міндовкілля покликана спрямовувати свої зусилля на вирішення проблем біорізноманіття. Лише частина цих людей відповідальна за питання збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ. З огляду на необхідність впровадження Пташиної та Оселищної директив, негативний вплив війни на природу, Департамент природно-заповідного фонду потрібно підсилити.

Співвідношення штатної чисельності Міндовкілля та Мін'юсту. Обидва міністерства, серед багатьох інших, мають наскрізні повноваження щодо аналізу проєктів нормативно-правових актів. При цьому, штатна чисельність Міндовкілля суттєво поступається Мін'юсту. Згідно зі структурою та штатним розписом, у Мін'юсті працює

1137 осіб [43], що майже у п'ять разів перевищує чисельність працівників Міндовкілля.

Така різниця у кількості штатних одиниць позначається на рівні фінансування та спроможності виконання покладених функцій.

Схема № 3. Порівняння кількості штату Міндовкілля та Мін'юсту

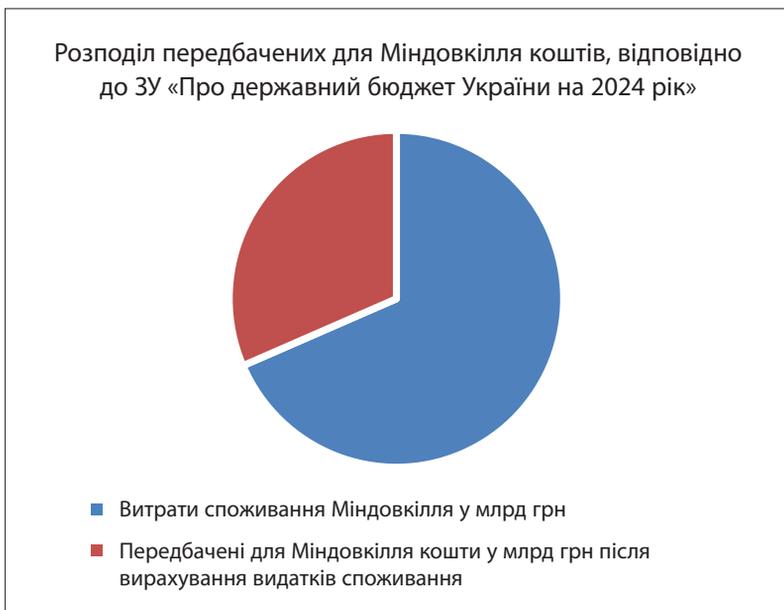


Більшість коштів Міндовкілля йде на поточні витрати. Згідно із Законом України «Про державний бюджет України на 2024 рік», сума видатків споживання Міндовкілля складає близько 69 % [44] від загального фінансування міністерства. Таким чином, значна частина бюджетних коштів спрямовується саме на видатки споживання. Під видатками споживання варто розуміти поточні витрати на функціонування міністерства. За таких умов, недостатньо коштів, що залишаються на фінансування створення і роботи необхідних реєстрів, встановлення та обслуговування моніторингових станцій, навчання тощо.

Міндовкілля отримує від державного бюджету менше фінансування порівняно з низкою інших центральних органів виконавчої влади. Те, що більшість грошей йде

на поточні витрати, ще не означає, що Міндовкілля витрачає на себе забагато. Це швидше показує, що наявного фінансування просто замало.

Схема № 4. Розподіл передбачених для Міндовкілля коштів



Дисбаланс у фінансуванні органів влади. Деякі органи виконавчої влади отримують більше фінансування, ніж Міндовкілля. Більше фінансування передбачено, наприклад, Міністерству культури та інформаційної політики (станом на 2025 рік — Міністерство культури та стратегічних комунікацій України).

Розподіл бюджету часто відбувається без перегляду реальних потреб і навантаження на органи. Крім того, у воєнний час кошти переважно спрямовуються на оборону, економіку та соціальні потреби, що ще більше скорочує фінансування довілля.

Це показує, що кошти розподіляються нерівномірно і довілля залишається не в пріоритеті.

Фінансування деяких ЦОВВ

| № | Назва органу | Передбачені ЗУ «Про державний бюджет України на 2024 рік» кошти у млрд грн [44] |
|----|----------------------|---|
| 1. | Міндовкілля | 8,9 |
| 2. | Мін'юст | 18,8 |
| 3. | Мінкульт | 10,5 |
| 4. | Мінветеранів | 9,6 |
| 5. | Держпродспоживслужба | 7,4 |

Збереження біорізноманіття – не пріоритет. Через пріоритезацію інших завдань, питання збереження біорізноманіття відходять на другий план. Досі не затверджені ключові стратегічні документи: стратегія та план збереження біорізноманіття, не створена ефективна система моніторингу його стану. Відсутні щорічні доповіді про стан видів дикої флори та фауни. Впровадження європейських природоохоронних директив, зокрема Пташиної та Оселищної, залишається складним завданням. Додаткові труднощі спричиняє недосконала система моніторингу стану довкілля та державного екологічного контролю.

Непрацююча система моніторингу стану довкілля. Система моніторингу стану довкілля в Україні залишається недостатньо ефективною та не відповідає сучасним вимогам. Вона функціонує без єдиної, цілісної мережі спостережень, а в деяких напрямках такі мережі взагалі відсутні. Нормативно-правове та методичне забезпечення моніторингу є застарілим, що ускладнює відбір та аналіз проб. Відсутні єдині вимоги до обробки екологічних даних, сумісні між собою інформаційні системи для їхнього збереження та обміну. Отримана зараз інформація про стан довкілля є фрагментарною. Крім того, бракує комплексного аналізу

змін стану довкілля, що знижує ефективність ухвалення довкіллевих рішень.

В частині моніторингу біорізноманіття ситуація є ще складнішою: первинні дані не отримуються, база даних не створена. Інформація про стан біорізноманіття збирається лише окремими науковцями за окрими видами або групами видів флори і фауни.

Нездійснення екологічного контролю в Україні. Система екологічного контролю в Україні не виконує своїх основних завдань — збереження довкілля та документування шкоди, завданої окупантами. Запроваджений у 2014 році мораторій на планові перевірки мав стати тимчасовим рішенням. Однак це суттєво послабило контроль у сфері охорони довкілля. Попри ухвалу у 2016–2017 роках Концепцію реформування державного нагляду [45], ліквідація Державної екологічної інспекції та створення сучасного органу державного екологічного контролю так і не відбулися. Органи екологічного контролю залишаються неповністю оснащеними, відчують дефіцит кадрів, ресурсів та вдосконалення процедури, видів і форм державного екоконтролю. У 2022 році Уряд припинив проведення більшості перевірок у межах воєнного стану [46], а дозволені позапланові заходи здійснюються вкрай рідко. Законопроект № 3091 [47], покликаний реформувати систему екологічного контролю, був прийнятий у першому читанні ще влітку 2021 року, але досі не винесений на розгляд парламенту для подальшого розгляду. Викладене свідчить про обмеженість можливостей існуючої системи управління та контролю збереження біорізноманіття. Чіткість у роботі різних суб'єктів (в тому числі, на різних рівнях) цієї системи могла б покращити ситуацію.

Наявність дублювання функцій між різними суб'єктами системи управління (в тому числі, на різних рівнях), в тому числі в частині збереження біорізноманіття

Багато відповідальних — мало порядку. В Україні щонайменше сім органів влади здійснюють дублюючі функції у сфері збереження біорізноманіття, що призводить до

надмірного адміністративного тиску на бізнес та неузгодженості регуляторних вимог. Відсутність єдиної координації та зрозумілих процедур ускладнює взаємодію між державними та місцевими органами влади, суб'єктами господарювання та громадськістю. Уповноважені органи нерідко видають суперечливі приписи, що вносить плутанину у реалізацію природоохоронних заходів. У зв'язку із цим маємо ситуацію із байки «Лебідь, Щука і Рак», коли регулювання чи правил так багато і таких різних, що зрештою нічого не змінюється.

В окремих випадках, спостерігається конфлікт інтересів: органи, відповідальні за формування державної екополітики, водночас здійснюють контрольні функції. Це суперечить принципу незалежного нагляду.

Розпорошеність повноважень. Дублювання функцій закріплене на рівні нормативно-правових актів. Міндовкілля, відповідно до законодавства, відповідає за формування і реалізацію політики у сфері збереження біорізноманіття, за моніторинг стану довкілля [36]. Водночас Держлісагентство має аналогічні повноваження в межах лісових екосистем [48], а ДЕІ здійснює державний контроль у сфері охорони природних ресурсів [49]. Подібна ситуація простежується і в моніторингу стану довкілля: відповідно до законодавства, спостереження за рівнем забруднення здійснює не лише Міндовкілля, а й інші державні органи, підприємства та установи. Усе це призводить до дублювання збору та аналізу даних, що зменшує ефективність моніторингових заходів.

Коли контролерів забагато, а порядку замало. Конфлікт повноважень спостерігається і в сфері екологічного контролю. Наприклад, Держлісагентство здійснює контроль за дотриманням законодавства у галузі мисливського господарства та полювання [48], тоді як ДЕІ також наділена функціями контролю у цій сфері [49]. Аналогічне дублювання повноважень спостерігається між центральними [39] та місцевими органами влади [50]. Зокрема, контроль за використанням природних ресурсів, згідно із законодавством, здійснюють і місцеві адміністрації [51], і ДЕІ [49].

Схема № 5. Розподіл функцій між органами влади щодо державної політики у сфері збереження біорізноманіття, моніторингу стану довкілля

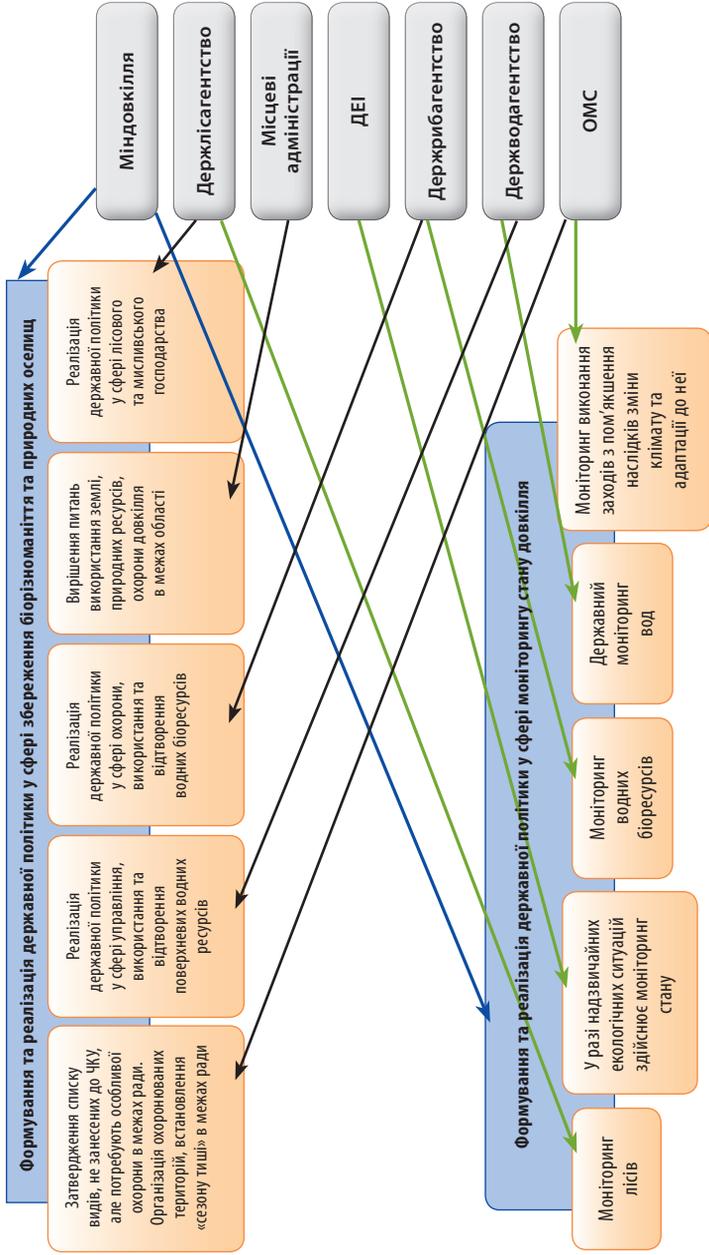
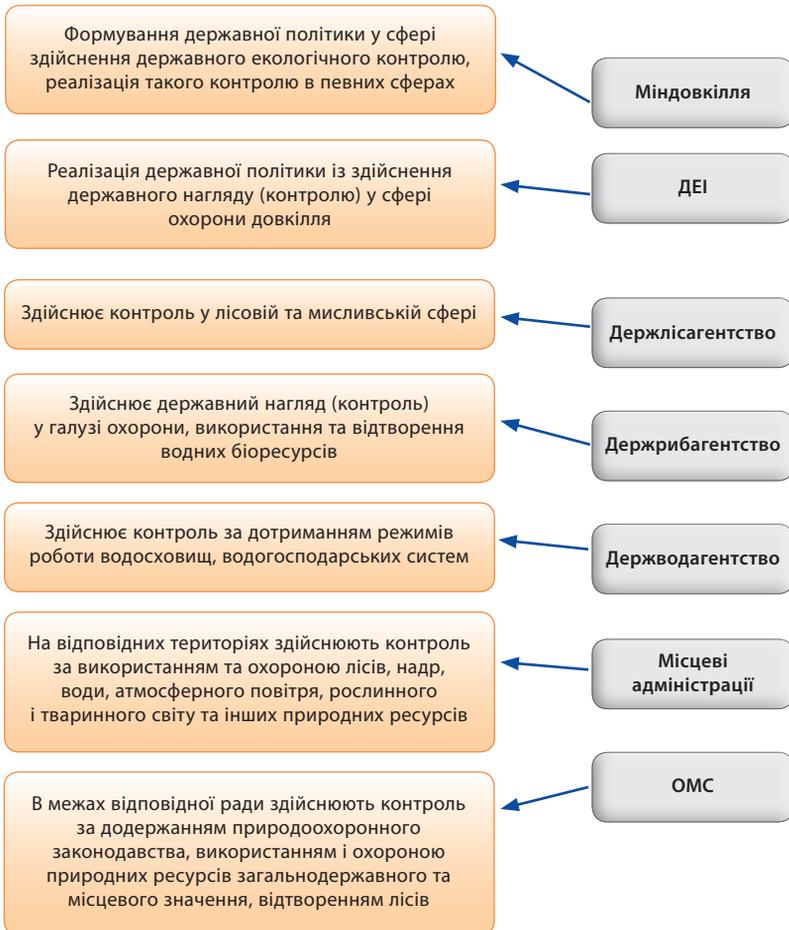


Схема № 6. Розподіл функцій між органами влади щодо екологічного контролю



Через дублювання повноважень органи влади на національному та місцевому рівнях не виконують їх у повному обсязі та з належною якістю. Це не лише ускладнює управління, контроль та моніторинг у сфері збереження біорізноманіття, а й спричиняє нераціональне використання кадрових та фінансових ресурсів держави.

Недостатня кількість кваліфікованих професіоналів для здійснення ефективного управління у сфері збереження біорізноманіття

Потреба в багатопрофільних фахівцях. Низка посадових інструкцій для працівників державних чи місцевих органів у сфері збереження біорізноманіття вимагає експертизи одночасно в екології, біології, праві, хімії, географії та суміжних сферах. Однак, фахівців із глибокими знаннями одночасно у всіх цих галузях небагато. Ще менша кількість таких фахівців бажають пов'язувати своє життя із зайнятістю у державному секторі чи працювати у органах місцевого самоврядування. Ті, хто мають необхідну кваліфікацію, зазвичай обирають наукову діяльність, роботу в приватному секторі, де умови праці та рівень оплати є привабливішими. У порівнянні з іншими країнами ЄС, такими як Чехія, Словаччина та інші, в органах державної влади, що відповідають за формування та реалізацію політики у сфері збереження біорізноманіття, працюють фахівці-біологи. Вони мають глибокі знання про види дикої флори і фауни, а також про типи природних оселищ.

Кадровий голод шкодить біорізноманіттю. Нестача відповідних кадрів призводить до того, що ключові посади залишаються вакантними місяцями, а то й роками. Часто такі посади обіймаються особами без належної підготовки. Це підвищує ризик бездіяльності або ухвалення неефективних рішень. За таких обставин слабне контроль за дотриманням природоохоронних норм і зростає антропогенне навантаження на біорізноманіття.

Кадрові обмеження на місцях. Місцеві органи влади часто не мають достатніх ресурсів та кваліфікації для ефективного збереження біорізноманіття. Штатна чисельність довікільєвих структурних одиниць ОВА в Україні варіюється незалежно від розміру області, кількості природоохоронних об'єктів чи рівня промислового тиску. В окремих регіонах взагалі відсутні спеціалізовані управління чи департаменти, що займаються вирішенням екологічних питань. Крім того, фактична чисельність працівників довікільєвих структурних одиниць часто менша за штатну. В частині

реалізації функцій збереження територій Смарагдової мережі ситуація ще складніша. Відділи, чи інші структурні одиниці, відповідальні за виконання таких функцій, переважно відповідають щей за об'єкти природно-заповідного фонду та інші напрямки, що розмиває їхню увагу. Як результат, вони здебільшого займаються питаннями ПЗФ, а питання території Смарагдової мережі, залишаються поза увагою.

Кадрова загроза для виконання європейських екологічних зобов'язань. Впровадження Оселищної та Пташиної директив вимагає професійного підходу та тривалого заглиблення у цю тематику. За умов дефіциту кваліфікованих спеціалістів та їхньої частоті зміни виникає загроза невиконання Україною міжнародних екологічних зобов'язань. Це загалом підриває спроможність держави ефективно зберігати біорізноманіття, впроваджувати дієві реформи.

Недосконалість окремих елементів управління: механізмів визначення територій Смарагдової мережі, збереження, відновлення та управління, накопичення даних моніторингу та звітування у сфері збереження біорізноманіття

Проблеми визначення територій Смарагдової мережі. Механізм визначення територій Смарагдової мережі, передбачений міжнародними зобов'язаннями України, досі не має нормативної регламентації на рівні держави. Це ускладнює процес і послаблює інституційну спроможність здійснювати таке визначення. Через брак чітких правових норм органи влади різних рівнів «не знають», який саме орган і яким чином повинен визначати такі території. У свою чергу, рівень координації між органами з цих питань не дозволяє вирішити це питання без прийняття відповідних НПА. Як наслідок, процеси включення територій до Смарагдової мережі залишаються фрагментованими, відсутній єдиний підхід до встановлення їхнього правового статусу та управління ними.

Без плану — без захисту. Відсутність науково обґрунтованих планів управління для кожної території Смарагдової мережі є однією з причин фрагментарного підходу до

збереження біорізноманіття. Без визначених планів управління органи влади не мають чіткої стратегії щодо заходів, які необхідно вжити для збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ. Це призводить до того, що охорона територій здійснюється без урахування специфіки кожної території. Відсутність планів ускладнює і так складне питання узгодженості дій між різними рівнями влади. У таких умовах механізм збереження біорізноманіття залишається надієвим, особливо у сфері моніторингу та обліку.

Немає системи моніторингу стану біорізноманіття. В Україні відсутня якісна, єдина, централізована система моніторингу стану біорізноманіття. Це ускладнює оцінку ефективності природоохоронних заходів. Фрагментарно за здійснення такого моніторингу іноді беруться представники різних органів та науковці. Втім, навіть вони використовують різні методики збору та аналізу даних. Це призводить до неповної, неактуальної інформації. Вказане ускладнює реалізацію комплексних заходів зі збереження біорізноманіття.

Фрагментованість даних. В Україні досі немає якісного, зручного у користуванні і повного єдиного реєстру територій Смарагдової мережі або консолідованої бази даних про них. Розрізненість та неповнота інформації в різних державних органах та установах ускладнює ефективний облік, управління та моніторинг. Це знижує дієвість природоохоронних заходів і перешкоджає узгодженій взаємодії між усіма учасниками системи управління біорізноманіттям.

Відсутність стратегічного планування та системи публічного звітування про формування та реалізації політики у сфері збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ

Відсутність стратегічного підходу. В Україні бракує планування та визначеної політики у сфері збереження біорізноманіття. Це ускладнює не лише ефективне управління, а й забезпечення прозорості та підзвітності органів влади

перед громадськістю та міжнародними партнерами. Відсутність довгострокової стратегії збереження біорізноманіття зумовлює розрізненість заходів і поганої координації між державними органами та природоохоронними організаціями. Це призводить і до зниження пріоритетності питань біорізноманіття у державних програмах та проєктах.

Відсутність підзвітності. В Україні відсутня система публічного звітування про реалізацію заходів зі збереження біорізноманіття. Зазначене унеможлиблює об'єктивну оцінку їхньої ефективності. Це послаблює громадський контроль, обмежує можливості участі громадян у прийнятті рішень та знижує загальну ефективність природоохоронної політики.

Відсутність системного підходу до планування та звітування у сфері збереження біорізноманіття негативно впливає на виконання міжнародних зобов'язань України. Зокрема мова про зобов'язання за Бернською конвенцією, а також про транспонування і впровадження Пташиної та Оселищної директив.

7.2. Моделі вирішення інституційних проблем

А. Якщо залишити все як є

Високі ризики для біорізноманіття. Цей варіант видається найбільш загрозливим для біорізноманіття України. Його реалізація не дозволить ефективно впроваджувати сучасне управління територіями Смарагдової мережі з метою охорони і збереження. Через відсутність ефективного управління та достатніх ресурсів природні оселища та рідкісні види дикої флори та фауни можуть опинитися під загрозою зникнення.

Брак ресурсів та можливостей. Головна проблема — нестача коштів і фахівців. Це унеможлиблює належне виконання чинних вимог українського законодавства і міжнародних зобов'язань. Україна має багате біорізноманіття. Проте, з такою кількістю фахових працівників у природоохоронній сфері неможливо протистояти сучасним викликам без суттєвих втрат для природи.

Без втілення вимог ЄС. У межах євроінтеграції Україна зобов'язана адаптувати природоохоронну політику до вимог законодавства ЄС, включаючи виконання Пташиної та Оселищної директив. У разі реалізації цього сценарію виконання таких вимог стане складним або навіть неможливим.

Відсутність фінансового навантаження. Єдина перевага цього варіанту — відсутність потреби у додатковому фінансуванні. Однак через поступове зниження можливостей для ефективного впровадження природоохоронної політики цей сценарій є неприйнятним для застосування.

Б. Посилення Міндовкілля, створення його представництв на рівні областей

Тимчасове рішення. Розширення Міндовкілля може стати тимчасовим рішенням для посилення сфери збереження біорізноманіття. Цей варіант передбачає збільшення штату міністерства, з можливим створенням нового департаменту збереження видів дикої флори та фауни, природні оселища, відкриття обласних представництв Міндовкілля. Це може стати перехідним етапом перед формуванням окремого органу, відповідального за реалізацію політики у сфері збереження біорізноманіття.

Повторення неефективної моделі. Основний ризик — збереження існуючої структури, яка вже продемонструвала низьку ефективність. Без системних змін, підходів до підбору кадрів, методів управління цей варіант може не виправдати очікувань.

Суперечність принципам управління. Поеднання в одному органі водночас і розробки екологічної політики, і її реалізації суперечить принципам державного управління. Це може призвести до зниження ефективності та недостатнього контролю виконання завдань.

Вартісність. Реалізація цього сценарію потребує значних фінансових ресурсів для створення і забезпечення нових посад на рівні Міндовкілля і коштів на запуск регіональних представництв (приміщення, символіка, кадри, технічне забезпечення, тощо).

Крок для майбутніх реформ. Попри ризики, зміцнення Міндовкілля є важливим етапом у створенні дієвої системи управління збереження біорізноманіття, яка відповідатиме європейському законодавству.

***В. Нове агентство без регіональних підрозділів,
без посилення обласних адміністрацій***

Функціональна ефективність. Цей сценарій передбачає створення єдиного центрального агентства без регіональних відділень, який забезпечуватиме виконання ключових завдань у сфері збереження біорізноманіття. Нове агентство надаватиме експертну підтримку Міндовкілля, реалізовуватиме державну політику у сфері збереження дикої флори та фауни, типів природних оселищ і виконуватиме зобов'язання, передбачені міжнародними договорами.

Централізованість моделі. Централізація управління дозволяє спростити процеси, уніфікувати збір даних про біорізноманіття, забезпечити ефективне планування управлінських заходів. Зосередження експертного потенціалу в одному органі сприятиме підвищенню якості прийняття стратегічних рішень.

Ризики та обмеження. Відсутність регіональних структур може ускладнити реалізацію завдань на місцевому рівні. Особливо у випадках, коли потрібні знання місцевих особливостей та швидка взаємодія з громадами. Крім того, централізована модель не повністю узгоджується з сучасними тенденціями децентралізації влади. Це може призвести до зниження довіри до агентства на місцях. Особливою складністю видається співпраця із органами місцевого самоврядування.

Кадрові виклики. Зосередження всіх функцій у центральному офісі потребуватиме залучення висококваліфікованих фахівців з різних регіонів країни. Водночас, це створює ризик кадрового дефіциту у природоохоронній сфері на місцях.

Порівняння з альтернативними варіантами. У порівнянні з моделлю посилення обласних адміністрацій, цей сценарій передбачає більш компактну організаційну

структуру. А отже, цей варіант передбачає менші адміністративні витрати. Водночас, для підтримки ефективної роботи агентства знадобиться розробка дієвих механізмів взаємодії з регіонами. Зокрема це можливо через створення консультативних центрів чи залучення місцевих фахівців на проєктній основі.

Г. Нове агентство та посилені обласні адміністрації

Економічна ефективність. Цей сценарій пропонує модель управління, яка спирається на обласні державні (військові) адміністрації. У кожній з них планується створити окремі департаменти, відповідальні за збереження біорізноманіття у світлі впровадження Смарагдової мережі. Згодом такі департаменти може бути перепрофільовано для переходу від Смарагдової мережі до мережі Natura 2000.

Необхідні умови реалізації. Для ефективної роботи цієї системи потрібен чіткий розподіл повноважень і централізоване керівництво. Центральна агенція надаватиме експертну підтримку, методичну допомогу та координуватиме моніторинг біорізноманіття, ведення переліку об'єктів Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000) та управління отриманими даними.

Кадрові виклики. Основним ризиком є залежність від політичних впливів на обласному рівні. Існує проблема нестачі фахівців, здатних виконувати складні завдання управління збереження видів дикої флори та фауни та природними оселищами. Зокрема, мова про моніторинг стану біорізноманіття, планування управління територіями Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000).

Навантаження. У межах цього сценарію при кожній обласній адміністрації створюються департаменти, відповідальні за збереження біорізноманіття у світлі впровадження Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000). Вони відповідатимуть за весь комплекс завдань на рівні області, включаючи визначення нових територій Смарагдової мережі.

Порівняння з іншими варіантами. У цьому сценарії центральне агентство матиме більший штат, ніж у варіанті

з власними регіональними відділеннями. Це може забезпечити кращу координацію, але водночас вимагатиме додаткових ресурсів для координації роботи із новоствореними департаментами.

Д. Нове агентство з регіональними відділеннями

Системна реформа. Цей сценарій пропонує суттєві зміни в управлінні збереження біорізноманіття в Україні. Він передбачає створення нової структури з невеликим центральним апаратом та розгалуженою мережею регіональних відділень. Така модель забезпечить міцний зв'язок між регіонами та центральними органами влади, що підвищить ефективність їхньої діяльності. Ця модель функціонує у більшості країн ЄС.

Зрозуміла структура управління. На найвищому рівні перебуває Міндовкілля, яке формує політику, визначає пріоритети та розробляє стратегії й законодавчі ініціативи. Другий рівень — новостворене державне агентство зі збереження природи і ландшафтів, яке реалізує сформовану Міндовкіллям політику в цій сфері, втілює на практиці Смарагдову мережу (у перспективі — Natura 2000), виконує інші міжнародні зобов'язання та здійснює моніторинг біорізноманіття.

Роль регіональних структур. На третьому рівні працюватимуть регіональні відділення агентства, що опікуватимуться збереженням біорізноманіття у областях. Поряд із ними діятимуть довікілєві департаменти ОДА (ОВА), які вже не відповідатимуть за питання збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ. Це вивільнить ресурси та кадри для ефективнішого виконання наявних довікілєвих завдань, що залишаються у віданні департаментів. Крім того, регіональні структури активніше співпрацюватимуть із ОМС.

Сильні сторони моделі. Ця структура відповідає європейському законодавству та створює гнучку систему управління, що дозволить якісно впроваджувати політику збереження біорізноманіття, відносно швидко адаптувати її до вимог ЄС (перебудови із Смарагдової мережі у мережу Natura 2000).

Фінансові та кадрові виклики. Реалізація цього сценарію потребує коштів на створення агентства та його регіональних представництв, оплату праці фахівців та підтримку його роботи (матеріальне та технічне забезпечення). Додатковими ризиками є нестача політичної волі, фінансування та кваліфікованих кадрів на рівні областей. Втім, попри такі виклики, ця модель є найбільш системною реформою та дозволить якісно адаптуватися до вимог ЄС.

На користь цієї моделі можна навести досвід Чеської Республіки, де управління збереження біорізноманіття організовано подібним чином.

Досвід Чеської Республіки в інституційній структурі управління охороною і збереженням природи: уроки для України

Міністерство охорони навколишнього середовища Чеської Республіки розробляє та координує політику в галузі охорони природи.

У Секції охорони природи та ландшафтів Міністерства охорони навколишнього середовища Чеської Республіки діють чотири департаменти:

1. Департамент адаптації до зміни клімату.
2. Департамент особливо охоронюваних територій.
3. Департамент охорони видів та міжнародних зобов'язань.
4. Департамент охорони вод.

У Департаменті особливо охоронюваних територій функціонують чотири підрозділи:

- 2.1. Підрозділ малих охоронюваних територій (природні резервати та пам'ятки).
- 2.2. Підрозділ охоронюваних ландшафтних територій.
- 2.3. Підрозділ національних парків.
- 2.4. Підрозділ Natura 2000 (де працює 4 працівники).

Крім того, у Чехії діє Агентство охорони природи та ландшафту Чеської Республіки (далі — Агентство). Це агентство є

державним органом, створеним у 2015 році відповідно до Закону про охорону природи та ландшафту. Головною метою його є охорона та збереження природи та ландшафту на всій території Чеської Республіки. Агентство управляє 24 природоохоронними територіями (категорія V Міжнародного союзу охорони природи (далі — МСОП)) та близько 800 інших типів територій, що охороняються (категорії МСОП Ia, III, IV).

Оціночна кількість працівників, що опікуються лише питаннями Natura 2000 на кожному рівні управління, становить близько 75 осіб.

Агентство координує роботу своїх 13 регіональних підрозділів і виконує методологічну функцію.

На регіональному рівні 14 адміністрацій (kraj), підпорядкованих Міністерству охорони навколишнього середовища, займаються охороною природи за межами національних парків і зон, які управляються Агентством. Крім того, природоохоронними питаннями у військових тренувальних зонах опікуються окремі органи, що підпорядковуються водночас і Міністерству оборони, і Міністерству охорони навколишнього середовища. Контроль за дотриманням природоохоронного законодавства здійснює Екологічна інспекція Чехії, яка має 13 регіональних відділень і відповідає за здійснення нагляду, розгляд порушень і накладення штрафів.

Ця інституційна модель може бути корисною для України. Розподіл функцій між центральними та регіональними органами забезпечує високу ефективність.

7.3. Опис рішень в інституційній сфері

Для того, аби усунути наявні проблеми в частині врядування збереження біорізноманіття необхідний комплексний підхід, спрямований на посилення інституційної спроможності у цій сфері.

Створення ефективної, дієвої, прозорої інституційної системи управління збереження біорізноманіття, що здатна забезпечити належне і повне впровадження Пташиної та Оселищної директив

Посилення інституційної спроможності системи управління та контролю через створення профільного агентства зі збереження біорізноманіття

Організаційна необхідність. Міндовкілля, зважаючи на вимоги законодавства, обмеженість ресурсів та кадрів, має труднощі із реалізацією різних функцій. Для ефективного виконання завдань із реалізації державної політики у сфері збереження біорізноманіття пропонується створення окремого агентства. Це дозволить міністерству зосередитись на формуванні державної політики, тоді як агентство забезпечить її практичну реалізацію.

Розумне використання ресурсів. Впровадження окремої структури надасть можливість розумніше використовувати кошти та людські ресурси. У штатному розписі агентства необхідно передбачити достатню кількість посад для виконання поставлених завдань. Відповідальні за збереження біорізноманіття працівники міністерства зможуть зосередитись на розробці політик. Заплановане агентство отримує цільове фінансування з державного бюджету, що зменшить навантаження на бюджет Міндовкілля. Це забезпечить стабільність роботи агентства та дозволить міністерству використовувати вивільнені кошти для стратегічних завдань і реформ.

Інституційні переваги. Функціонування агентства сприятиме ефективності збереження біорізноманіття завдяки концентрації повноважень в одному органі. Агентство впроваджуватиме єдині підходи до моніторингу стану територій Смарагдової мережі, створюватиме актуальну базу даних про біорізноманіття, забезпечуватиме оперативне реагування на загрози для видів дикої флори та фауни, природних оселищ. Запропонована структура забезпечить баланс між національним і регіональним рівнями управління. Агентство матиме чітку вертикаль підпорядкування,

що дозволить швидко адаптуватись до викликів та виконувати завдання в межах євроінтеграційних процесів.

На користь наведених рішень можемо навести досвід Польщі, яка вже пройшла шлях до реформування управління збереження біорізноманіття.

Досвід Польщі у впровадженні Natura 2000

Позитивний досвід, який Україна може врахувати при розробці нового та внесення змін у існуюче законодавство:

- закріплення процесу ідентифікації та затвердження зон особливої охорони птахів (SPA) та зон охорони оселищ (SAC), які відповідають критеріям директив ЄС;
- встановлення механізмів екологічної компенсації за заподіяну шкоду, яку відшкодовують державі суб'єкти господарювання у разі неможливості уникнення негативного впливу на охоронні території (сплата коштів або здійснення погоджених заходів і дій, відновлення екосистем тощо);
- розробка планів управління для кожної території Natura 2000. Передбачено, що такі плани управління повинні містити заходи для збереження видів і типів природних оселищ, встановлювати обмеження для здійснення певної діяльності;
- здійснення моніторингу та контролю за станом територій Natura 2000;
- визначення інституційних повноважень, зокрема створено єдиний орган, який відповідальний за впровадження Natura 2000 — Генеральну дирекцію з охорони довкілля;
- проведення широкої інформаційної кампанії щодо впровадження Natura 2000 для представників територіальних громад і бізнесу (консультації для громадян і бізнесу тощо).

Негативний досвід:

- відсутність державного фінансування на впровадження Natura 2000, відсутність контролю за використанням вже виділених коштів;
 - неврахування інтересів бізнесу (введення законодавчих обмежень із здійснення господарської діяльності на території об'єктів Natura 2000 без надання суб'єктам господарювання обґрунтувань і роз'яснень щодо цього), що спричинило масові страйки і мітинги, заявлення позовів з боку фермерів до уряду Польщі;
 - несвоєчасне і неналежне виконання євроінтеграційних зобов'язань з впровадження Natura 2000, що спричинили позови Європейської комісії до Польщі.
-

Усунення дублювання функцій між різними суб'єктами системи управління (в тому числі, на різних рівнях) збереження біорізноманіття

Проблема дублювання функцій між різними органами на різних рівнях потребує комплексного вирішення. Всі функції, які виконуються одночасно різними органами, потрібно переглянути та впорядкувати через зміну відповідних нормативних актів.

Всі функції із реалізації державної політики у сфері збереження біорізноманіття мають бути передані новоствореному агентству. Міндовкілля повинно займатися формуванням державної політики у цій галузі. Функції контролю, які зараз розподілені між різними органами, мають бути передані ДЕІ. Це дозволить уникнути дублювання, наприклад, між Держлісагентством і ДЕІ. Функції моніторингу стану збереження біорізноманіття потрібно передати одному органу – новоствореному агентству.

Це дозволить підвищити ефективність управління у такій сфері, зменшити адміністративний тиск на бізнес і покращити реалізацію політики збереження біорізноманіття.

Схема № 7. Пропонований розподіл функцій у сфері управління збереження видів дикої флори та фауни та природних оселищ



Залучення висококваліфікованих професіоналів для здійснення ефективного управління у сфері збереження біорізноманіття

У системі управління збереження біорізноманіття не вистачає фахівців із потрібними знаннями та навичками. Проблему потрібно вирішувати системно — водночас і на національному, і на місцевому рівнях.

Чіткий розподіл обов'язків. Посадові інструкції службовців потребують перегляду: їхні обов'язки повинні бути чітко визначені та відповідати конкретним компетенціям. Не можна вимагати від одного фахівця одночасного володіння знаннями з біології, географії, хімії, економіки, права тощо. Ефективне управління передбачає розподіл завдань між спеціалістами різних профілів. Це допоможе уникнути перевантаження працівників зайвими функціями, покращить якість рішень і полегшить підбір нових кадрів.

Взаємодія. Для ефективно роботи потрібно налагодити комунікацію між фахівцями різних сфер. Це дозволить їм краще розуміти один одного, підвищить якість роботи та сприятиме ефективному управлінню збереженням біорізноманіття.

Підвищення кваліфікації. Необхідно створити систему регулярного навчання для працівників, яка включатиме тренінги, сертифікаційні курси та навчальні програми. Це допоможе оновлювати знання та навички відповідно до сучасних вимог. Окрім того, така система стане додатковим мотиваційним фактором для залучення нових фахівців.

Привабливість для спеціалістів. Важливо зробити роботу в цій сфері привабливою. Для цього потрібно запровадити мотиваційні механізми: конкурентну зарплату, соціальні гарантії, можливості кар'єрного зростання. Особливу увагу слід приділити молодим спеціалістам — створити програми стажувань, грантову підтримку, можливості навчання та міжнародної співпраці. Відбір на ключові посади має бути прозорим і базуватися на чітких кваліфікаційних вимогах.

Освітні програми. На базі університетів і наукових установ потрібно створити сучасні освітні програми для підготовки спеціалістів для такої сфери. Ці програми мають відповідати потребам держави та міжнародним зобов'язанням України, зокрема вимогам Пташиної та Оселищної директив.

**Удосконалення окремих елементів управління:
механізмів визначення територій Смарагдової мережі,
менеджменту, обліку та моніторингу у сфері
збереження біорізноманіття**

Управління територіями Смарагдової мережі. Новостворене агентство має відповідати за визначення територій Смарагдової мережі. Також на нього буде покладено впровадження єдиної процедури правового статусу територій Смарагдової мережі (в майбутньому — Natura 2000), управління ними. Це забезпечить єдиний підхід і підвищить ефективність управління.

Залежно від підходу до організації такого управління на місцях, існує кілька можливих моделей його функціонування.

**Моделі функціонування здійснення управління
збереження біорізноманіття на місцях**

| № | Підхід до здійснення управління збереження біорізноманіття на місцях | Опис ролі центрального агентства у процесах збереження на місцях |
|----|--|---|
| 1. | Агентство створено з територіальними органами | Забезпечуватиме регіональні підрозділи ресурсами, технічною підтримкою, навчанням і контролюватиме діяльність територіальних органів. |
| 2. | Агентство без територіальних органів, але підсилено ОВА | Агентство зосередиться на підтримці відповідних департаментів ОВА, моніторингу та контролі за їхньою діяльністю. |
| 3. | Централізоване агентство без територіальних органів та посилення ОВА | Самостійно здійснюватиме управління збереженням біорізноманіття на місцях. |

Агентство може бути створено з територіальними органами. У цьому випадку воно забезпечуватиме регіональні підрозділи ресурсами, технічною підтримкою, навчанням і контролюватиме їхню діяльність. За іншим сценарієм, агентство може створюватись без територіальних органів, але буде підсилено ОВА. Функції управління такими територіями на місцях виконуватимуть відповідні департаменти ОВА. Агентство зосередиться на їхній підтримці, моніторингу та контролі за їхньою діяльністю. Ще одна можлива опція: централізоване агентство створено без територіальних органів та посилення ОВА. Якщо реформа обмежиться створенням лише центрального органу, йому доведеться самостійно здійснювати управління територіями Смарагдової мережі на місцях. Це вимагатиме розширеного штату працівників і значного фінансування.

Плани управління. Кожна територія Смарагдової мережі має отримати науково обґрунтований план управління, що враховує місцеві потреби та міжнародні вимоги. Такі плани базуватимуться на даних моніторингу стану дикої природи та природних оселищ і стануть основою комплексного збереження біорізноманіття. За їхню розробку та прийняття має відповідати новостворене агентство.

Моніторинг біорізноманіття. Агентство має створити єдину національну систему моніторингу видів дикої флори, фауни та типів природних оселищ. Це дозволить якісно збирати, аналізувати та використовувати екологічні дані для оцінки ефективності природоохоронних заходів, їхньої вчасної корекції. Зібрані відомості будуть внесені до централізованої бази даних.

Єдиний реєстр територій. Наразі в Україні відсутня якісна і повна, самостійна, консолідована база даних про території Смарагдової мережі. Для вирішення цієї проблеми необхідно створити єдиний національний реєстр, який стане основою для їхнього обліку, управління та моніторингу. Адмініструвати цей реєстр має агентство.

Забезпечення здійснення стратегічного планування та системи публічного звітування про формування та реалізації політики у сфері збереження біорізноманіття

Розробка стратегії. Стратегічне планування необхідно розпочати з розробки та впровадження національної стратегії збереження біорізноманіття. Вона має стати базовим документом для довгострокового планування та координації дій державних органів, доброчесного бізнесу і природоохоронних організацій. Стратегія повинна містити чіткі пріоритети та напрями роботи, забезпечити системний підхід, ефективність і прозорість усіх заходів у цій сфері.

Публічне звітування. Для підвищення підзвітності має бути запроваджений механізм регулярного публічного звітування Міндовкілля та агентства. Він забезпечуватиме доступне інформування громадськості та зацікавлених сто-

рін про стан реалізації державної політики збереження біорізноманіття. Необхідно закріпити конкретні терміни, формат звітів і зробити їхні подання обов'язковим.

Відповідальність за невиконання стратегії. Органи влади та посадові особи мають нести чітку відповідальність за невиконання стратегічних заходів або відсутність звітування. Необхідно запровадити санкції за недотримання строків реалізації стратегії або порушення вимог щодо звітності. У разі виявлення порушень відповідальні посадові особи повинні нести дисциплінарну або іншу юридичну відповідальність. Це сприятиме належному виконанню природоохоронних зобов'язань і забезпечить ефективність впроваджуваної політики.

8. НАСЛІДКИ НЕВИКОНАННЯ РЕФОРМИ

У випадку припинення всіх ініціатив із подальшого створення, розширення та захисту Смарагдової мережі (в майбутньому — Natura 2000), ціна бездіяльності включатиме екологічні, економічні, соціальні й міжнародні наслідки.

1. Екологічні втрати. Стан довкілля в Україні завжди зазнавав негативного впливу через надмірний розвиток сільського господарства, найбільший відсоток в Європі та третій у світі розораних земель (56,8% [52]), застосування пестицидів та хімічних добрив, вирубування лісів, осушення водно-болотних угідь, зарегулювання річок, потужний вплив промисловості, викиди забруднюючих речовин, відсутність системи утилізації відходів та якісної очистки вод. Природний баланс в країні надзвичайно порушений. Все це впливає на стан природних комплексів, температурний режим, водні ресурси, стан ґрунтів, повітря, рослинного і тваринного світу й клімат територій. Внаслідок

повномасштабного вторгнення та розпочатої у 2014 році війни РФ проти України навантаження на природні екосистеми збільшилося, посилюється пряме фізичне знищення природних комплексів, хімічне забруднення внаслідок воєнних дій, утворення відходів руйнації та бойових дій. Україна втрачає свої природні екосистеми та природоохоронні території. З 377 територій Смарагдової мережі 160 окуповані або розташовані в зоні активних бойових дій [53].

Серед найбільш серйозних екологічних втрат, зумовлених нездійсненням реформи, варто виділити:

1. Знищення природних екосистем неконтрольованим розширенням населених пунктів, інфраструктури, сільського господарства, лісового господарства та промисловості. Нездійснення реформи призведе до подальшої деградації лісів, степів, боліт, річок та морів, деградації ґрунтів та процесів опустелювання, зменшення кількості запилювачів, розорювання нових територій, видобування надр на природних територіях.
2. Втрату біорізноманіття та природної спадщини України внаслідок нестворення територій Смарагдової мережі та не здійснення природоохоронного менеджменту, рідкісні та зникаючі види тварин та рослин, природні оселища можуть зникнути. Деякі з них вже на межі зникнення, залишилося лише декілька місць їхнього існування та зростання на території України. Наприклад, таких видів: Нічниця триколірна, Норка європейська, Ховрах європейський, Ховрах крапчастий, Апполон, Кальдезія білозоролиста, Косарики болотні, Меезія довгоніжка, Соня садова, Вудсія альпійська, Цибуля коса, Осока біла.
3. Поглиблення фрагментації природного середовища. Відстані між природними екосистемами стають дедалі більшими, їх розділяють агро-пустелі, отруєні пестицидами, що перешкоджає поширенню видів, зв'язку між популяціями та обміну генетичним матеріалом.

4. У майбутньому ціна вирощування сільськогосподарських культур буде зростати через ряд факторів, у тому числі внаслідок зменшення кількості запилювачів. Території Смарагдової мережі є прихистком для диких запилювачів, які виконують неоціненну роботу у запиленні посівів сільськогосподарських культур, а тим самим — нашу продовольчу безпеку.
5. Зменшення стійкості природних та напівприродних екосистем, через що вони у меншій мірі здатні виконувати свої середовищеві функції та втрачають здатність до самоочищення.
6. Втрата екосистемних послуг. Території Смарагдової мережі безкоштовно, виконують цілий ряд екосистемних послуг, таких як: очистка води і підтримка водного балансу на територіях, очистка і охолодження повітря, підтримка мікроклімату, збереження запилювачів, можливість відпочивати на природі та інші. Виконання цих функцій повністю залежить від площі територій, включених до Смарагдової мережі та ефективного управління ними і збереження.
7. Поглиблення вже порушеного балансу між природними та антропогенними територіями. Збільшення антропогенного навантаження на природні комплекси через переважаючі економічні інтереси та розвитку господарства.
8. Посилення наслідків змін клімату, зневоднення регіонів, збільшення частоти посух та підвищення температурних показників, неможливість втілити заходи з адаптації до змін клімату, подальшу дестабілізацію кліматичної ситуації.
9. Помилкове сприйняття природи виключно як ресурсу для господарської діяльності людини та знищення ресурсів, які є базовими для виживання.
10. Посилення незаконної торгівлі дикими видами тварин, їх частинами та похідними.

2. Економічні наслідки. Серед економічних наслідків непроведення реформи можна виокремити:

1. Зростання витрат на ліквідацію наслідків несприятливих стихійних явищ: підтоплення, пилових бур, зневоднення регіонів, тощо.
2. Зменшення туристичного потенціалу.
3. Втрати можливостей для залучення міжнародних інвестицій.
4. Негативний вплив на агросектор: зменшення врожаю сільськогосподарських культур.
5. Відсутність збалансованого розвитку: надмірна експлуатація та споживання природних ресурсів, які мали б лишитись для наступних поколінь, тощо.

3. Соціальні наслідки. Серед соціальних наслідків непроведення реформи можна виокремити:

1. Погіршення якості життя та здоров'я населення: через забруднення повітря, води, ґрунтів зростає кількість захворювань (алергії, рак, серцево-судинні захворювання).
2. Зменшення можливостей для рекреації та туризму.

4. Міжнародні наслідки. Ведучи мову про міжнародні наслідки слід виокремити такі:

1. Невиконання євроінтеграційних зобов'язань щодо створення та управління мережею природоохоронних територій європейського значення.
2. Відставання від вже запроваджених в ЄС інструментів збереження довкілля.
3. Неможливість розширення Смарагдової мережі та її трансформації в мережу Natura 2000.
4. Репутаційні втрати держави.

9. ВАРІАНТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАПРОПОНОВАНИХ РІШЕНЬ

Варіант 1: Прийняття нового закону про збереження природних оселищ, оселищ видів та внесення змін у чинні законодавчі акти в розрізі охорони дикої флори і фауни + створення окремого агентства зі збереження природи і ландшафтів

Ухвалення спеціального закону про збереження природних оселищ, оселищ видів. Такий варіант передбачає прийняття нового спеціального закону про збереження природних оселищ, оселищ видів який повинен транспонувати: термінологію, яку використовують Оселищна і Пташина директиви; процедури пропонування, схвалення та визнання територій для збереження природних оселищ та видів дикої фауни і флори; положення щодо інструментів управління (в тому числі щодо планів управління, інших заходів збереження); положення щодо оцінки впливу планів та проєктів на види флори і фауни та типи природних оселищ; положення щодо моніторингу стану збереження типів природних оселищ та видів дикої флори і фауни; положення про порушення у сфері збереження типів природних оселищ та видів дикої флори і фауни; положення про внесення змін у низку чинних законів для приведення їхньої термінології і підходів у відповідність із новим законом про збереження природних оселищ, оселищ видів.

Щоб виконати зобов'язання за Бернською конвенцією до вступу України в ЄС, норми цього закону поширюватимуться на території Смарагдової мережі, які в майбутньому стануть частиною мережі Natura 2000. Водночас ухвалення такого закону допоможе впровадити вимоги Оселищної та Пташиної директив.

Реєстр (перелік) територій Смарагдової мережі. Такий варіант вимагає невідкладного закріплення актом уряду реєстру (переліку) визначених територій Смарагдової мережі, включаючи потенційні.

Шляхи реалізації. Реалізація цього варіанту можлива через доопрацювання зареєстрованого у парламенті законопроєкту № 4461 «Про території Смарагдової мережі» або шляхом підготовки і подання цілком нового законопроєкту.

Зміни в частині видів дикої флори та фауни. У розрізі охорони видів дикої флори і фауни у національні правові рамки, зокрема, у закони України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство і полювання», «Про рослинний світ», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» необхідно ввести визначення «стан збереження виду» і запровадити підходи, які визначають та забезпечують «сприятливий» стан збереження видів дикої флори та фауни.

Необхідні заборони. У секторальному законодавстві потрібно чітко заборонити продаж, транспортування для продажу, утримання для продажу та пропозицію до продажу диких тварин (живих або мертвих), а також їхніх розпізнавальних частин і похідних. Необхідно включити до законодавства України списки охоронюваних видів дикої флори та фауни з Пташиної та Оселищної директив і визначити їхній правовий статус у співвідношенні з переліками Червоної книги України.

Ефективна відповідальність. Необхідно окремо підготувати законопроєкт щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України, щоб посилити адміністративну відповідальність і запровадити кримінальну відповідальність за порушення законодавства про збереження природних оселищ та охоронювані види дикої флори та фауни.

Оптимізація інституційної системи збереження біорізноманіття. Запропоновані зміни в інституційній частині передбачають створення профільного агентства зі збереження природи і ландшафтів. Залежно від можливостей фінансування та політичної волі, його пропонується створити із регіональними представництвами, або створивши відповідні департаменти при ОВА.

Ефективне використання ресурсів і стабільність фінансування. Формування окремої структури дозволить ефективніше використовувати фінансові та кадрові ресурси. Агентство матиме достатньо персоналу для виконання всіх завдань, а профільний департамент Міндовкілля зосередиться на розробці політики. Цільове фінансування з держбюджету забезпечить стабільність роботи агентства та оптимізує витрати міністерства, що дозволить спрямувати ресурси на реформи.

Єдині вимоги та оперативне реагування. Агентство об'єднає повноваження у сфері збереження біорізноманіття, що підвищить ефективність управління. Воно забезпечуватиме єдині підходи до здійснення моніторингу територій Смарагдової мережі (у майбутньому — Natura 2000), створюватиме актуальну базу даних і швидше реагуватиме на загрози. Чітка вертикаль підпорядкування дозволить оперативно адаптуватися до викликів та ефективно виконувати євроінтеграційні завдання.

Усунення дублювання функцій. Для підвищення ефективності управління необхідно усунути дублювання повноважень між різними органами. Всі функції, які зараз виконуються одночасно кількома ЦОВВ, слід переглянути та уніфікувати через зміни в законодавстві. Агентство відповідатиме за збереження біорізноманіття. Міндовкілля займатиметься формуванням політики зі збереження біорізноманіття, а контрольні функції будуть передані Держекоінспекції. Це дозволить уникнути дублювання, зокрема між Держлісагентством і ДЕІ. Функції моніторингу також зосередяться в агентстві.

Підвищення кадрового потенціалу. Посадові інструкції фахівців необхідно переглянути, щоб їхні завдання відповідали компетенціям. Неприпустимо вимагати від одного працівника знань одразу з біології, географії, хімії, економіки та права. Залучення спеціалістів різних профілів дозволить уникнути перевантаження, покращить якість рішень та спростить підбір кадрів. Для підвищення ефективності роботи важливо налагодити взаємодію між фахівцями

різних сфер. Тренінги, сертифікаційні курси та спеціалізовані програми сприятимуть оновленню знань відповідно до сучасних викликів.

Привабливість вакансій. Робота у сфері збереження біорізноманіття має стати привабливою для фахівців. Для цього необхідно запровадити конкурентну заробітну плату, соціальні гарантії та можливості кар'єрного зростання. Молодих спеціалістів потрібно залучати через стажування, грантову підтримку та міжнародні програми.

Освіта та підготовка кадрів. На базі університетів і наукових установ необхідно створити сучасні освітні програми, що відповідатимуть національним потребам та міжнародним зобов'язанням України, зокрема вимогам Пташиної та Оселищної директив.

Варіант 2: Прийняття нового закону про збереження природних оселищ, оселищ видів та внесення змін у чинні законодавчі акти в розрізі охорони дикої флори і фауни + посилення Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів

Ухвалення спеціального закону про збереження природних оселищ, оселищ видів. Такий варіант передбачає прийняття нового спеціального закону про збереження природних оселищ, оселищ видів який повинен транспонувати: термінологію, яку використовують Оселищна і Пташина директиви; процедури пропонування, схвалення та визнання територій для збереження природних оселищ та видів дикої фауни і флори; положення щодо інструментів управління такими територіями (в тому числі щодо планів управління, інших заходів збереження); положення щодо оцінки впливу планів та проектів на види дикої флори і фауни та типи природних оселищ; положення щодо моніторингу стану збереження природних оселищ та видів дикої флори і фауни, як в межах відповідних територій, так і поза їхніми межами; положення про порушення у сфері збереження природних оселищ та видів дикої флори і фауни в межах таких територій; положення про внесення змін у низку чинних законів для приведення їх термінології

і підходів у відповідність із новим законом про збереження природних оселищ, оселищ видів.

Щоб виконати зобов'язання за Бернською конвенцією до вступу України в ЄС, норми цього закону поширюватимуться на території Смарагдової мережі, які в майбутньому на території мережі Natura 2000. Водночас ухвалення такого закону допоможе впровадити вимоги Оселищної та Пташиної директив.

Реєстр (перелік) територій Смарагдової мережі. Також такий варіант вимагає невідкладного закріплення актом уряду реєстру (переліку) визначених територій Смарагдової мережі, включаючи потенційні.

Шляхи реалізації. Реалізація цього варіанту можлива через доопрацювання зареєстрованого у парламенті законопроекту № 4461 «Про території Смарагдової мережі» або шляхом підготовки і подання цілком нового законопроекту.

Зміни в частині видів дикої флори та фауни. У розрізі охорони видів дикої флори і фауни у національні правові рамки, зокрема, у закони України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство і полювання», «Про рослинний світ», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» необхідно ввести визначення «стану збереження виду» і запровадити підходи, які визначають та забезпечують «сприятливий» стан збереження видів дикої флори та фауни.

Необхідні заборони. У секторальному законодавстві потрібно чітко заборонити продаж, транспортування для продажу, утримання для продажу та пропозицію до продажу диких тварин (живих або мертвих), а також їхніх розпізнавальних частин і похідних. Необхідно включити до законодавства України списки видів дикої флори та фауни з Пташиної та Оселищної директив і визначити їхній правовий статус у співвідношенні з переліками Червоної книги України.

Ефективна відповідальність. Необхідно окремо підготувати законопроект щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу

України, щоб посилити адміністративну відповідальність і запровадити кримінальну відповідальність за порушення законодавства про збереження природних оселищ та видів дикої флори та фауни.

Розширення Міндовкілля як тимчасове рішення. Одним із варіантів посилення інституційної сфери збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ є розширення Міндовкілля. Це передбачає збільшення штату, створення нового профільного департаменту з можливим відкриттям регіональних представництв міністерства. Такий підхід може стати перехідним етапом перед формуванням окремого органу, відповідального за реалізацію політики у цій сфері.

Вплив змін. Попри ризики, розширення Міндовкілля може стати важливим кроком до формування ефективної системи управління збереженням видів дикої флори та фауни, природних оселищ. Це дозволить частково вирішити кадрові та організаційні проблеми, створити необхідні структурні умови для подальших реформ і забезпечити відповідність управлінських процесів європейському законодавству.

Усунення дублювання функцій. Для підвищення ефективності управління необхідно усунути дублювання повноважень між різними органами. Всі функції, які зараз виконуються одночасно кількома установами, слід переглянути та уніфікувати через зміни в законодавстві. Міндовкілля займатиметься формуванням та реалізацією політики, а контрольні функції будуть передані Держжекоінспекції. Це дозволить уникнути дублювання, зокрема між Держлісагентством і ДЕІ. Функції моніторингу також зосередяться в новоствореному департаменті Міндовкілля.

Підвищення кадрового потенціалу. Посадові інструкції фахівців необхідно переглянути, щоб їхні завдання відповідали компетенціям. Неприпустимо вимагати від одного працівника знань одразу з біології, географії, хімії, економіки та права. Залучення спеціалістів різних профілів дозволить уникнути перевантаження, покращить якість рішень та спростить підбір кадрів. Для підвищення ефек-

тивності роботи важливо налагодити взаємодію між фахівцями різних сфер. Тренінги, сертифікаційні курси та спеціалізовані програми сприятимуть оновленню знань відповідно до сучасних викликів.

Привабливість вакансій. Робота у сфері збереження біорізноманіття має стати привабливою для фахівців. Для цього необхідно запровадити конкурентну заробітну плату, соціальні гарантії та можливості кар'єрного зростання. Молодих спеціалістів потрібно залучати через стажування, грантову підтримку та міжнародні програми.

Освіта та підготовка кадрів. На базі університетів і наукових установ необхідно створити сучасні освітні програми, що відповідатимуть національним потребам та міжнародним зобов'язанням України, зокрема вимогам Пташиної та Оселищної директив.

Варіант 3: Впровадження оселищного підходу та вимог у сфері охорони дикої флори і фауни у чинні законодавчі акти України + створення окремого агентства зі збереження природи і ландшафтів

Включення положень про збереження природних оселищ, оселищ видів у чинне законодавство. Цей варіант передбачає внесення ключових норм про збереження природних оселищ, оселищ видів до Закону України «Про екологічну мережу України». Переліки типів природних оселищ та видів флори і фауни, що підлягають збереженню, можуть бути закріплені у додатках до закону або затверджуватися актами уряду. Положення Оселищної директиви щодо оцінки впливу на види флори і фауни та типів природних оселищ пропонується інтегрувати у закони України «Про стратегічну екологічну оцінку» та «Про оцінку впливу на довкілля». Для узгодження нормативної бази зміни також необхідні в Лісовому кодексі України та низці спеціальних законів, зокрема: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

Охорона видів флори і фауни. До законів України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство і полювання», «Про рослинний світ» та інших актів необхідно внести поняття «стан збереження виду», потрібно внести зміни та запровадити підходи до оцінки, забезпечення сприятливого стану збереження видів дикої флори та фауни. Секторальне законодавство має містити чіткі вимоги щодо заборони продажу, перевезення, утримання з метою продажу та пропозиції на продаж живих чи мертвих екземплярів видів дикої флори та фауни, їх частин та дериватів. Необхідно імплементувати до національного законодавства додатки до Пташиної та Оселищної директив, визначити їхній правовий статус та співвідношення з переліками Червоної книги України.

Посилення відповідальності. Необхідно розробити законопроект щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для посилення адміністративної та запровадження кримінальної відповідальності за порушення у сфері збереження природних оселищ і видів дикої флори та фауни.

Оптимізація інституційної системи збереження біорізноманіття. Запропоновані зміни в інституційній частині передбачають створення профільного агентства зі збереження природи і ландшафтів. Залежно від можливостей фінансування та політичної волі, його пропонується створити із регіональними представництвами, або створивши відповідні департаменти при ОВА.

Ефективне використання ресурсів і стабільність фінансування. Формування окремої структури дозволить ефективніше використовувати фінансові та кадрові ресурси. Агентство матиме достатньо персоналу для виконання всіх завдань, а профільний департамент Міндовкілля зосередиться на розробці політики. Цільове фінансування з держбюджету забезпечить стабільність роботи агентства та оптимізує витрати міністерства, що дозволить спрямувати ресурси на реформи.

Єдині підходи та оперативне реагування. Агентство об'єднає повноваження у сфері збереження біорізноманіття, що підвищить ефективність управління. Воно забезпечува-

тиме єдині підходи до здійснення моніторингу біорізноманіття, створюватиме актуальну базу даних і швидше реагуватиме на загрози. Чітка вертикаль підпорядкування дозволить оперативно адаптуватися до викликів та ефективно виконувати євроінтеграційні завдання.

Усунення дублювання функцій. Для підвищення ефективності управління необхідно усунути дублювання повноважень між різними органами. Всі функції, які зараз виконуються одночасно кількома установами, слід переглянути та уніфікувати через зміни в законодавстві. Агентство відповідатиме за збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ. Міндовкілья займатиметься формуванням політики, а контрольні функції будуть передані Держекоінспекції. Це дозволить уникнути дублювання, зокрема між Держлісагентством і ДЕІ. Функції моніторингу також зосередяться в агентстві.

Підвищення кадрового потенціалу. Посадові інструкції фахівців необхідно переглянути, щоб їхні завдання відповідали компетенціям. Неприпустимо вимагати від одного працівника знань одразу з біології, географії, хімії, економіки та права. Залучення спеціалістів різних профілів дозволить уникнути перевантаження, покращить якість рішень та спростить підбір кадрів. Для підвищення ефективності роботи важливо налагодити взаємодію між фахівцями різних сфер. Тренінги, сертифікаційні курси та спеціалізовані програми сприятимуть оновленню знань відповідно до сучасних викликів.

Привабливість вакансій. Робота у сфері збереження біорізноманіття має стати привабливою для фахівців. Для цього необхідно запровадити конкурентну заробітну плату, соціальні гарантії та можливості кар'єрного зростання. Молодих спеціалістів потрібно залучати через стажування, грантову підтримку та міжнародні програми.

Освіта та підготовка кадрів. На базі університетів і наукових установ необхідно створити сучасні освітні програми, що відповідатимуть національним потребам та міжнародним зобов'язанням України, зокрема вимогам Пташиної та Оселищної директив.

Варіант 4: Впровадження оселищного підходу та вимог у сфері охорони дикої флори і фауни у чинні законодавчі акти України + посилення Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів

Включення положень про збереження природних оселищ, оселищ видів у чинне законодавство. Цей варіант передбачає внесення ключових норм про збереження природних оселищ, оселищ видів до Закону України «Про екологічну мережу України». Переліки типів природних оселищ та видів дикої флори і фауни, що підлягають збереженню, можуть бути закріплені у додатках до закону або затверджуватися актами уряду. Положення Оселищної директиви щодо оцінки впливу на спеціальні території збереження та спеціальні охоронні території пропонується інтегрувати у закони України «Про стратегічну екологічну оцінку» та «Про оцінку впливу на довкілля». Для узгодження нормативної бази зміни необхідні в Лісовому кодексі України та низці спеціальних законів, зокрема: «Про охорону навколишнього природного середовища», «Про природно-заповідний фонд України», «Про тваринний світ», «Про рослинний світ», «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів».

Охорона видів дикої флори і фауни. До законів України «Про тваринний світ», «Про мисливське господарство і полювання», «Про рослинний світ» та інших актів необхідно внести поняття «стан збереження виду» та запровадити підходи до оцінки та забезпечення сприятливого стану збереження видів дикої флори та фауни. Секторальне законодавство має містити чіткі вимоги щодо заборони продажу, перевезення, утримання з метою продажу та пропозиції на продаж живих чи мертвих екземплярів охоронюваних видів дикої флори чи фауни, а також їхніх частин та дериватів. Також необхідно імплементувати до національного законодавства додатки до Пташиної та Оселищної директив, визначити їхній правовий статус та співвідношення з переліками Червоної книги України.

Посилення відповідальності. Необхідно розробити законопроект щодо змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для посилення адміністративної та запровадження кримінальної відповідальності за порушення у сфері збереження природних оселищ і видів дикої флори та фауни.

Розширення Міндовкілля як тимчасове рішення. Одним із варіантів посилення інституційної сфери збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ є розширення Міндовкілля. Це передбачає збільшення штату, створення нового профільного департаменту з можливим відкриттям регіональних представництв міністерства. Такий підхід може стати перехідним етапом перед формуванням окремого органу, відповідального за реалізацію політики у цій сфері.

Вплив змін. Попри ризики, розширення Міндовкілля може стати важливим кроком до формування ефективної системи управління збереженням біорізноманіття. Це дозволить частково вирішити кадрові та організаційні проблеми, створити необхідні структурні умови для подальших реформ і забезпечити відповідність управлінських процесів європейському законодавству.

Усунення дублювання функцій. Для підвищення ефективності управління необхідно усунути дублювання повноважень між різними органами. Всі функції, які зараз виконуються одночасно кількома установами, слід переглянути та уніфікувати через зміни в законодавстві. Міндовкілля займатиметься формуванням та реалізацією політики зі збереження біорізноманіття, а контрольні функції будуть передані Держекоінспекції. Це дозволить уникнути дублювання, зокрема між Держлісагентством і ДЕІ. Функції моніторингу також зосередяться в новоствореному департаменті Міндовкілля.

Підвищення кадрового потенціалу. Посадові інструкції фахівців необхідно переглянути, щоб їхні завдання відповідали компетенціям. Неприпустимо вимагати від одного працівника знань одразу з біології, географії, хімії,

економіки та права. Залучення спеціалістів різних профілів дозволить уникнути перевантаження, покращить якість рішень та спростить підбір кадрів. Для підвищення ефективності роботи важливо налагодити взаємодію між фахівцями різних сфер. Тренінги, сертифікаційні курси та спеціалізовані програми сприятимуть оновленню знань відповідно до сучасних викликів.

Привабливість вакансій. Робота у сфері збереження біорізноманіття має стати привабливою для фахівців. Для цього необхідно запровадити конкурентну заробітну плату, соціальні гарантії та можливості кар'єрного зростання. Молодих спеціалістів потрібно залучати через стажування, грантову підтримку та міжнародні програми.

Освіта та підготовка кадрів. На базі університетів і наукових установ необхідно створити сучасні освітні програми, що відповідатимуть національним потребам та міжнародним зобов'язанням України, зокрема вимогам Пташиної та Оселищної директив.

10. КАРТА ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН, ОПИС ВПЛИВУ НА НИХ ТА ЇХНЬОЇ РОЛІ В РЕАЛІЗАЦІЇ РЕФОРМИ

Залежно від можливих реакцій на цю реформу, ступеня залученості до її впровадження та впливу змін на їхні інтереси, усі зацікавлені сторони можна поділити на три групи:

1. Група ймовірного опору (деякі бізнес-структури, окремі органи державної влади та місцевого самоврядування, зокрема обласні державні (військові) адміністрації, органи місцевого самоврядування та Міністерство фінансів України);

2. Група ймовірної підтримки (установи ПЗФ, деякі наукові установи та окремі науковці, деякі заклади вищої освіти, частина представників природоохоронного руху);

3. Група забезпечення та виконання (інституції, що забезпечують впровадження реформи, її реалізацію на практиці, інституції опосередкованого впливу).

Водночас такий поділ є умовним, оскільки окремі учасники можуть одночасно поєднувати різні ролі, частково чи повністю змінювати своє ставлення до реформи.

10.1. Сторони ймовірного опору

До деяких бізнес-структур, які ймовірно чинитимуть перешкоди впровадженню реформи залежно від галузі їхньої діяльності, можна віднести шість основних секторів: *енергетичний бізнес* — компанії, що займаються будівництвом великих енергетичних об'єктів, у тому числі гідро та вітроелектростанцій (ГЕС, ВЕС), які формально належать до відновлюваної, екологічно чистої енергетики, втім мають намір будівництва на територіях Смарагдової мережі або потенційних об'єктах ПЗФ; *лісокористування* — що передбачає заготівлю деревини, ведення лісового господарства та комерційне використання лісових ресурсів; *видобувну промисловість* — що становить значну роль у економіці країни та охоплює надрокористування, видобуток корисних копалин, таких як нафта, газ, вугілля, металеві та неметалеві руди, пісок, глина, граніт, торф тощо; *будівництво* — представлене будівельними та девелоперськими та компаніями, що реалізують проекти курортного та готельного будівництва, розвитку комерційної нерухомості; *агробізнес* — що включає виробництво зернових, олійних культур, тваринництво, вирощування та переробку сільськогосподарської продукції; *мисливство* — що передбачає комплексну діяльність, яка охоплює: організацію полювання, утримання та розвиток мисливських господарств, наданні супутніх послуг. Спільною причиною спротиву реформі, для усіх вказаних бізнес-секторів, є острах фінансових втрат через

необхідність дотримання європейського довкіллевого законодавства, а також небажання обмежувати економічні інтереси, наприклад, максимізацію прибутку чи збереження конкурентних переваг. Водночас кожен бізнес-сектор має і власні, специфічні для своєї діяльності причини виступати проти реформи та вдається до різних методів її гальмування.

Енергетичний фронт: зелений прогрес чи зелений прибуток? Енергетичний сектор, на жаль, потенційно є одним із головних сторін опору реформі, оскільки її реалізація створює для нього суттєві обмеження. Компанії, які розвивають вітро- та гідроенергетику, прагнуть будувати нові енергетичні об'єкти на особливо цінних природних територіях, які або вже належать до територій Смарагдової мережі або запропоновані для включення в неї.

Відповідно, розширення територій Смарагдової мережі, виконання вимог щодо охорони видів дикої флори та фауни і збереження природних оселищ означає для цього бізнесу: заборону або суттєві обмеження будівництва енергетичних об'єктів; обов'язкове проходження процедури оцінки впливу на території Смарагдової мережі для отримання висновку щодо можливості або неможливості реалізації проєктів, що ускладнює та здорожчує їх реалізацію.

Особливо гостро ця проблема постала в Карпатах, де вітроенергетичні компанії намагаються будувати ВЕС у найцінніших гірських регіонах з реліктовими альпійськими та субальпійськими екосистемами, вразливими до пошкоджень рослинного та ґрунтового покриву з низьким потенціалом до самовідновлення. Дискусійним є питання екологічності зведення вітрових електростанцій в горах, оскільки під час зведення ВЕС знищуються природні екосистеми, збільшується антропогенне навантаження на території, нівелюється рекреаційна та туристична цінність. Це ставить під сумнів належність таких проєктів до зеленої енергетики та відповідність ідеям збереження довкілля і наштовхує на думку, що будівництво ВЕС там продиктоване не екологічною доцільністю, а виключно комерційними інтересами.

Щоб зберегти можливість реалізації своїх проєктів представники цього бізнесу використовують різні інструменти впливу:

- *юридичні маніпуляції* — використання судових експертиз для встановлення належності територій, де планується будівництво до гірських територій Карпат, як спосіб затягування судового процесу та впливу на рішення суду; подання позовів проти Міндовкілля для скасування встановлених обмежень у проходженні процедури ОВД;
- *здійснення адміністративного тиску на органи влади* — для видачі або пришвидшення видачі дозвільних документів;
- *політичний тиск* — просування кадрових рішень, унаслідок яких працівники державних інституцій, що впроваджують реформу, змушені залишати свої посади;
- *лобізм у законодавстві* — просування змін до законів, які послаблюють екологічні обмеження для будівництва ВЕС і ГЕС;
- *фінансова мотивація* — компанії обіцяють місцевій владі та громадам — економічні вигоди (надходження в бюджет від експорту енергетики, нові робочі місця тощо) в обмін на підтримку проєктів;
- *дезінформування населення* — поширення неправдивих заяв про екологічну безпечність ВЕС і ГЕС, які не враховують реальні ризики для довкілля.

На цей час відомі факти, коли деякі представники бізнесу продовжують здійснювати підготовчі роботи та будівництво ВЕС без належних дозвільних документів, у тому числі через залучення до таких робіт працівників державних лісових компаній.

Лісокористування між збереженням і збагаченням. Лісокористування в Україні балансує між економічними та довкіллевими інтересами. З одного боку, ця галузь забезпечує країну деревиною, створює робочі місця і приносить прибуток. З іншого — відіграє ключову роль у збереженні

біорізноманіття та підтриманні екологічної рівноваги. Центральну позицію у цьому секторі займає ДП «Ліси України» — найбільший лісокористувач України та один із найбільших у Європі. Підприємство здійснює господарську діяльність навіть на територіях Смарагдової мережі, керуючи 6,6 млн га державних лісів, переданих йому у постійне користування. При цьому підприємство не отримує фінансування з державного бюджету, а змушене самостійно забезпечувати свою діяльність, що робить його економічно залежним від лісозаготівлі.

ДП «Ліси України» одночасно виконує дві несумісні ролі. Як природоохоронна структура, підприємство зобов'язане забезпечувати раціональне використання, охорону та відновлення лісів.

Як лісозаготівельне підприємство, воно зацікавлене в отриманні максимального прибутку, що безпосередньо залежить від обсягів вирубки. Ця подвійна функція створює внутрішній конфлікт ролей, що став особливо наглядним в контексті впровадження реформи.

Дослідження діяльності підприємства свідчить, що саме економічний інтерес має пріоритет. Зокрема, це проявляється у *масових вирубках лісів без належної оцінки впливу на довкілля*, що є прямим порушенням закону. За останні роки Державне бюро розслідувань (ДБР) виявило численні зловживання у сфері лісозаготівлі у: Волинській області — незаконні рубки без ОВД, що спричинили збитки державі на понад 39 млн грн; у Київській області — підписання лісорубних квитків без ОВД, що призвело до знищення 3 тисяч дерев на 15,5 млн грн; у Вінницькій області — незаконна вирубка понад 10 тисяч дерев без правових підстав, що завдало збитків на 58,5 млн грн; в Одеській області — незаконна вирубка в природоохоронній зоні на 200 га, що спричинила збитки у 145 млн грн. [54]

Окрім прямих порушень у сфері лісозаготівлі, лісокористування тісно пов'язане з іншими галузями бізнесу та є *ключовою складовою тіньових схем*. Ліси часто стають ресурсною базою для енергетичного сектору, який використовує деревину як паливо для ТЕС і котелень.

Ще один важливий союзник лісового бізнесу — видобувна промисловість. На землях, що перебувають під управлінням ДП «Ліси України», розміщуються родовища корисних копалин, а інші види рубок використовуються для звільнення територій під їхнє видобування. Ці тіньові схеми дозволяють бізнесу уникати офіційних обмежень та регуляторних бар'єрів.

Будь-які обмеження, запроваджені в рамках реформи, сприймаються підприємством як загроза його фінансовій стабільності, бар'єр для масштабної заготівлі деревини, унеможливлення уникнення адміністративних процедур. Через це деякі представники лісового бізнесу активно протидіють розширенню Смарагдової мережі. Одним із яскравих прикладів такої протидії стало лобювання законопроекту № 9516, який мав скасувати ОВД для суцільних санітарних рубок до 10 га, а також на територіях, постраждалих від пожеж, вітровалів чи «масового всихання». [54] Ця ініціатива відкривала широкі можливості для зловживань, фактично унеможливаючи громадський контроль за вирубкою лісів. Завдяки активному спротиву екологічної спільноти та деяких народних депутатів законопроект № 9516 було відхилено та знято з розгляду 4 вересня 2024 року. Однак, практика свідчить про прагнення деяких представників лісового бізнесу й надалі впливати на законодавчі процеси, просуваючи економічно вигідні законопроекти під виглядом оптимізації лісового господарства.

Копаячи глибше: чому деякі представники видобувної галузі серед ймовірних противників реформи? На відміну від багатьох інших сфер бізнесу, деякі представники видобувної промисловості не можуть оперативно змінити місце ведення діяльності. Надрокористувачі «прив'язані» до конкретних ділянок надр, адже видобуток можливий лише там, де залягають корисні копалини. Саме ця територіальна залежність робить видобувну галузь особливо чутливою до обмежень. Окремі родовища корисних копалин розташовані на територіях Смарагдової мережі. Якщо земельна ділянка, де розташоване родовище, на рівні

закону отримуватиме природоохоронний статус, це унеможливить або значно ускладнить видобуток. Таким чином компанії будуть змушені шукати інші, альтернативні джерела сировини. Саме тому реформа, спрямована на створення нових і розширення наявних територій Смарагдової мережі може викликати спротив у представників видобувного бізнесу.

Разом з тим зміни в законодавчому регулюванні територій Смарагдової мережі призведуть до — посилення контролю за: процесами надання, продовження або анулювання спеціальних дозволів на користування надрами; виконанням встановлених у дозволі умов надрокористування. Процеси стануть більш чіткими, прозорими і зменшать корупційногенні чинники. Це дасть представникам видобувного бізнесу можливість уникнути корупційного тиску, мати змогу писати реалістичні бізнес плани та прозоро їх реалізовувати.

Ілюстрацією потенційних конфліктів між господарськими інтересами та збереженням цінних природних територій є ситуація в заплаві Дністра. Там, на ділянці з високою природоохоронною цінністю, яка розглядалася як потенційна частина Смарагдової мережі, планувався проєкт із видобутку торфу. Попри початкову відмову Міндовкілля у видачі дозволу через загрози для водних екосистем, дозвіл був наданий уже за кілька місяців. Господарська діяльність призвела до осушення меліоративних каналів, вирубки лісів та руйнування водно-болотних угідь. Відсутність належного правового статусу таких територій та нестабільність у рішеннях уповноважених органів унеможливили ефективний захист цінної ділянки. Це свідчить про те, що без юридичного закріплення статусу територій Смарагдової мережі (в майбутньому — Natura 2000) та без відповідних механізмів моніторингу, управління й контролю, ризику втрати природних комплексів залишаються високими.

Разом з цим вже зараз, до впровадження реформи, деякі компанії віддають перевагу сумнівним схемам ведення бізнесу, які дозволяють їм зберегти доступ до ресурсів

без додаткових витрат, в обхід законодавчих обмежень та інструментів контролю. Прикладом цього є застосування схеми «сервітутного лісокористування» для фактичного видобутку надр. Видобувна компанія подає клопотання до ДП «Ліси України» на отримання земельної ділянки у тимчасове лісокористування. Після формального розгляду клопотання, сторони укладають договір земельного сервітуту. Під виглядом оздоровчих чи інших видів рубок лісогосподарське підприємство розчищає територію, фактично готуючи майданчик для видобутку корисних копалин. У результаті видобувна компанія отримує доступ до ділянки для розробки кар'єрів та видобування надр без проходження ОВД загалом, або ж таки з ОВД звіт якого не містить інформації щодо вирубки лісових насаджень та не відображає реальний вплив на довкілля.

Реалізація такої схеми стала можливою внаслідок прийняття Закону № 2805-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами», [56] що активно лобіювався надрокористувачами. Попри декларовану мету «спрощення роботи бізнесу», закон відкрив широкі можливості для зловживань: спростив доступ до земельних ділянок; дозволив оформляти землі як лісові, але фактично вести видобуток; позбавив громади механізмів впливу на рішення про видобуток корисних копалин; проігнорував ризики для довкілля. Це ще один приклад того, як бізнес використовує законодавчі ініціативи для захисту власних інтересів, незважаючи на загрози для довкілля.

Забудова без обмежень. Розширення територій Смарагдової мережі, інтеграція норм із захисту біорізноманіття у містобудівне планування та посилення контролю за впливом будівництва на довкілля створює для будівельного бізнесу низку викликів: повну заборону або обмеження забудови земель, які планувалися під комерційні або житлові проекти; збільшення витрат та часового ресурсу для отримання погоджень будівництва — необхідність проходження оцінки впливу на довкілля (ОВД), що передбачає

обговорення проєктів забудови громадськістю, подання нею зауважень і пропозицій до проєктів будівництва, що потребують розгляду та реагування; необхідність проходження оцінки впливу на території Смарагдової мережі; ризик втрати інвестицій, до прикладу, коли за рішенням держоргану виконавчої влади або суду блокується проєкт будівництва, що завдає фінансових втрат компаніям.

Відтак, деякі представники будівельного бізнесу застосовують широкий арсенал методів для реалізації будівельних проєктів, які водночас є протидією реформі:

- *гальмування законодавчих ініціатив* — відсутність нормативного регулювання територій Смарагдової мережі, а в подальшому — територій Natura 2000 означає відсутність обмежень у будівництві, що в свою чергу дозволяє будівництво ВДЕ, АЗС, кладовищ на території Смарагдової мережі;
- *лобіювання ухвалення законодавства*, що скасовує: проходження процедури ОВД при реалізації окремих проєктів будівництва; обмеження здійснення вирубки дерев, лісових насаджень під проєкти будівництва.

Зокрема, для реалізації експериментальних проєктів будівництва Каховської ГЕС та Національного військового меморіального кладовища (НВМК) були запроваджені відступи від обов'язкової процедури оцінки впливу на довкілля. У випадку проєкту НВМК такий відступ створив підґрунтя для подальших рішень, що дозволили вирубку лісу в межах території Смарагдової мережі без отримання лісорубних квитків. Для забезпечення цього рішення була прийнята Постанова Кабінету Міністрів України № 225 від 1 березня 2024 року [57], яка скасувала вимогу спеціального дозволу на використання лісових ресурсів. Згодом вона була визнана протиправною і втратила чинність за рішенням суду. Ці приклади демонструють, що відступи від обов'язкових екологічних процедур без належного аналізу наслідків не лише посилюють ризики для довкілля, але й провокують соціальну напругу та нестабільність у правозастосуванні, а також негативно впливають на імідж і представників певного

бізнесу, і державних органів, чи їхніх уповноважених осіб, що приймають такі рішення.

- *вплив на органи державної влади для прийняття позитивних висновків з ОВД, що дозволяють реалізацію проєктів будівництва;*
- *легалізація тіньових схем реалізації проєктів будівництва:* вилучення земельних ділянок з користування без погодження землекористувачів та зміни цільового призначення земельної ділянки, з метою зробити її придатною під забудову; усунення громадськості від участі в обговореннях проєктів будівництва; обіцянки фінансових перспектив і працевлаштування місцевого населення з метою підтримки ними проєктів будівництва.

Яскравим прикладом тіньових практик на рівні законодавчих ініціатив є законопроект № 12089, схвалений Верховною Радою України [55]. Формально законопроект спрямований на захист добросовісних набувачів майна, втім на практиці він створює інструмент для легалізації незаконного вилучення земель — зокрема лісових, водних та інших особливо цінних територій. Він значно ускладнює можливість повернення таких земель громаді чи державі, навіть у випадках, коли їх набули внаслідок корупційних схем. Водночас відсутність винятків для природних територій, що не мають завершеного правового статусу — як-от території Смарагдової мережі — лише посилює ризики їх втрати під тиском забудови.

Розораний смарагд: деякі представники агробізнесу проти довкілля. Певні представники агробізнесу передусім побоюються, що впровадження реформи призведе до втрати орних земель та неможливості їхнього використання для сільськогосподарської діяльності.

На практиці відомі випадки, коли певні агрокомпанії ведуть діяльність без належних дозвільних документів та уникають навіть базових інвестицій у благоустрій. До ключових ризиків також належать обмеження на застосування агрохімікатів, які заборонені законодавством ЄС, що,

у свою чергу, може вплинути на рівень врожайності. Супротив реформі проявляється у розорюванні територій Смарагдової мережі, самовільному освоєнні земель, здійсненні тиску на розпорядників земельних ділянок, для використання територій Смарагдової мережі у власних інтересах шляхом фінансування різних сторонніх проєктів; лобювання інтересів певних груп агробізнесу у парламенті.

Водночас конструктивне залучення агробізнесу до співпраці у межах впровадження Смарагдової мережі (а в майбутньому — мережі Natura 2000) може стати основою для довгострокових переваг — водночас і для довкілля, і для самого бізнесу.

Збереження природних ландшафтів поруч із сільськогосподарськими угіддями сприяє покращенню якості ґрунтів, стабілізації водного режиму та зниженню витрат на агрохімікати в довгостроковій перспективі. Відкритість до природорієнтованих рішень дозволить агровиробникам брати участь у пілотних проєктах, розвивати державно-приватне партнерство, залучати фінансування від міжнародних донорів. Це дасть змогу зміцнити репутацію компаній, підвищити рівень довіри з боку споживачів, локальних громад і партнерів, конкурентоспроможність бізнесу в умовах переходу України до принципів сталого розвитку.

Мисливство в умовах реформи: загрози, зміни. Серед ймовірних причин супротиву реформі є обмеження територій для полювання. Включення мисливських угідь до територій Смарагдової мережі зумовить впровадження суворіших правил користування або повну заборону полювання на окремих територіях. Реформа передбачає посилений моніторинг та регулювання чисельності диких тварин, що може обмежити традиційні практики регулювання популяцій мисливських видів через відстріл. Для запобігання вказаним змінам деякі представники цього сектору використовують:

- *лобіювання інтересів*, що спрямовані на обмеження прав природоохоронних органів або спрощення користування угіддями;

- *формування публічного нарративу*, в якому мисливці позиціонуються як «єдині охоронці лісу та біорізноманіття»;
- *фінансове стимулювання* місцевих громад для підсилення опору.

Окрім бізнес сектору, ймовірний опір реформі може виникнути й серед державних та місцевих органів влади, які формально є учасниками реформи, але можуть сприймати запроваджені зміни як загрозу наявним управлінським практикам, інституційній стабільності або фінансовим пріоритетам. У цьому контексті варто окремо виділити обласні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та Міністерство фінансів України, які з різних причин можуть стримувати впровадження реформи.

Обласні державні адміністрації: конфлікт ролей. Обласні державні адміністрації (ОДА) займають особливе місце у впровадженні реформи, поєднуючи функції виконавців реформи на місцях та розпорядників земель державної власності.

На них покладається включення територій Смарагдової мережі до стратегій регіонального розвитку, розробка планів управління територіями Смарагдової мережі, а також здійснення контролю за землекористуванням відповідно до довіклієвих вимог. Водночас, як розпорядник земель державної власності ОДА приймають рішення про виділення земельних ділянок в користування, передачі в оренду або під забудову земельних ділянок, зокрема тих, що належать/потенційно належатимуть до Смарагдової мережі.

Суміщення владних та господарських функцій створює ризик ухвалення рішень не в інтересах довілля, а в інтересах економічної вигоди або політичної доцільності. Як свідчить практика, ОДА можуть діяти під впливом інтересів певного бізнесу або політичних гравців, що унеможливає реалізацію довіклієвих пріоритетів на регіональному рівні. У ситуаціях, коли потрібно обирати між збереженням території й її господарським використанням, часто переважає короткострокова економічна вигода. Відсутність

ефективного контролю за землекористуванням та іноді низький рівень прозорості ухвалення рішень не лише ускладнює впровадження реформи, а й підриває довіру громад і представників екологічної спільноти у її доцільність.

Органи місцевого самоврядування (ОМС) — важливі, але неоднорідні учасники реформи — сільські, селищні та міські ради — мають вирішальне значення для успіху реформи на місцевому рівні. Їхній правовий статус як представницьких органів громади передбачає, що рішення мають ухвалюватися в інтересах мешканців територіальної громади. Водночас практика демонструє, що насправді ці інтереси нерідко витісняються економічними, політичними чи приватними пріоритетами.

Саме ОМС уповноважені включати території Смарагдової мережі (а в майбутньому — території Natura 2000) до стратегічних документів розвитку, формувати плани управління, забезпечувати збереження видів дикої флори та фауни, природних оселищ, а також взаємодіяти з науковими та природоохоронними організаціями. Водночас ці ж органи приймають рішення щодо виділення земельних ділянок у користування, зміни їхнього цільового призначення, що створює ризик конфлікту інтересами довкілля та економічною доцільністю. Така подвійність ролей особливо загострюється у випадках, коли у громадах обмежені фінансових ресурсів, а охорона біорізноманіття сприймається як перешкода для місцевого розвитку.

Попри це, ОМС мають потенціал стати провідниками реформи. Вони безпосередньо взаємодіють із громадянами, краще розуміють локальні потреби і можуть швидше реагувати на виклики у довкіллевій сфері. В умовах політичної волі, екологічної свідомості, достатньої обізнаності та активної співпраці з інституціями, ОМС здатні забезпечити ефективно управління територіями Смарагдової мережі (а в подальшому — територіями Natura 2000).

Однак ризики залишаються. Відсутність фахових знань, прозорих процедур та відкритого діалогу з громадськістю підвищує ймовірність конфліктів та екологічних втрат. Якщо ОМС не будуть забезпечені методичною підтримкою,

доступом до якісних даних і розумінням довгострокових цілей реформи, їхня діяльність залишатиметься непослідовною, а потенціал змін — нереалізованим.

Міністерство фінансів України: бюджетний фільтр реформ

Міністерство фінансів України — бюджетний фільтр реформи. Міністерство фінансів України не є безпосереднім учасником впровадження реформ, однак відіграє ключову роль у визначенні фінансових рамок, від яких залежить їхня реалізація. Попри декларовану підтримку довкіллевих ініціатив, Мінфін зазвичай дотримується вкрай обережного підходу до нових видатків. Це проявляється у високих вимогах до обґрунтування витрат, ретельному аналізі очікуваних результатів та необхідності пошуку компенсаторів бюджетних витрат. Такий підхід не завжди узгоджується з логікою трансформацій у довкіллевій сфері, де ефект часто має віддалений у часі характер і не піддається швидкому кількісному вимірюванню. Унаслідок цього Мінфін може сприймати ініціативи як фінансово невиправдані або такі, що створюють ризики для бюджетної збалансованості. За відсутності політичної підтримки, чітких фінансових розрахунків і міжвідомчої координації, ймовірність того, що Мінфін стане стримуючим чинником реформ, є досить високою.

10.2. Група ймовірної підтримки

Група ймовірної підтримки реформи — це активні учасники суспільних змін, які прагнуть удосконалення правових, інституційних та фінансових механізмів для її реалізації. Найімовірніше, вони підтримують реформу. Водночас кожен з учасників має власні інтереси, бачення та перестороги щодо змін. Відмінність підходів, різний рівень залученості і розбіжності у пріоритетах можуть як сприяти позитивним перетворенням, так і створювати виклики в процесі реалізації реформи.

Наука і реформа: підтримка, що потребує незалежності. Наукові установи, науковці є важливою стороною підтримки реформи. Саме на них покладено завдання підготовки наукових обґрунтувань, створення нових та розширення наявних об'єктів Смарагдової мережі, дослідження і моніторингу стану природних оселищ і видів дикої флори та фауни, розробки та надання методичних рекомендацій щодо ефективного управління територіями Смарагдової мережі. Вони мають можливість популяризувати реформу серед державних та громадських інституцій, населення, шляхом поширення науково обґрунтованої інформації.

З одного боку, реформа відкриває перспективи для розширення досліджень, підвищення якості наукових робіт, залучення додаткових фінансових ресурсів та інтеграції в європейський науковий простір. З іншого — ставить перед науковими установами та фахівцями виклики адаптації до жорсткішого європейського законодавства, що може сприйматися як загроза звичним методам роботи.

Ризиком, здатним вплинути на впровадження реформи, є конфлікт інтересів, коли деякі наукові установи або окремі науковці отримують фінансування та/або інші переваги від певних бізнес-структур, зацікавлених у певних результатах досліджень. На практиці відомі випадки, коли певні наукові висновки щодо цінності територій чи впливу певних проектів на довкілля не відображали повної, об'єктивної і достовірної інформації, а були викривлені на користь комерційних структур. Це породжує недовіру до результатів досліджень, а також створює ризики і передумови для ухвалення рішень виключно на користь бізнесу, а не довкілля. Показовим прикладом стала ситуація з проектом будівництва ВЕС на полонині Боржава — території, що має високу природоохоронну цінність і є частиною Смарагдової мережі. Звіт з ОВД, поданий розробниками, містив суттєві викривлення та недостовірну інформацію: вплив на ґрунти та гідрологічні процеси був занижений, а аналіз законодавства містив фактичні помилки. У результаті висновок з ОВД було скасовано в судовому порядку.

Менш очевидною, але значимою є також внутрішня конкуренція між деякими науковцями і деякими науковими установами, яка призводить до дублювання досліджень, суперечливих експертних висновків, публічних конфліктів, незацікавленості в ухваленні остаточних рішень, які можуть зупинити фінансування проєктів.

Заклади вищої освіти — баланс між теорією і практикою. Заклади вищої освіти є тією стороною, на яку покладеться довготривале за часом завдання — забезпечення сталого розвитку реформи. Саме сьогоднішні студенти завтра стануть фахівцями, які визначатимуть майбутнє довкіллевої сфери України.

Реформа створює можливість модернізувати освітні програми, залучити міжнародні гранти та розширити співпрацю з європейськими університетами. Проте вона також висвітлює суттєві проблеми у сфері підготовки фахівців (екологів, біологів, географів тощо).

На даний час, в українських закладах вищої освіти відсутні спеціалізовані дисципліни, які б комплексно висвітлювали питання пов'язані зі Смарагдовою мережею, Natura 2000, охороною видів дикої флори та фауни, збереження природних оселищ, управління цінними територіями. Вони розглядаються фрагментарно в межах загальних екологічних курсів. Через брак сучасних навчальних програм та слабку інтеграцію практичного досвіду у навчальний процес, випускники не володіють достатніми знаннями та навиками для роботи у довкіллевій сфері. Це зумовлює ризик формування покоління фахівців, які не готові впроваджувати реформу на практиці.

Завдання, які мали б виконувати освітні заклади, перенесли на себе неурядові громадські організації. Вони реалізують навчальні ініціативи, залучаючи екосвідому молодь до вивчення питань і проблем довкіллевої сфери. Однак, якщо ситуація не зміниться у найближчому майбутньому, існує загроза, що реформа залишиться без кваліфікованих виконавців, що призведе до її гальмування або навіть до часткової втрати напрацьованих досягнень.

Представники природоохоронного руху – каталізатори змін: можливості та ризики. Ці структури відіграють важливу роль у створенні Смарагдової мережі, а в подальшому і Natura 2000, у впровадженні реформи. Вони забезпечують інформаційну, аналітичну, експертну та освітню підтримку процесу впровадження реформи. Здійснюють моніторинг законодавчих ініціатив, контроль за виконанням довікільного законодавства, адвокатують необхідні зміни та інформують суспільство про мету реформ.

Завдяки гнучкості та незалежності від державних структур вони можуть швидко реагувати на виклики реформи, залучати міжнародних партнерів до співпраці та за необхідності мобілізувати громадськість для захисту територій Смарагдової мережі, збереження біорізноманіття.

Представники природоохоронного руху фактично виконують чимало завдань, які де-юре покладені на державні інституції. У деяких випадках саме представники екоспільнот стають єдиними ефективними захисниками довкілля, коли державні органи «мовчать», ухиляються від виконання своїх обов'язків або діють у конфлікті інтересів. Недопущення реалізації низки руйнівних будівельних бізнес-проектів на території Смарагдової мережі стало можливим лише через ініціювання природоохоронними організаціями судових процесів. Попри свою активну позицію, представники природоохоронного руху не мають владних повноважень, а тому їхній вплив на ухвалення рішень обмежений, а ініціативи зазначають та/або можуть зазнавати супротиву деякого недоброчесного бізнесу та чиновників, що в свою чергу ускладнює впровадження реформи.

Мають місце випадки і грінвошингу, коли під виглядом захисту природи насправді любіються інтереси бізнесу або окремих політичних груп. На практиці звіти, дослідження, що подаються від імені таких організацій, як незалежна експертна оцінка, можуть містити необґрунтовані висновки або маніпулятивні дані. Такі матеріали використовуються не для об'єктивного аналізу, а як елемент тиску на державні чи бізнес-структури. Це спотворює суть реформи та підриває довіру суспільства. Послаблює ефективність

громадського сектору та може гальмувати реалізацію змін. Відсутність якісної взаємодії з органами державного управління та іншими інституціями, може привести до ситуації, коли окремі проекти в рамках реформи будуть успішними, але загальний результат впровадженнь залишиться декларативним.

Місцеві мешканці: учасники змін чи заручники реформи? Місцеві мешканці, які проживають поруч із територіями Смарагдової мережі, є безпосередньо зацікавленими учасниками реформи. Водночас, важливо розрізнити їхню позицію від офіційної позиції органів місцевого самоврядування (ОМС), оскільки інтереси громадян не завжди збігаються з рішеннями місцевої влади.

Хоча органи місцевого самоврядування (ОМС) можуть займати нейтральну позицію або відкрито висловлювати супротив реформі, мешканці, навпаки, можуть підтримувати зміни. Водночас окремі жителі громади можуть нівелювати значення реформи, ставлячись до неї з недовірою.

Основні занепокоєння місцевого населення пов'язані з можливими обмеженнями у використанні природних ресурсів. Брак достовірної інформації та недостатня комунікація з боку державних інституцій призводять до поширення міфів про те, що території Смарагдової мережі, а в майбутньому — Natura 2000 повністю виключають господарську діяльність, що може спричинити втрату робочих місць та зниження доходів.

Таким чином місцеві жителі часто стають мішенню для маніпуляцій з боку бізнесу та політичних гравців. Окремі недобросовісні бізнес-структури використовують невдоволення мешканців як інструмент тиску на державні органи.

Попри це, активні та екосвідомі мешканці демонструють готовність до співпраці, впровадження та розвитку реформи, ініціюють моделі екологічного бізнесу, включаючи виробництво органічної продукції, локальні проекти охорони довкілля. Однак, такі ініціативи наразі залишаються без системної підтримки, інформаційного супроводу та фінансових інструментів, які б дозволили місцевим мешканцям стати активними учасниками реформи, а не її заручниками.

Відсутність ефективної співпраці мешканців з ОТГ, як їхнім представницьким органом, іншими інституціями може призвести до соціального спротиву та конфліктів, що уповільнить реформу і нівелює вже здобуті досягнення.

10.3. Група забезпечення та виконання реформи

Ця група зацікавлених сторін охоплює інституції, що відіграють ключову роль у формуванні політики, стратегічному і оперативному плануванні, ухваленні рішень, фінансуванні та практичному впровадженні реформи. Як і в інших групах, позиція окремих учасників не є сталою: деякі можуть виступати як провідники змін, а в іншому контексті — як бар'єри для їхньої реалізації.

Окрім безпосередніх виконавців, до цієї групи належать також інституції, які не впроваджують реформу напряму, проте здійснюють опосередкований вплив на її перебіг. Їхня роль часто полягає у формуванні суспільного запиту, посередництві між зацікавленими сторонами або впливі на рішення через експертизу й адвокацію.

Верховна Рада України — законодавчий двигун чи арена для політичних ігор? Верховна Рада України є центральною інституцією, від якої залежить наявність та якість законодавчого підґрунтя для реалізації реформи. Без законодавчої бази інші учасники реформи не можуть ефективно діяти. Верховна Рада України покликана забезпечити розробку, розгляд законопроектів і ухвалення законів щодо території Смарагдової мережі, повну транспозицію Пташиної та Оселищної директиви у національне законодавство, здійснення парламентського контролю за виконанням рішень уряду у сфері охорони біорізноманіття.

На практиці реалізація цієї ролі часто ускладнюється впливом внутрішніх і зовнішніх чинників. Верховна Рада України є мозаїкою політичних інтересів. Її ставлення до змін у довкіллевій сфері формується під впливом політичної кон'юнктури, міжфракційних домовленостей, регіональ-

них інтересів та тиску з боку деяких бізнес-структур. Окремі представники депутатського корпусу прямо або опосередковано пов'язані із певними галузями бізнесу, інтереси яких потенційно зачіпає реформа, що зумовлює лобювання позицій, які суперечать цілям Смарагдової мережі.

Законопроекти у довіллевій сфері блокуються шляхом повернення на доопрацювання, внесення великої кількості правок або затягування їхнього розгляду. Законодавчі ініціативи використовуються як предмет торгу: підтримка довіллевого законопроекту може обмінюватися на голоси за бюджет чи кадрові призначення або просто відкладатися «до зручного моменту». Різні комітети Верховної Ради України можуть мати суперечливі підходи до однієї й тієї ж ініціативи. Без міжкомітетної згоди та координації навіть технічно підготовлений законопроект може «зависнути».

Окремі представники депутатського корпусу сприймають реформу виключно як технічну вимогу від ЄС, не розуміючи її змісту та довгострокової цінності. Це зумовлює їхній формальний підхід до розгляду законопроектів.

Попри це, в парламенті діє невелике, але активне ядро депутатів, які системно підтримують екологічні ініціативи, співпрацюють з громадськими організаціями, експертами, науковцями. Вони ініціюють парламентські слухання, просувають законодавчі зміни, координуються з міжнародними партнерами. Втім ці зусилля часто виявляються недостатніми, щоб подолати вищевказані фактори та інституційну інертність.

Кабінет Міністрів України — між координацією та інерцією. Саме на Кабінет Міністрів України покладається обов'язок забезпечити впровадження реформи: розробку та прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які деталізують основне законодавство та регулюють впровадження реформи на практиці; координація та узгодження дій міністерств у рамках впровадження реформи. В ідеалі саме КМУ мав би стати платформою для консолідації зусиль між міністерствами, парламентом, місцевою владою, громадськими організаціями та міжнародними партнерами. Втім, на практиці ця роль виконується фрагментарно.

Реформа Смарагдової мережі (а в скорому майбутньому — Natura 2000) не належить до переліку публічно проголошених урядових пріоритетів, що знижує фокус уваги на неї при прийнятті рішень. В умовах війни, економічної кризи, питання докільля відсувається на другий план. Попри наявність затверджених планів та встановлених строків реалізації, заходи, спрямовані на впровадження реформи, не були виконані. Навіть за наявності політичної волі, реальні кроки КМУ можуть затягуватися через часті зміни керівного політичного складу, складні процедури погодження з міністерствами, бюрократичну обережність або зміну пріоритетів залежно від складу уряду.

Уряд балансує між зобов'язаннями перед ЄС й економічними інтересами. Внаслідок чого створення Смарагдової мережі (а в найближчій перспективі і переходу до Natura 2000), впровадження вимог директив швидше розглядається як «перешкода для інвесторів», а не як стратегічна необхідність. У свою чергу з боку ЄС та міжнародних партнерів існують очікування швидкого прогресу. Безумовно, такі очікування матимуть вплив на темпи реалізації реформи. Водночас, важливо аби ухвалені рішення містили реальні механізми впровадження реформи, а не мали декларативний характер. Адже від водночас і швидкості, і якості проведення реформи в тому числі залежить наш як держави успіх вступу до ЄС.

Міністерство юстиції — невидимий бар'єр чи необхідний фільтр? Роль Мін'юсту важлива у процедурному ланцюжку реалізації реформи. Саме воно здійснює правову експертизу нормативно-правових актів, перевіряє відповідність законодавчих ініціатив чинним правовим нормам. Без погодження Мін'юсту реформа не може рухатися далі: нормативно-правові акти, ухвалені Кабінетом Міністрів України або міністерствами, не набувають чинності без державної реєстрації в Мін'юсті. За відсутності правової підтримки з боку Мін'юсту реформа Смарагдової мережі (а в подальшому — Natura 2000) ризикує залишитися неформалізованою — з добрими намірами, але без юридичних механізмів втілення.

Разом з тим, на практиці юридичний розгляд часто стає місцем гальмування. Мін'юст може затягувати розгляд або повертати документи на доопрацювання з формальних причин, навіть якщо ці акти підтримані урядом або міжнародними партнерами. Особливо чутливою є ситуація, коли доквіллеві ініціативи зачіпають інтереси гравців у сферах землекористування чи будівництва. У таких випадках документи можуть «застрягати» в юридичних процедурах надовго. Формалізм і консерватизм у підходах до доквіллевого законодавства, відсутність спеціалізованих екологічних юристів у складі міністерства з розумінням необхідних дискрецій у процедурах прийняття рішень, можливий вплив політичного чи бізнесового тиску, створюють виклики у впровадженні реформи.

Інституції опосередкованого впливу. Серед інституцій, які безпосередньо не впроваджують реформу, але здійснюють вплив на її реалізацію, слід виділити міністерства, що формують регуляторне поле у сфері землекористування, просторового планування, та інфраструктури. Їхні рішення здатні як сприяти реформі так і створити бар'єри для досягнення її мети.

Міністерство аграрної політики та продовольства України формує політику землекористування і через підпорядкований Держгеокадастр визначає межі потенційних територій Смарагдової, що критично важливо для набуття ними правового статусу.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України відповідає за просторове планування та інтеграцію Смарагдової мережі в містобудівні документи — це відкриває можливості для збереження територій, але й створює ризики, якщо пріоритет надається забудові.

Міндовкілля — профільна ланка реформи. Міндовкілля є профільним органом, відповідальним за впровадження реформи та виконання євроінтеграційних зобов'язань України у доквіллеві сфері. На міністерство покладене формування державної політики у сфері збереження біорізноманіття, визначення стратегічних пріоритетів реформи.

Міністерство провело серію фахових обговорень щодо впровадження реформи. У співпраці з громадськими організаціями та науковими установами забезпечило подання нових територій для включення до Смарагдової мережі. Однак, міністерство не має достатньої політичної ваги в системі виконавчої влади. Фактично реформа перебуває в пастці між секторальними інтересами інших міністерств.

Серйозним викликами у впровадженні реформи для Міндовкілля є:

- *фінансова залежність* — бюджетних коштів недостатньо для реалізації всіх необхідних заходів, що ускладнює виконання міжнародних зобов'язань;
- *адміністративний хаос* — відсутність узгодженості між міністерствами призводить до дублювання функцій, суперечливих рішень і гальмування реформи. Ініціативи Міндовкілля часто блокуються або зводяться нанівець під час міжвідомчих погоджень — зокрема з Мінагрополітики чи Мінінфраструктури;
- *перевантаженість* департаменти міністерства перевантажені, кадровий потенціал обмежений. Крім того, міністерство має обмежений вплив на регіони, де фактична реалізація реформи залежить від позицій ОМС, ОДА та балансу інтересів з місцевим бізнесом;
- *юридичні маніпуляції* — неузгодженість екологічних норм із законами інших секторів дає можливість для судових позовів проти рішень Міндовкілля;
- *залежність від політичного керівництва* — що робить реформу вразливою до змін влади;
- *конфлікт між довіллям та економікою* — Міністерство діє у конфлікті між екологічними вимогами та економічними реаліями, що зумовлює ризик переваги комерційних інтересів, пом'якшення довіллявих норм або вибіркового їх застосування.

Підпорядковані Міндовкіллю органи у впровадженні реформи. Підпорядковані Міндовкіллю державні агентства, служба держгеонадр та державна екологічна інспекція відповідають за інтеграцію вимог директив у господарську

діяльність, видачу дозволів та здійснення контролю за дотриманням довкілєвого законодавства.

Державне агентство лісових ресурсів України (ДАЛР), в контексті реформи повинне адаптувати свою діяльність до вимог директив, забезпечити збереження біорізноманіття на територіях Смарагдової мережі (а в майбутньому — на територіях Natura 2000). Водночас орієнтація на ресурсну модель управління та економічна залежність від лісозаготівлі гальмують впровадження реформаторських змін.

Державне агентство водних ресурсів України (ДАВР) покликане забезпечити збереження гідрозалежних природних оселищ через інтеграцію довкілєвої складової у водне управління. Втім, станом на сьогодні управлінські практики залишаються орієнтованими переважно на водогосподарські потреби. Питання збереження біорізноманіття не мають системного врахування.

Державна служба геології та надр України (Держгеонадра) формально враховує інтереси довкілля при видачі спеціальних дозволів на надрокористування, однак на практиці при ухваленні рішень щодо видачі дозволу, встановленні його умов часто переважають господарські інтереси.

Державна екологічна інспекція України (ДЕІ) залишається єдиним контрольним органом у сфері охорони довкілля. Попри заявлену відкритість до реформи, її інституційна спроможність залишається обмеженою. Без нарощення кадрового та технічного потенціалу, а також оновлення інструментів контролю її спроможність залишатиметься обмеженою.

Установи природно-заповідного фонду (ПЗФ) відіграють важливу роль у реалізації реформи, оскільки саме вони забезпечують безпосереднє управління багатьма територіями, що входять до Смарагдової мережі (а в майбутньому входитимуть до територій Natura 2000). Зі стартом процесу її впровадження на ці установи покладаються нові функції, пов'язані з адаптацією до європейських підходів охорони біорізноманіття. Це передбачає перехід від формального включення територій до складу ПЗФ до активного менеджменту, моніторингу стану природних оселищ,

управління заходами з охорони видів дикої флори та фауни і збереження природних оселищ.

Разом з тим, багато установ ПЗФ стикаються з браком ресурсів, кадрової спроможності та недостатньою нормативною та фінансовою підтримкою для реалізації покладених на них завдань, низьким рівнем екологічної свідомості певних представників громад та місцевого бізнесу. Окрім цього у працівників ПЗФ відсутній практичний досвід розробки чи реалізації планів управління за вимогами ЄС. Участь у впровадженні Смарагдової мережі нерідко сприймається працівниками ПЗФ як додаткове навантаження без чіткого інституційного підкріплення чи фінансування.

Фактично установи залишаються ізольованими в системі прийняття рішень, а їхня роль часто зводиться до технічного виконання без належного впливу на планування чи землекористування. У разі неврахування потреб ПЗФ як ключових виконавців, реалізація реформи на практиці ризикує залишитися фрагментарною.

Кожна з наведених груп зацікавлених сторін здійснює свій вплив на впровадження реформи. Реалізація змін на практиці неможлива без синергії зусиль: стримування потенційного опору, посилення активності прихильників і підтримки виконавців, здатних забезпечити практичне втілення реформи, переконання опонентів і перетворення їх на союзників. Ефективність її впровадження залежить від конструктивної взаємодії між усіма зацікавленими сторонами, що передбачає відкритий діалог, баланс інтересів і спільну відповідальність за досягнення результатів. Адже досягненим результатом має бути розвиток екологічно дружнього бізнесу, збереження особливо цінних видів дикої флори і фауни, виконання євроінтеграційних зобов'язань для повноцінного членства в ЄС.

11. ЕКОНОМІЧНА ДОЦІЛЬНІСТЬ ТА ФІНАНСОВІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ СМАРАГДОВОЇ МЕРЕЖІ В УКРАЇНІ

Економічна вигода та ефективність витрат впровадження і розширення Смарагдової мережі в Україні. Прогнозні оцінки, проведені в межах реалізації проекту «Збереження природної спадщини для життя в Україні» (ConNaturLIFE Ukraine) свідчать, що території Смарагдової мережі в Україні мають потенціал щорічної економічної вигоди обсягом приблизно 238 євро на гектар. У порівнянні з прогнозованими витратами на управління і розвиток (65,5 євро на гектар на рік), вигоди значно перевищують витрати. Такий розрив демонструє економічну доцільність повноцінного впровадження Смарагдової мережі (в перспективі — конвертації в Natura 2000) в Україні. Моделювання витрат демонструє, що зі збільшенням охоплення природоохоронних територій необхідні видатки на одиницю площі суттєво знижуються (до 40 євро на гектар при охопленні 35 % території України). Ці результати показують, що варто поступово розширювати Смарагдову мережу (в перспективі — конвертації в Natura 2000), адже це не лише допоможе виконати екологічні зобов'язання України, а й дозволить ефективніше використовувати бюджетні кошти. Доцільно оптимізувати просторову структуру об'єктів, що дозволить зменшити операційні витрати.

Прогнозування вартості управління територіями Смарагдової мережі в Україні. Видатки на утримання територій Смарагдової мережі в Україні було змодельовано на основні аналогічних даних для мережі Natura 2000 в 25 країнах-членах ЄС. За нашими оцінками, медіанна вартість утримання територій становить 65,5 євро на гектар на рік, з довірчим інтервалом від 57,4 до 73,6 євро.

Прогноз створено на основі зваженої квантильної регресії, яка дозволила адаптувати модель до умов України,

зокрема шляхом врахування макроекономічних характеристик (зарплати, ВВП на душу населення), структури землекористування, рівня урбанізації, та просторової організації природоохоронних територій. Найсуттєвішими чинниками, що впливають на зменшення прогнозованих витрат в Україні, стали низька заробітна плата у порівнянні з ЄС, відносно великі розміри об'єктів, та порівняно невисокий рівень урбанізації. Натомість чинники, як-от відносна варіація площі та частка охопленої території, дещо підвищували очікувані видатки.

Аналіз чутливості до масштабування мережі продемонстрував економічну закономірність: зі збільшенням частки природоохоронних територій витрати на гектар знижуються. Зокрема, при зростанні частки Смарагдової мережі в загальній площі України з 13 % до 20 % витрати на гектар зменшуються до 55,9 євро, а при досягненні 35 % — до 40,1 євро на гектар. Це відображає ефект економії на масштабі: адміністративні витрати розподіляються більш рівномірно, а організаційна інфраструктура мережі стає ефективнішою.

Рекомендації для державної політики. На основі отриманих результатів можна сформулювати три ключові рекомендації для державної політики:

1. По-перше, доцільно визнати розширення Смарагдової мережі не лише екологічним, але й економічно виправданим рішенням. Витрати на одиницю площі зменшуються зі зростанням охоплення, що свідчить про ефект економії на масштабі. Отже, стратегічною метою має стати поступове збільшення частки територій мережі до 30–35 %, у відповідності з європейськими цілями біорізноманіття.
2. По-друге, слід забезпечити перегляд просторової структури природоохоронної мережі в Україні з урахуванням її економічної ефективності. Концентрація розрізаних, малих об'єктів у функціональні кластери дозволить зменшити витрати на управління, моніторинг і адміністрування.

3. По-третє, на етапі бюджетного планування варто запровадити механізми прогнозування витрат, які враховують не лише загальну площу мережі, а й структуру землекористування, демографічні та економічні параметри. Це дозволить уникнути недооцінки майбутніх фінансових потреб і сформувані обґрунтовані запити на спільне фінансування з боку ЄС.

Визначення економічної цінності територій Смарагдової мережі в Україні. Вигоди від природоохоронних територій поділяються на три типи: вартість прямого використання (наприклад, рекреація, деревина, рибальство), вартість непрямого використання (очищення води, запилення, регулювання клімату) та вартість, не пов'язану з використанням (цінність існування природи або збереження її для майбутніх поколінь). Цей поділ є основою для вибору відповідних методів оцінки економічної цінності територій Natura 2000 у країнах ЄС.

Для прямих вигод здебільшого застосовуються методи ринкових цін і вартості подорожі, для непрямих — метод уникнутих витрат або виробничих функцій, а нематеріальні цінності оцінюються через готовність платити або вибіркові експерименти.

У контексті України найбільш ефективним підходом є метод перенесення вигод — він дозволяє використовувати перевірені європейські оцінки, адаптовані до національного рівня доходів, ландшафту й соціальних пріоритетів. Цей підхід уже успішно застосовано для оцінки вигод Смарагдової мережі, що охоплюють як ринкові, так і неринкові послуги.

Оцінка економічної цінності Смарагдової мережі в Україні за допомогою методу перенесення вигод. Для оцінки економічної цінності Смарагдової мережі в Україні було застосовано метод перенесення вигод, який дозволяє використовувати результати європейських оцінок для визначення вартості екосистемних послуг в Україні. Такий підхід обрано з огляду на обмежену кількість національних досліджень і потребу в швидкій та економічно ефективній оцінці. Метод дозволяє врахувати як ринкові, так і неринкові

вигоди від природоохоронних територій. Його використання забезпечує узгодженість із підходами ЄС і створює основу для подальших розрахунків потреб фінансування.

Було враховано як прямі вигоди (зокрема ринкову вартість деревини), так і регульовальні екосистемні послуги, серед яких водопостачання, захист від повеней та секвестрація вуглецю. Окрему увагу приділено нематеріальним вигодам, що виявляються у готовності населення платити за збереження природи. Оцінки із європейських досліджень адаптовано до українських умов із урахуванням біогеографічного поділу, особливостей екосистем, доходів населення, та інших релевантних чинників. Загальну економічну вигоду від функціонування Смарагдової мережі в Україні оцінено в приблизно 238 євро на гектар на рік.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР: станом на 1 січ. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>
2. Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів: Директива Європ. Союзу від 30.11.2009 № 2009/147/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-09#Text
3. Директива Європейського Парламенту і Ради 92/43/ЄС від 21 травня 1992 року про охорону природних оселищ та дикої фауни і флори: Директива Європ. Союзу від 21.05.1992 № 92/43/ЄС. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_004-92#Text
4. Зелена книга України — Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України — офіційний сайт. URL: <https://mepr.gov.ua/diyalnist/napryamky/bioriznomanittya/zelena-knyga-ukrayiny-2/>
5. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі: Конвенція Ради Європи від 19.09.1979: станом на 29 жовт. 1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032#Text
6. Non-transposition of EU legislation: Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives. European Commission — European Commission. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/inf_22_5409
7. Guidance document on the birds and habitats directives in estuaries and coastal zones — publications office of the EU. Publications Office of the EU. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7cd07741-de74-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-en>
8. Про екологічну мережу України: Закон України від 24.06.2004 № 1864-IV: станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text>
9. Про Червону книгу України: Закон України від 07.02.2002 № 3055-III: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text>

10. Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII: станом на 1 лют. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>
11. Лісовий кодекс України: Кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>
12. Про Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення: Постанова Каб. Міністрів України від 29.08.2002 № 1287: станом на 17 верес. 2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2002-п#Text>
13. Про затвердження Правил любительського і спортивного рибальства: Наказ Всі міжнар. док. від 19.09.2022 № 700: станом на 28 черв. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1412-22#Text>
14. Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів: Закон України від 08.07.2011 № 3677-VI: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3677-17#Text>
15. Про затвердження Положення про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин: Наказ М-ва аграр. політики та продовольства України від 17.10.2011 № 549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1211-11#Text>
16. Про мисливське господарство та полювання: Закон України від 22.02.2000 № 1478-III: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14#Text>
17. Про тваринний світ: Закон України від 13.12.2001 № 2894-III: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14#Text>
18. Про національну інфраструктуру геопросторових даних: Закон України від 13.04.2020 № 554-IX: станом на 31 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/554-20#Text>
19. Про затвердження Порядку розроблення плану управління річковим басейном: Постанова Каб. Міністрів України від 18.05.2017 № 336: станом на 8 верес. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-п#Text>
20. Про затвердження Порядку здійснення моніторингу біологічного та ландшафтного різноманіття: Постанова Каб.

- Міністрів України від 17.01.2025 № 45. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45-2025-п#Text>
21. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки: Закон України від 21.09.2000 № 1989-III: станом на 10 черв. 2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1989-14#Text>
 22. Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23.05.2017 № 2059-VIII: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>
 23. Про стратегічну екологічну оцінку: Закон України від 20.03.2018 № 2354-VIII: станом на 9 лип. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>
 24. План управління Смарагдовим об'єктом «НПП Пирятинський» розроблено та опубліковано в рамках Пілотного проекту Компоненту охорони природи Проекту APENA. URL: (PDF) План управління смарагдовим об'єктом «НПП Пирятинський» (Management plan for Emerald site National nature park Pyriatynskiy)
 25. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р: станом на 17 берез. 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-р#Text>
 26. Про затвердження Положення про правила проведення полювань, поводження із зброєю та порядок видачі ліцензій на добування мисливських тварин: Наказ М-ва аграр. політики та продовольства України від 17.10.2011 № 549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1211-11#Text>
 27. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII: станом на 5 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>
 28. Directive – EU – 2024/1226 – EN – eur-lex. EUR-Lex – Access to European Union law – choose your language. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024L1226>
 29. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 – 212-24): Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X: станом на 1 лют. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>

30. Як відкрити кав'ярню в Україні: покрокова інструкція для підприємців. Бізнес Брокер Денис Демчина. URL: https://business-broker.com.ua/blog/iak-vidkryty-kav-iarniu-z-nulia-skilky-koshtuie-i-shcho-dlia-tsoho-potribno/?utm_source=chatgpt.com
31. Офіційний портал Верховної Ради України. Проект Закону про території Смарагдової мережі №4461 від 04.12.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70592
32. Офіційний портал Верховної Ради України. Проект Закону про збереження природних оселищ та видів природної флори та фауни, що підлягають особливій охороні (про території Смарагдової мережі в Україні) №4461-1 від 26.07.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72597
33. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text>
34. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 № 591-XIV: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14#Text>
35. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI: станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>
36. Деякі питання Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів: Постанова Каб. Міністрів України від 25.06.2020 № 614: станом на 26 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/614-2020-п#Text>
37. Про затвердження Положення про Міністерство закордонних справ України: Постанова Каб. Міністрів України від 30.03.2016 № 281: станом на 24 серп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/281-2016-п#Text>
38. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Постанова Каб. Міністрів України від 02.07.2014 № 228: станом на 1 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2014-п#Text>
39. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI: станом на 15 листоп. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

40. Загальна Структура Міндовкілля — Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України — офіційний сайт. URL: <https://mepr.gov.ua/pro-nas/struktura/zagalna-struktura-mindovkillya/>
41. About us. Umweltbundesamt. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/en/the-uba/about-us>
42. French Biodiversity Agency. Office français de la biodiversité. URL: <https://www.ofb.gouv.fr/en>
43. Структура апарату Міністерства юстиції України — Набори даних — Портал відкритих даних. Головна сторінка — Data.gov.ua. URL: <https://data.gov.ua/dataset/2472993c-4658-4c9d-8a7d-aaf3d6ac91b6>
44. Про Державний бюджет України на 2024 рік: Закон України від 09.11.2023 № 3460-IX: станом на 21 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-20#Text>
45. Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища: Розпорядж. Каб. Міністрів України від 31.05.2017 № 616-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-2017-р#Text>
46. Про припинення заходів державного нагляду (контролю) і державного ринкового нагляду в умовах воєнного стану: Постанова Каб. Міністрів України від 13.03.2022 № 303: станом на 1 квіт. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-п#Text>
47. Проект Закону про державний екологічний контроль №3091 від 19.02.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68186
48. Державне агентство лісових ресурсів України — ПОЛОЖЕННЯ про Державне агентство лісових ресурсів України. Головна | Державне агентство лісових ресурсів України. URL: <https://forest.gov.ua/agentstvo/polozhennya-proderzhlisagentstvo>
49. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України: Постанова Каб. Міністрів України від 19.04.2017 № 275: станом на 13 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-п#Text>

50. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР: станом на 5 берез. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
51. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV: станом на 8 січ. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
52. Мінімум 40 тис. га природи йде під оранку щорічно в Україні! — Українська природоохоронна група. Українська природоохоронна група. URL: <https://uncg.org.ua/za-rik-v-ukraini-dodatkov-rozoriuietsia-40-000-ha-zemel/>
53. Смарагдова мережа в Україні — Ukraine War Environmental Consequences Work Group. Ukraine War Environmental Consequences Work Group — Seeking solutions through information sharing about the environmental impacts of the war. UWEC Work Group. URL: <https://uwecworkgroup.info/uk/emerald-network-in-ukraine/>
54. Відповідальність за порушення процедури оцінки впливу на довкілля у лісовій галузі: діяльність ДБР та можливі зміни — Екологія Право Людина. Екологія Право Людина. URL: <https://epl.org.ua/about-us-posts/vidpovidalnist-za-porushennya-protsedury-otsinky-vplyvu-na-dovkillya-u-lisovij-galuzi-diyalnist-dbr-ta-mozhlyvi-zminy/>
55. ІПС ЛІГА:ЗАКОН — система пошуку, аналізу та моніторингу нормативно-правової бази. Про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо посилення захисту прав добросовісного набувача від 03.10.2024 р. N 12089. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI11706I>
56. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства у сфері користування надрами: Закон України від 01.12.2022 № 2805-ІХ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2805-20#Text>
57. Деякі питання видалення дерев, чагарників, газонів і квітників під час виконання підготовчих та/або будівельних робіт і експлуатації Національного військового меморіального кладовища: Постанова Каб. Міністрів України від 01.03.2024 № 225: станом на 25 верес. 2024 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2024-п#Text>

СЛОВНИК ТЕРМІНОЛОГІЇ

1. Wild flora — дика флора
2. Wild fauna — дика фауна
3. Biodiversity conservation — збереження біорізноманіття
4. Favorable conservation status — сприятливий стан збереження
5. Conservation status of a natural habitat — стан збереження природного оселища
6. Conservation status of species — стан збереження виду
7. Natural habitats — природні оселища
8. Habitat of a species — оселище виду
9. Species of Community interest — види, що становлять інтерес для Європейського Співтовариства
10. Priority species — пріоритетні види
11. Endangered species — види, які перебувають під загрозою зникнення
12. Vulnerable species — вразливі види
13. Rare species — рідкісні види
14. Endemic species — ендемічні види
15. Emerald site — територія Смарагдової мережі
16. Special area of conservation — спеціальна територія збереження
17. Conservation of natural habitats and habitats of species — збереження природних оселищ та оселищ видів
18. Protection of species — охорона видів
19. Appropriate assessment — оцінка впливу планів і проектів на спеціальні території збереження

Аналітичний документ

Соломія Баран, Єлизавета Алексєєва, Анастасія Драпалюк,
Михайло Дребет, Олена Кравченко, Анна Куземко,
Олексій Марущак, Дмитро Скрильніков, Ольга Шуміло-Топіола,
Юлія Францішкевич-Вирста, Індіріх Члапек

**РЕФОРМА СИСТЕМИ ЗБЕРЕЖЕННЯ ТА
ВІДНОВЛЕННЯ ПРИРОДНИХ ОСЕЛИЩ ТА ДИКОЇ
ФЛОРИ І ФАУНИ: УКРАЇНА НА ШЛЯХУ ДО ЄС**

За загальною редакцією *Соломії Баран, Єлизавети Алексєєвої,
Олени Кравченко, Ольги Шуміло-Топіоли*

Комп'ютерна верстка *Маріанни Кук*

Підписано до друку 02.03.2026. Формат 60 × 84/16.
Гарнітура PT Serif. Папір офсетний. Друк цифровий.
Умовн. друк. арк. 6,74. Обл. вид. арк. 4,96.
Наклад 100 прим. Зам. № 3143/1

Видавництво ТзОВ «Компанія “Манускрипт”»
вул. Руська, 16/3, м. Львів, 79008,
тел.: (032) 235-60-00
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3628 від 19.11.2009

