

Інформаційна довідка щодо відмінностей між природоохоронними об'єктами «заказник» та «території особливого природоохоронного значення Смарагдової мережі, яка створюється на виконання статті 4 Бернської конвенції»*

Вступ. Україна приєдналася до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (Бернської конвенції) у 1996 році¹. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію)² у рамках заходів зі збереження, захисту, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати до національного законодавства положення Директиви Ради 92/43/ЄЕС про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори (далі – Директива 92/43/ЄЕС)³, якою впроваджується Смарагдова мережа Європи (Natura 2000). У межах виконання цих зобов'язань виникла необхідність визначити відмінності між поняттями таких природоохоронних об'єктів, як «заказник» та «території особливого природоохоронного значення Смарагдової мережі, яка створюється на виконання статті 4 Бернської конвенції».

Основна частина. Виходячи з норм спеціального Закону України «Про природно-заповідний фонд України» (далі – Закон), заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів. Оголошення заказників провадиться без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів (стаття 25 Закону). Залежно від походження, інших особливостей природних комплексів та об'єктів, що оголошуються заказниками, вони поділяються на ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні (стаття 3 Закону). Ці об'єкти можуть перебувати як у власності Українського народу, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України (стаття 4 Закону).

Завдання, науковий профіль, характер функціонування і режим територій заказників визначаються в положеннях, які розробляються і затверджуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування і реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (щодо

¹ Про приєднання України до Конвенції 1979 року про охорону дикої флори і фауни та природних середовищ існування в Європі: Закон України від 29.10.1996 р. № 436/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/96-%D0%B2%D1%80#top>

² Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2807

³ Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 травня 1992 року про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_004-92#Text

територій та об'єктів загальнодержавного значення), або обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, органом виконавчої влади АР Крим з питань охорони навколишнього природного середовища (щодо територій та об'єктів місцевого значення) (стаття 5 Закону).

Відповідно до статті 26 Закону на територіях заказників забороняються рубки головного користування, суцільні, прохідні, лісовідновні та поступові рубки, видалення захаращеності, а також полювання та інша діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник. Господарська, наукова та інша діяльність, що не суперечить цілям і завданням заказника, проводиться з додержанням загальних вимог щодо охорони навколишнього середовища. Власники або користувачі земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів, оголошених заказником, беруть на себе зобов'язання щодо забезпечення режиму їх охорони та збереження.

Бернська конвенція виходить, насамперед, із необхідності охорони певних видів дикої фауни і флори, а отже, передбачає захист середовища їх існування. Стаття 4 названої Конвенції містить лише загальні умови охорони таких середовищ.

У статті 1 Директиви 92/43/ЄЕС визначено терміни «ділянка, що має значення для Співтовариства» (визначена географічна територія з чітко окресленими межами) та «спеціальна територія збереження» (ділянка, що має значення для Співтовариства, визначена державами-членами за допомогою законодавчого, адміністративного та/або договірної акта, у межах якої застосовуються необхідні заходи зі збереження природних оселищ та/або популяцій видів, для яких призначено таку ділянку). Директивою передбачено процедуру, за якою ділянка, що має значення для Співтовариства, набуває статусу спеціальної території збереження (далі – СТЗ).

Стаття 3 Директиви встановлює, що екологічна мережа СТЗ Natura 2000, що складається з ділянок, на яких представлені різні типи природних оселищ, перелічені в додатку I, а також оселища видів, перелічені в додатку II до Директиви, повинна створювати можливість для підтримання або, у відповідних випадках, відновлення сприятливого статусу збереження типів природних оселищ та оселищ видів у межах їх природних ареалів; вона також включає спеціальні захищені території, класифіковані державами-членами відповідно до Директиви 79/409/ЄЕС⁴.

Кожна держава-член повинна робити власний внесок у створення мережі Natura 2000 тією мірою, в якій на її території представлені охоронювані типи природних оселищ та оселища видів. Для цього держава-член повинна визнати ці ділянки як СТЗ.

Стаття 8 Директиви 92/43/ЄЕС передбачає затвердження Європейською Комісією заходів щодо СТЗ, які потребують спільного фінансування. Щодо

⁴ Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on the conservation of wild birds . URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0147-20190626>

охорони СТЗ Комісія інформується державами-членами кожні 6 років. Директива передбачає й інші положення, що стосуються порядку управління та захисту цих територій.

Стаття 6 Закону про охорону природи *Польщі* (далі – Закон Польщі) визначає різні форми охорони природи шляхом визнання окремих територій національними парками, заповідниками, ландшафтними парками, охоронюваними ландшафтними територіями, територіями Natura 2000, пам'ятками природи, екологічними землями, природно-ландшафтними комплексами тощо. Терміну «заказник», що вживається в українському законодавстві, на наш погляд, найбільше відповідає термін «екологічні землі» – це залишки екосистем, що важливі для збереження біологічного різноманіття та заслуговують на охорону – природні водойми, польові та середньолісові водойми, скупчення дерев і кущів, болота, торфовища, дюни, ділянки рослинності, стариці, озера, відслонення гірських порід, уступи, кам'яниці, інші природні об'єкти та місця проживання рідкісних або охоронюваних видів рослин, тварин і грибів та місця розмноження або місця сезонного перебування (стаття 42 Закону Польщі). Такі землі не викупаються у власників, однак постановою воєводи (або ради гміни) визначаються: назва даного об'єкта, місце розташування, власник, конкретні цілі охорони та, якщо необхідно, заходи щодо його активної експлуатації, а також захист і заборони, характерні для цього об'єкта (території або його частини) тощо.

Натомість, об'єкти мережі Natura 2000 включають території особливої охорони птахів та зони спеціальної охорони середовища проживання видів, які можуть визнаватися в різних формах, визначених статтею 6 Закону Польщі. Процедура визначення територій як об'єктів мережі Natura 2000 детально регламентована цим Законом і включає: визначення міністерством, відповідальним за навколишнє середовище, ділянок, що мають значення для Співтовариства; порядок направлення пропозицій до Європейської Комісії щодо визнання СТЗ; підготовку та затвердження 20-річного плану охорони цих територій; звітування (кожні 6 років, та кожні 3 роки – щодо територій особливої охорони птахів); особливий контроль і нагляд за територіями, заборони, оцінки планів і проектів, що можуть впливати на стан СТЗ; консультації з громадськістю тощо (статті 25–38 Закону Польщі)⁵.

Закон про охорону природи і ландшафту *Чехії* (далі – Закон Чехії) передбачає, що природничо або естетично особливо важливі чи унікальні території можуть бути оголошені особливо охоронюваними. У випадку оголошення територій такими, що потребують особливої охорони, визначаються умови їх охорони. Категоріями особливо охоронюваних територій є національні парки, охоронювані ландшафтні території, національні природні заповідники, заповідники, пам'ятки природи національного значення й інші пам'ятки природи (стаття 14 Закону Чехії).

⁵ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040920880/T/D20040880L.pdf>

Частина III Закону визначає правовий режим окремих видів особливо охоронюваних територій. А частина IV передбачає порядок створення системи Natura 2000 та її охорони, містить положення, що імплементують вимоги Директиви 92/43/ЄЕС, а також норми щодо попереднього захисту об'єкта європейського значення, включеного до національного списку⁶.

У **Болгарії** статус природоохоронних об'єктів визначено Законом про заповідні території (далі – Закон Болгарії), який відносить до них заповідник, національний парк, пам'ятку природи, підтримуваний заповідник, природний парк та заповідну зону (перелік національних парків і заповідників визначено в додатках до цього Закону). Юридичними особами є тільки національні парки. Аналогічний статус з українськими заказниками, на нашу думку, мають чеські заповідники, які визначаються як екосистеми, що включають рідкісні та/або такі, що перебувають під загрозою зникнення, види диких рослин і тварин, а також середовища їх проживання, і управляються з метою збереження їх природного характеру, науково-освітніх цілей та/або екологічного моніторингу, відновлення популяцій видів рослин і тварин та/або умов їх проживання, збереження генетичних ресурсів (стаття 26 Закону Болгарії)⁷.

Статус національної екологічної мережі (яка включає заповідні зони у складі Європейської екологічної мережі Natura 2000, де можуть брати участь заповідні території, а також заповідні території, що не входять до заповідних зон) визначено Законом про біологічне різноманіття. Відповідно до статті 5 цього Закону заповідні зони мережі Natura 2000 призначені для охорони або відновлення сприятливого природного середовища існування. Розділ II цього Закону визначає порядок утворення та охорони об'єктів національної екологічної мережі відповідно до вимог Директиви 92/43/ЄЕС⁸.

Екологічний кодекс **Франції** визначає об'єктами природної спадщини берегову лінію, національні й регіональні природні парки, заповідники, морські заповідні території та морські природні парки, природні пам'ятки і ландшафти. Однак відповідно до статті L411-1 Кодексу, якщо конкретні наукові інтереси або потреби збереження природної спадщини виправдовують збереження місць геологічного інтересу, природних середовищ існування, видів недомашніх тварин або некультивованих рослин та місць їх існування, встановлюються окремі охоронні заходи і обмеження щодо таких об'єктів (відповідні зони, на нашу думку, можуть розглядатися як аналог українських заказників). Глава 1 розділу IV книги IV Кодексу (статті L414-1 – L414-7) визначає правовий режим зони Natura 2000. Крім положень, що забезпечують реалізацію вимог Директиви 92/43/ЄЕС, цей розділ містить норми, які стосуються експлуатації об'єктів

⁶ Zákon č. 114/1992 Sb. České národní rady o ochraně přírody a krajiny. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-114>

⁷ Закон за защитените територии. URL: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134445060>

⁸ Закон за биологичното разнообразие. URL: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135456926>

Natura 2000. Положення Екологічного кодексу щодо Natura 2000 конкретизуються декретами Уряду Франції⁹.

Відповідно до статті 4 Закону про заповідні території *Литви* (далі – Закон Литви) її система заповідних територій складається з таких категорій заповідних територій:

природоохоронні пріоритетні території (до цієї категорії належать заповідники, заказники та пам'ятки спадщини);

пріоритетні території охорони та реставрації (до цієї категорії належать ділянки відновлення, генетичні ділянки);

екологічні пріоритетні території (зони екологічної охорони);

комплексні заповідні території (до цієї категорії належать природні парки – національні та регіональні, зони біосферного моніторингу – біосферні заповідники та біосферні полігони).

У порядку, встановленому статтею 24¹ Закону Литви, заповідні території Литовської Республіки або їх частини можуть бути включені до мережі Natura 2000.

Заказник визначається як заповідна територія, призначена для збереження цінних (у науковому та пізнавальному відношенні) територій природної та/або культурної спадщини, природних і нерухомих культурних цінностей, ландшафтного та біологічного різноманіття. Збереження цінностей на цій території забезпечується без припинення господарської діяльності на ній. Стаття 8 Закону Литви визначає види заказників, а стаття 9 передбачає діяльність, щодо якої встановлюються обмеження та заборони.

Як зазначалося, порядок визнання ділянок СТЗ встановлено статтею 24¹ Закону Литви відповідно до Директиви 92/43/ЄЕС. Особливістю литовського законодавства є те, що територія може бути визнана СТЗ, лише якщо вона знаходиться на заповідній території Литовської Республіки або якщо територія або її частина не входить до території, що охороняється Литовською Республікою, але уповноважена Урядом установа, проаналізувавши документи, що регулюють діяльність на території, визначила, що необхідний захист гарантується положеннями законів та інших правових актів, що діють на даній території, рішеннями і документами з планування території, договорами, укладеними з власниками¹⁰.

Висновки. Бернська конвенція та Директива 92/43/ЄЕС спрямовані, насамперед, на охорону визначених видів дикої флори та фауни, а отже, СТЗ мають відповідати, у першу чергу, цілям збереження цих видів. Також Директива 92/43/ЄЕС встановлює вимоги щодо СТЗ та виконання національними органами визначених процедур, що забезпечує наділення СТЗ міжнародним статусом

⁹ Code de l'environnement. URL:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143745/2010-07-14/#LEGISCTA000022495755

¹⁰ LIETUVOS RESPUBLIKOS SAUGOMŲ TERITORIJŲ ĮSTATYMAS. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5627/vgvVCcdxKM>

охоронюваних територій та фінансову підтримку Європейським Союзом заходів з охорони таких територій.

Натомість, заказник як територія природно-заповідного фонду в законодавстві ЄС та багатьох його держав-членів не визначається. Законом України «Про природно-заповідний фонд України» також не надано конкретного визначення цього терміну, а правовий статус такої території визначено не чітко, що, за свідченнями експертів, часто перетворює заказники на фікцію¹¹. У будь-якому разі, статус заказника гарантує об'єкту виключно національний захист.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹¹ Див., наприклад: Фікція та меркантильність: що не так із заповідним фондом України. URL: <https://censor.net/ru/b3437507>; З дозволу громади: розорані цінні ділянки заказника «РАЙДОЛИНСЬКИЙ СТЕП». URL: <https://uncg.org.ua/z-dozvolu-hromady-rozorani-tsinni-dilianky-zakaznyka-rajdolynskij-step/>