

**Аналітична записка з питань порівняльного законодавства  
щодо відмінностей між природоохоронними об'єктами «заказник» та  
«території особливого природоохоронного значення Смарагдової мережі, яка  
створюється на виконання статті 4 Бернської конвенції»\***

***Анотація.** Аналітична записка містить результати дослідження відмінностей між природоохоронними об'єктами «заказник» та «території особливого природоохоронного значення Смарагдової мережі, яка створюється на виконання статті 4 Бернської конвенції». Із цією метою досліджено законодавство зарубіжних держав, що приєдналися до Бернської конвенції та мають на своїй території об'єкти, які входять до Смарагдової мережі та/або до мережі Natura 2000.*

**Вступ.** Серед Цілей сталого розвитку ООН до 2030 року, які впровадила у своє законодавство й Україна<sup>1</sup>, визначено захист та відновлення екосистем суші і сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, зупинення процесу деградації земель та процесу втрати біорізноманіття та їх відновлення.

Конвенція 1979 року про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі<sup>2</sup> (Бернська конвенція), до якої Україна приєдналася у 1996 році<sup>3</sup>, була прийнята з метою охорони дикої флори та фауни і їх природних середовищ існування, особливо тих видів і середовищ існування, охорона яких вимагає співробітництва декількох держав. Окрема увага згідно з Конвенцією приділяється видам флори і фауни:

- яким загрожує зникнення;
- які є вразливими, включаючи мігруючі види.

Створення територій Смарагдової мережі, що становлять особливий природоохоронний інтерес, було погоджено Постійним комітетом Бернської конвенції у 1989 році шляхом прийняття Рекомендації № 16 про території, що становлять особливий природоохоронний інтерес (ACSI). Рекомендація закликає Договірні Сторони вжити законодавчих чи інших заходів для визначення територій, що становлять особливий природоохоронний інтерес, з метою забезпечення вжиття необхідних і належних природоохоронних заходів для кожного природного оселища, розташованого на їх території або під їх відповідальністю. Стаття 4 Бернської конвенції є базовою, оскільки визначає, що Договірні Сторони «вживають належних і необхідних законодавчих і адміністративних заходів для

---

<sup>1</sup> Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

<sup>2</sup> Конвенція 1979 року про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_032#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_032#Text)

<sup>3</sup> 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>

забезпечення збереження оселищ видів дикої флори і фауни, особливо тих, що зазначені в Додатках I і II, і збереження тих природних оселищ, що перебувають під загрозою зникнення». Тим не менш, фактичне створення Смарагдової мережі розпочалося у 1998 році, коли було прийнято Резолюцію № 3 про створення Всеєвропейської екологічної мережі та Резолюцію № 5 про правила для мережі територій, що мають особливий природоохоронний інтерес, що і становить собою Смарагдову мережу<sup>4</sup> (інша назва – Мережа Емеральд – Emerald Network).

Україна також долучилася до визначення на своїй території ділянок, які підлягають особливій охороні, і частина з них уже визнана Постійним комітетом Бернської конвенції в якості територій особливого природоохоронного значення Смарагдової мережі. Таких об'єктів в Україні – 377, серед них – 17 заказників<sup>5</sup>.

Створення ж мережі Natura 2000 забезпечено Директивою Ради 92/43/ЄЕС про збереження природних оселищ та дикої фауни і флори (далі – Директива 92/43/ЄЕС)<sup>6</sup>. Ця Директива фактично конкретизує положення Конвенції та передбачає, у тому числі, фінансову підтримку від ЄС.

Імплементация Бернської конвенції державами-членами ЄС досягається, головним чином, шляхом повного дотримання вимог Директиви 92/43/ЄЕС (так званої «Оселищної директиви») і Директиви Європейського Парламенту та Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів<sup>7</sup> (так званої «Пташиної директиви»). А вимоги Бернської конвенції щодо охорони та захисту природних оселищ виконуються шляхом визначення державами-членами окремих територій такими, що входять до мережі Natura 2000 (*Рис. 1*).

Відповідно до Резолюції № 5 (1998) Постійного комітету Бернської конвенції про правила, що застосовуються до мережі територій, які становлять особливий природоохоронний інтерес, «для Договірних Сторін, які є державами-членами Європейського Союзу, об'єкти Смарагдової мережі є об'єктами мережі Natura 2000». Таким чином, положення Пташиної та Оселищної директив є єдиними процедурами, які застосовуються в цих країнах. В Оселищній директиві, як і в Бернській конвенції, зазначено, що кінцевою метою створення мережі таких територій є «довгострокове виживання і підтримання сприятливого природоохоронного статусу видів флори і фауни та їх оселищ, що становлять європейський інтерес».

---

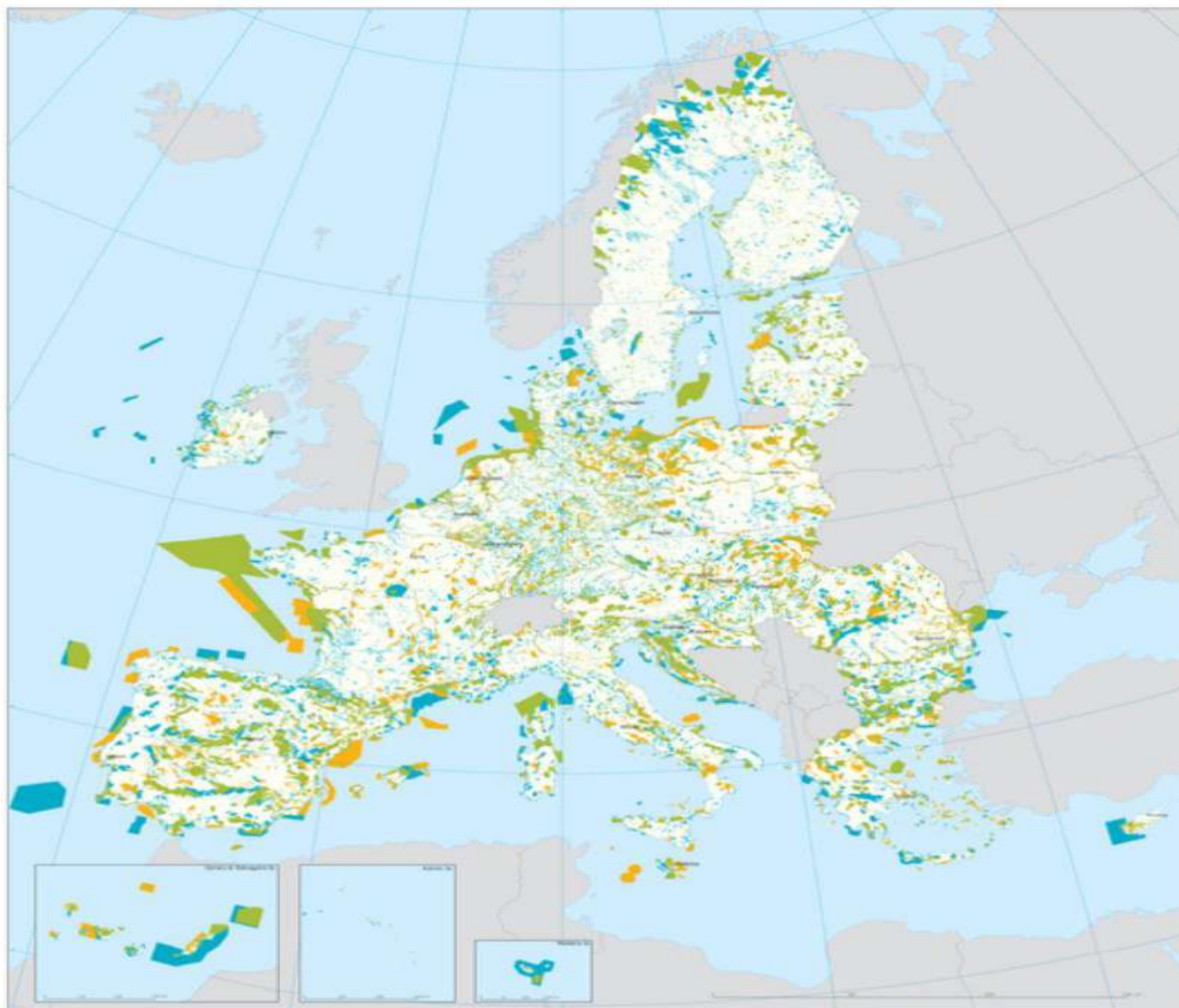
<sup>4</sup> Revised Criteria for assessing the National Lists of proposed Areas of Special Conservation Interest (ASCIs) at biogeographical level and procedure for examining and approving Emerald candidate sites. CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS. Standing Committee 33 rd meeting Strasbourg, 3-6 December 2013. URL: <https://rm.coe.int/1680746a34>




<sup>5</sup> List of officially adopted Emerald sites (last updated in December 2023). URL: <https://rm.coe.int/draft-list-of-adopted-emerald-network-sites/1680ad54a1>

<sup>6</sup> 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](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_004-92#Text)

<sup>7</sup> Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/147/ЄС від 30 листопада 2009 року про збереження диких птахів. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_001-09#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-09#Text)

Зареєстровані об'єкти (території) Natura 2000  
згідно з Пташиною та Оселищною директивами<sup>8</sup>



<b>Natura 2000 – Пташина та Оселищна директиви</b>	
Вид охоронюваного об'єкту	
	об'єкти, позначені на виконання Пташиної директиви
	об'єкти, позначені на виконання Оселищної директиви
	об'єкти або частини об'єктів, позначені на виконання обох директив

Із метою забезпечення повної взаємодоповнюваності та узгодженості між мережею Natura 2000 та Смарагдовою мережею Група експертів з природоохоронних територій та екологічних мереж (GoEPAEN) рекомендувала, щоб будь-яка оцінка запропонованих територій до включення їх у Смарагдову

<sup>8</sup> Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Official site of European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-12>

мережу базувалася на тих самих правилах і процедурах, які були розроблені для мережі Natura 2000, тобто з використанням біогеографічного підходу<sup>9</sup>.

Отже, метою створення Смарагдової мережі (Emerald Network) Європи є збереження природної фауни, флори та оселищ. Вона була ініційована й координується Бернською конвенцією. Переважно Смарагдова мережа має ті самі основи формування, що й Natura 2000, але діє за межами Європейського Союзу, розвиваючи загальноєвропейський підхід щодо охорони окремих типів природних оселищ. Натомість, Natura 2000 є Європейською мережею екологічно-важливих природоохоронних територій. Створення мережі ґрунтується на двох директивах ЄС: Пташиній та Оселищній. Сьогодні мережа Natura 2000 об'єднує найбільш цінні природоохоронні території 27 держав-членів ЄС та забезпечує виконання зобов'язань, прийнятих у рамках Конвенції про охорону біологічного різноманіття. Метою створення мережі Natura 2000 виступає гарантія довготривалого збереження найбільш цінних і зникаючих європейських видів та типів оселищ.

Відповідно до статті 361 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>10</sup> (Угода про асоціацію між Україною та ЄС) співробітництво її сторін має на меті, зокрема, збереження, захист, поліпшення і відтворення якості навколишнього середовища та заохочення заходів на міжнародному рівні, спрямованих на вирішення регіональних і глобальних проблем навколишнього середовища, *inter alia*, у таких сферах, як охорона природи, у тому числі збереження і захист біологічного та ландшафтного різноманіття (екомережі). Задля реалізації таких заходів Україна взяла на себе зобов'язання імплементувати до національного законодавства положення Директиви 92/43/ЄЕС.

Сьогодні виникла необхідність визначити відмінності між термінами «заказник», «територія особливого природоохоронного значення Смарагдової мережі, яка створюється на виконання статті 4 Бернської конвенції», а також «територія Natura 2000», у тому числі для врахування таких відмінностей при адаптації законодавства України до права ЄС.

### **Основна частина.**

Термін «заказник» використовується в законодавстві України, але не має чіткого визначення. Словники пов'язують його утворення з дієсловом «заказати» у значенні «заборонити». Водночас заказники часто плутають із заповідниками, оскільки в деяких словниках слово «заказник» визначається як «заповідний ліс».

---

<sup>9</sup> Revised Criteria for assessing the National Lists of proposed Areas of Special Conservation Interest (ASCIs) at biogeographical level and procedure for examining and approving Emerald candidate sites. CONVENTION ON THE CONSERVATION OF EUROPEAN WILDLIFE AND NATURAL HABITATS. Standing Committee 33 rd meeting Strasbourg, 3-6 December 2013. URL: <https://rm.coe.int/1680746a34>

<sup>10</sup> 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](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n2807)

Правовий статус і заказника, і заповідника закріплено Законом України «Про природно-заповідний фонд України»<sup>11</sup>.

Пропонується в першу чергу розглянути відмінності між заказником та природним заповідником відповідно до зазначеного Закону (див. *Табл. 1*).

*Таблиця 1*

**Порівняння статусів природного заповідника та заказника відповідно до Закону України «Про природно-заповідний фонд України»**

<b>Ознака</b>	<b>Природний заповідник</b>	<b>Заказник</b>
<b>Вид об'єкта</b>	Природні території та об'єкти	Природні території та об'єкти
<b>Значення</b>	Загальнодержавне	Можуть бути загальнодержавного або місцевого значення
<b>Види</b>	Природні заповідники (Законом також визначено біосферні заповідники)	Ландшафтні, лісові, ботанічні, загальнозоологічні, орнітологічні, ентомологічні, іхтіологічні, гідрологічні, загальногеологічні, палеонтологічні та карстово-спелеологічні
<b>Власність</b>	Власність Українського народу	Власність Українського народу або інша форма власності, передбачена законодавством
<b>Документ, що визначає завдання, науковий профіль, характер функціонування і режим територій</b>	Положення	Положення
<b>Статус юридичної особи</b>	Мають статус юридичної особи	Не мають статусу юридичної особи
<b>Управління територіями та об'єктами</b>	Здійснюється спеціальними адміністраціями	Здійснюється підприємствами, установами та організаціями, у віданні яких перебувають ці території та об'єкти
<b>Законодавче визначення терміну</b>	Природоохоронні, науково-дослідні установи загальнодержавного значення, що створюються з метою збереження в природному стані типових або унікальних для даної ландшафтної зони природних комплексів з усією сукупністю їх компонентів, підтримання природних спонтанних процесів і явищ, вивчення природних процесів і явищ, що відбуваються в них, розробки наукових засад	Визначення відсутнє

<sup>11</sup> Про природно-заповідний фонд України: Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

	охорони навколишнього природного середовища, ефективного використання природних ресурсів та екологічної безпеки.	
<b>Вилучення земель із господарського використання</b>	Повністю вилучаються з господарського використання	Без вилучення земельних ділянок, водних та інших природних об'єктів у їх власників або користувачів
<b>Мета / завдання</b>	Збереження природних комплексів та об'єктів на їх території, проведення наукових досліджень і спостережень за станом навколишнього середовища, розробка на їх основі природоохоронних рекомендацій, поширення екологічних знань, сприяння у підготовці наукових кадрів і спеціалістів у галузі охорони навколишнього середовища та заповідної справи, координація і проведення наукових досліджень на територіях заказників, пам'яток природи, заповідних урочищ у регіоні	Збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів
<b>Обмеження діяльності</b>	Заборонена будь-яка господарська та інша діяльність, що суперечить цільовому призначенню заповідника, порушує природний розвиток процесів та явищ або створює загрозу шкідливого впливу на його природні комплекси та об'єкти	Забороняється суцільна, прохідна, лісовідновна та поступова рубка дерев, видалення захаращеності, а також полювання та інша діяльність, що суперечить цілям і завданням, передбаченим положенням про заказник
<b>Фінансування</b>	За рахунок державного бюджету України (можуть також залучатися кошти місцевих бюджетів)	За рахунок підприємств, установ, організацій, інших землевласників та землекористувачів, що знаходяться на території заказника

Відповідно до статті 25 Закону України заказниками оголошуються природні території (акваторії) з метою збереження і відтворення природних комплексів чи їх окремих компонентів. Підсумовуючи, заказник можна визначити як ділянку (територію), що виокремлюється на місцевості, але не вилучається із господарського обігу та власності, щодо якої власником (користувачем) за його

рахунок здійснюються природоохоронні заходи, визначені Законом та положенням про заказник, виходячи з його мети та завдань.

Відмінними є державні природні заказники, що є територіями (акваторіями), що мають особливе значення для збереження чи відновлення природних комплексів або їх компонентів та підтримки екологічного балансу. Вони вилучені зі сфери господарського користування, в їх межах постійно або тимчасово забороняється використання певних видів природних ресурсів (окремих груп тварин, рослин, корисних копалин тощо) та перебувають під охороною окремі елементи природного комплексу (фауна, рибні запаси тощо) із метою збереження та відтворення природних комплексів чи окремих їх компонентів. Найчастіше зустрічаються мисливські заказники, що створюються для збереження і відтворення промислових тварин. Виділяють тимчасові і постійні заказники. Останні можуть бути державного та місцевого підпорядкування<sup>12</sup>.

Наприклад, основною метою створення та розширення ландшафтного заказника загальнодержавного значення «Коростовецький» є необхідність посилення охорони лісових природних комплексів, в яких зустрічаються борсук, видра річкова, мідянка, вирезуб, зростають зозуленець салеповий, сон чорніючий, лілія лісова та інші види рослин, занесені до Червоної книги України. Положенням про заказник визначено його межі та розташування, землекористувач, який опікується територією заказника, а також завдання заказника (у тому числі, щодо охорони визначених видів дикої флори та фауни) та обмеження діяльності, яка впливає із цих завдань (додатково до визначених у Законі)<sup>13</sup>.

Натомість, у розумінні Пташиної директиви та Директиви 92/43/ЄЕС «територія особливого природоохоронного значення (спеціальна територія збереження) європейської частини Смарагдової мережі, яка створюється на виконання статті 4 Бернської конвенції» – це чітко окреслена географічна територія, яка в межах біогеографічних регіонів, до яких вона належить, значною мірою сприяє збереженню або відновленню сприятливого статусу збереження типу природного оселища або видів із переліку, викладеного в додатках до Директиви 92/43/ЄЕС, а також може значною мірою сприяти узгодженості мережі Natura 2000 та/або значною мірою сприяти збереженню біорозмаїття в межах відповідних біогеографічних регіонів, визнана Європейською Комісією відповідно до встановлених процедур, щодо неї застосовуються необхідні заходи збереження з метою утримання або відновлення сприятливого статусу збереження природних

---

<sup>12</sup> О. Г. Лановенко, О. О. Остапшина Словник – довідник з екології: Навчально-методичний посібник, 2013. 226 с. URL:

<http://dspace.ksu.ks.ua/bitstream/handle/123456789/1563/%d0%a1%d0%9b%d0%9e%d0%92%d0%9d%d0%98%d0%9a%20%e2%80%93%d0%94%d0%9e%d0%92%d0%86%d0%94%d0%9d%d0%98%d0%9a.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>13</sup> Про затвердження Положення про ландшафтний заказник загальнодержавного значення «Коростовецький» у новій редакції: наказ Міністра екології та природних ресурсів України від 28.02.2012 р. № 101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0101737-12#top>



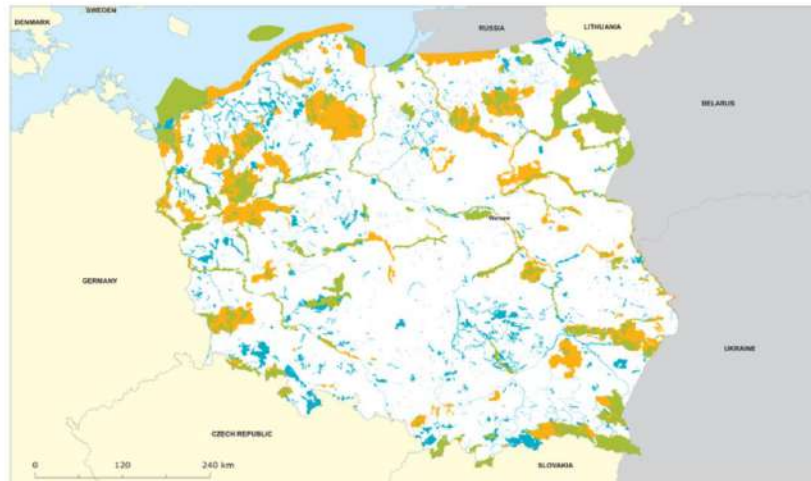
оселищ та/або популяцій видів, для яких призначено таку ділянку, на національному та міжнародному (в межах ЄС) рівнях.




Актуальним у цьому контексті є дослідження того, як положення Директиви 92/43/ЄЕС конкретизуються в законодавстві держав-членів ЄС і застосовуються до територій, що є подібними за статусом до заказників в Україні.

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. Об'єкти мережі Natura 2000 включають території особливої охорони птахів та зони спеціальної охорони середовища проживання, які можуть існувати, по суті, у будь-яких формах охорони природи, визначених у статті 6 Закону, що відображено на Рис. 2.

Рис. 2

*Natura 2000 – Пташина та Оселищна директиви (Польща)<sup>14</sup>*



<b>Natura 2000 Польща – Пташина та Оселищна директиви</b>	
Вид охоронюваного об'єкта	
	об'єкти, позначені на виконання Пташиної директиви
	об'єкти, позначені на виконання Оселищної директиви
	об'єкти або частини об'єктів, позначені на виконання обох директив

У польському законодавстві не використовується поняття «заказник». Терміну «заказник», що вживається в українському законодавстві, на наш погляд, найбільше відповідає польський термін «екологічні землі» – це залишки екосистем, які є важливими 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

<sup>14</sup> Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Official site of European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-12>



рідкісних або охоронюваних видів рослин, тварин і грибів та місця розмноження або місця сезонного перебування (стаття 42 Закону Польщі). Такі землі не вилучаються 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, і не можуть бути визнані як екологічні землі. 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 спеціальної території збереження; 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 спеціальної території збереження; консультації з громадськістю тощо (статті 25–38 Закону Польщі)<sup>15</sup>.

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). 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 списку<sup>16</sup>.

На нашу думку, поняттю заказників найбільше відповідає категорія заповідників Чехії<sup>17</sup>, беручи до уваги їх правовий статус та особливості охоронюваних заходів, що провадяться у природних заповідниках.

Відповідно до статті 33 названого Закону менші території зосереджених природних цінностей із представленням екосистем, типових і значущих для відповідної географічної території, можуть бути оголошені природоохоронним

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040920880/T/D20040880L.pdf>

<sup>16</sup> Zákon č. 114/1992 Sb. České národní rady o ochraně přírody a krajiny. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-114>

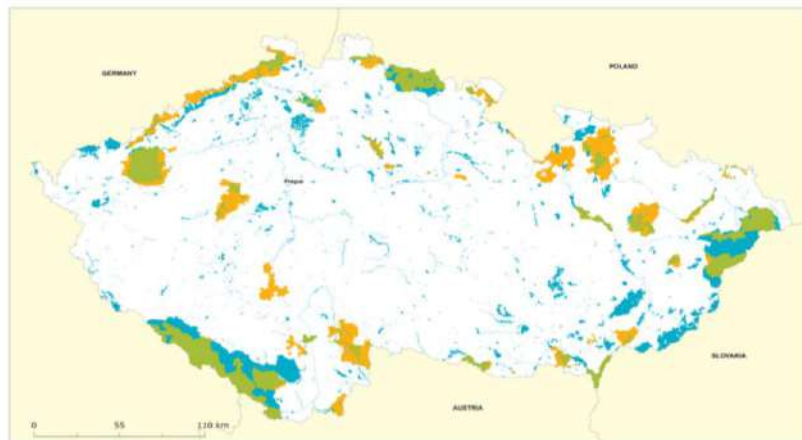
<sup>17</sup> У Законі і для національних природних заповідників, і для природних заповідників використовується один термін «přírodní rezervace», однак природні заповідники мають менш охоронюваний статус порівняно з національними.




органом природними заповідниками; водночас це також визначає умови їх посиленого захисту. Незабудовані земельні ділянки на території природно-заповідного фонду, які на день набрання чинності Законом перебувають у державній власності, можуть бути відчужені лише за згодою Міністерства природи. Використання заповідника можливе лише за умови збереження або поліпшення існуючого стану навколишнього природного середовища. Законом встановлено обмеження, що стосуються природних заповідників, а також порядок складення для них планів догляду та реєстрації у національному реєстрі охорони природи. Особливий порядок встановлено Законом для печер як об'єктів природи, що в розумінні українського законодавства можуть прирівнюватися до карстово-спелеологічних заказників.

До національного реєстру охорони природи Чехії включаються й території системи Natura 2000. Такі території можуть бути визнані особливо охоронюваними (тоді на них поширюється відповідний режим залежно від категорії, до якої їх віднесено) або охоронятися на договірній основі (якщо власником території є не держава, з ним укладається договір щодо належної охорони ділянки), що відображено на *Рис. 3*.

*Рис. 3*

*Natura 2000 – Пташина та Оселищна директиви (Чехія)<sup>18</sup>*



<b>Natura 2000 Чехія – Пташина та Оселищна директиви</b>	
Вид охоронюваного об'єкта	
	об'єкти, позначені на виконання Пташиної директиви
	об'єкти, позначені на виконання Оселищної директиви
	об'єкти або частини об'єктів, позначені на виконання обох директив

Законом про заповідні території *Болгарії*<sup>19</sup> визначено природоохоронними об'єктами заповідник, національний парк, пам'ятку природи, підтримуваний

<sup>18</sup> Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Official site of European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-12>

<sup>19</sup> Закон за защитените територии. URL: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134445060>

заповідник, природний парк та заповідну зону (перелік національних парків та заповідників міститься в додатках до Закону).

До українських заказників, на нашу думку, найближчими за правовим статусом та завданнями є підтримувані заповідники, які визначаються як екосистеми, які включають рідкісні та/або такі, що перебувають під загрозою зникнення, види диких рослин і тварин, а також середовища їх проживання, що 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). У таких заповідниках заборонена будь-яка діяльність, за винятком: підтримки їх охорони; візитів з науковою метою; проходу людей по розмічених стежках, у тому числі з навчальною метою; збору насіннєвого матеріалу, дикорослих рослин і тварин для наукових цілей або для їх відновлення в інших місцях; здійснення підтримуючих, спрямовуючих, регулюючих або відновлювальних заходів тощо. Дозволені заходи на таких територіях визначаються в плані управління заповідниками.

Охорона підтримуваних заповідників поза межами національних парків може забезпечуватися міністром навколишнього середовища та води, іншим органом виконавчої влади або муніципалітетами.

Також своєрідним аналогом українського заказника можна розглядати заповідні території Болгарії, якими оголошуються середовища існування зникаючих, рідкісних або вразливих видів рослин і тварин. Загалом такими територіями також оголошуються й території із характерними або визначними ландшафтами, у тому числі такими, що є результатом гармонійного співіснування людини і природи (стаття 33 названого Закону). Але оскільки в українському законодавстві заказники є тільки природними об'єктами та територіями, то цей вид заповідних територій Болгарії не може бути повністю ототожнений із заказником в Україні.

Заповідними територіями Болгарії управляють із метою збереження компонентів ландшафту; охорони, підтримки або відновлення умов у середовищах існування, що відповідають екологічним вимогам виду – об'єкта охорони; забезпечення можливостей для наукових досліджень, освітньої діяльності та екологічного моніторингу; надання можливостей для туризму та духовного збагачення. На заповідних територіях забороняється діяльність, що суперечить вимогам щодо конкретних об'єктів, що підлягають охороні.

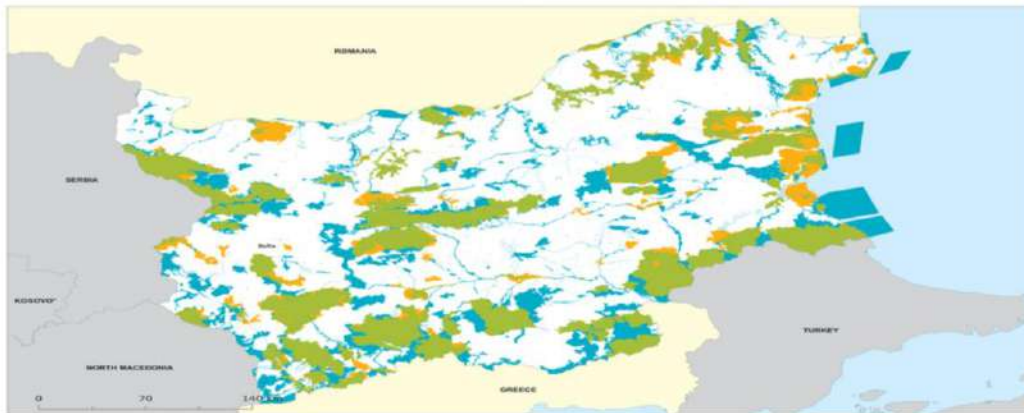
Оголошення заповідної зони не змінює права власності на землі, лісові території та акваторії в них. Водночас, якщо існує небезпека пошкодження територій зі списку, перш ніж вони будуть оголошені заповідними зонами, міністр навколишнього середовища та води наказом, опублікованим у «Державному віснику», забороняє або обмежує окремі дії в них на період до двох років, за винятком об'єктів, передбачених для оборони та збройних сил.

Натомість, статус національної екологічної мережі (яка включає заповідні зони у складі Європейської екологічної мережі Natura 2000, де можуть брати участь заповідні території, та заповідні території, що не входять до заповідних зон) визначено Законом про біологічне різноманіття<sup>20</sup>. Заповідні зони мережі призначені для охорони або відновлення сприятливого стану природних середовищ існування, що входять до неї, а також видів у природному ареалі їх поширення (статті 5–6 Закону), зокрема для охорони типів природних середовищ існування відповідно до Директиви 92/43/ЄЕС; середовищ існування видів згідно з Директивою 92/43/ЄЕС для видів тварин і рослин, зазначених у Додатку 2; середовищ існування видів відповідно до Директиви 2009/147/ЄС для видів птахів, зазначених у Додатку № 2; та охорони територій, на яких під час розмноження, линьки, зимівлі або міграції скупчується значна кількість птахів різних видів, крім зазначених у Додатку № 2. Закон визначає порядок утворення та охорони таких об'єктів національної екологічної мережі відповідно до вимог Директиви 92/43/ЄЕС. Так, Міністерство природи та води надсилає перелік заповідних зон, попередньо обговорений із громадськістю та затверджений Національною радою з питань біологічного різноманіття і Радою Міністрів, до Європейської Комісії для затвердження їх статусу як зон у складі мережі Natura 2000 та фінансової оцінки для необхідного співфінансування Європейським Співтовариством запланованих заходів з охорони та/або відновлення та захисту таких територій.

Національна структура пріоритетних дій Болгарії для Natura 2000 діє протягом 6 років, за потреби переглядається та оновлюється кожні два роки. Об'єкти, позначені на виконання Пташиної та Оселищної директив в Болгарії, відображені на *Рис. 4*.

*Рис. 4*




*Natura 2000 – Пташина та Оселищна директиви (Болгарія)<sup>21</sup>*



<b>Natura 2000 Болгарія – Пташина та Оселищна директиви</b>
Вид охоронюваного об'єкта

<sup>20</sup> Закон за биологичното разнообразие. URL: <https://lex.bg/bg/laws/ldoc/2135456926>

<sup>21</sup> Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Official site of European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-12>

	об'єкти, позначені на виконання Пташиної директиви
	об'єкти, позначені на виконання Оселищної директиви
	об'єкти або частини об'єктів, позначені на виконання обох директив

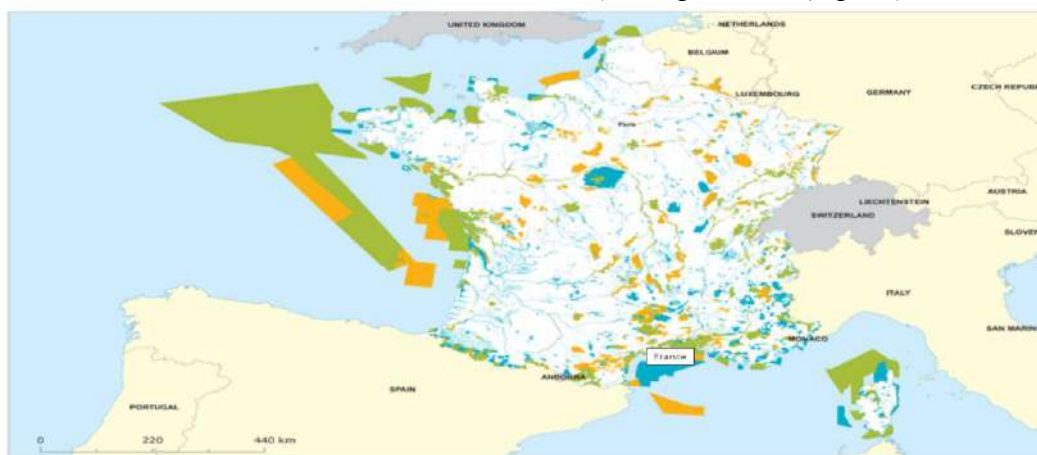
Екологічний кодекс **Франції** визначає об'єктами природної спадщини берегову лінію, національні й регіональні природні парки, заповідники, морські заповідні території та морські природні парки, природні пам'ятки і ландшафти. Однак відповідно до статті L411-1 Кодексу, якщо конкретні наукові інтереси 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 (ці зони, на нашу думку, можуть розглядатися як аналог заказника)<sup>22</sup>.

Розділ 1 глави IV книги IV Кодексу (статті L414-1 – L414-7) визначає правовий режим зони Natura 2000. На *Рис. 5* відображено об'єкти, позначені на виконання Пташиної та Оселищної директив у Франції.

Власники речових та особистих прав на землю, а також користувачі територій берегової лінії, розташованих у зонах Natura 2000, можуть укласти договори з адміністративним органом цієї зони – так звані «контракти Natura 2000», що містять зобов'язання, які відповідають керівним принципам і заходам, визначеним в окремих правових актах Франції про цілі, що стосуються збереження та, де це можливо, відновлення природних середовищ існування та охоронюваних видів флори і фауни. Положення Екологічного кодексу Франції щодо зон Natura 2000 конкретизуються декретами Уряду Франції.

*Рис. 5*<sup>23</sup>




*Natura 2000 – Пташина та Оселищна директиви (Франція)*



<b>Natura 2000 Франція – Пташина та Оселищна директиви</b>
Вид охоронюваного об'єкта

<sup>22</sup> Code de l'environnement. URL: [https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section\\_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143745/2010-07-14/#LEGISCTA000022495755](https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074220/LEGISCTA000006143745/2010-07-14/#LEGISCTA000022495755)

<sup>23</sup> Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Official site of European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-12>

	об'єкти, позначені на виконання Пташиної директиви
	об'єкти, позначені на виконання Оселищної директиви
	об'єкти або частини, позначені на виконання обох директив

Відповідно до статті 4 Закону про заповідні території *Литви*<sup>24</sup> її система заповідних територій включає:

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»);

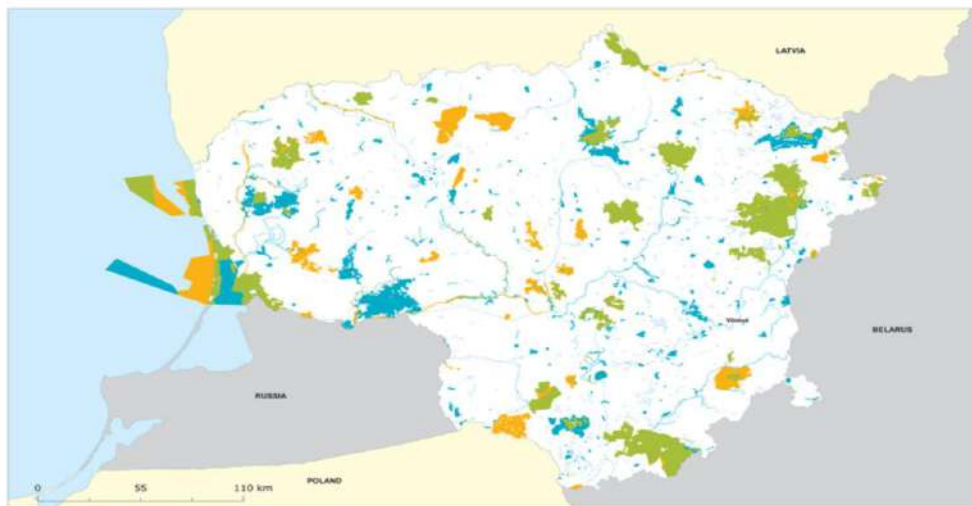
екологічні пріоритетні території (зони екологічної охорони);




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

У порядку, встановленому статтею 24<sup>1</sup> Закону, заповідні території Литовської Республіки або їх частини можуть бути включені до мережі Natura 2000. На *Рис. 6* відображено об'єкти, позначені на виконання Пташиної та Оселищної директив у Литві.

*Рис. 6*

*Natura 2000 – Пташина та Оселищна директиви (Литва)*<sup>25</sup>



<b>Natura 2000 Литва – Пташина та Оселищна директиви</b>	
Вид охоронюваного об'єкта	
	об'єкти, позначені на виконання Пташиної директиви
	об'єкти, позначені на виконання Оселищної директиви
	об'єкти або частини об'єктів, позначені на виконання обох директив

<sup>24</sup> LIETUVOS RESPUBLIKOS SAUGOMŲ TERITORIJŲ ĮSTATYMAS. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.5627/vgyVCcdxKM>

<sup>25</sup> Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Official site of European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-12>



Литовський заказник визначається Законом 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 ведення господарської діяльності на ній. Відповідно до статті 8 Закону цілями створення заказників називаються: охорона територіальних комплексів і територій природної та культурної спадщини; забезпечення ландшафтного й біологічного різноманіття та екологічної рівноваги; збереження місць існування та видів дикорослих рослин, тварин і грибів, їх генетично цінних популяцій; створення умов для наукових досліджень та пізнавального туризму; популяризація територіальних комплексів і територій природної та культурної спадщини.

Заказники поділяються на природні, культурні та комплексні. До видів природних заказників віднесено: геологічні (для охорони підземних споруд, типових відслонень пластів, комплексів порід або копалин); геоморфологічні (для збереження типових і унікальних форм рельєфу); гідрографічні (для збереження типових і унікальних зразків елементів гідрографічної мережі (річок, озер, ставків); педологічний (для охорони природних ґрунтів); ботанічні (для охорони рідкісних і зникаючих видів дикорослих рослин і грибів, їх угруповань і місцезростань); зоологічні (для охорони рідкісних і зникаючих видів диких тварин, їх груп і середовищ існування) тощо. До комплексних заказників включають ландшафтні (для охорони цінних природних та/або культурних ландшафтів) та картографічні (для зберігання місцевостей зі спеціальними географічними координатами).

За особливостями заснування та організації діяльності також виділяють державні і муніципальні заказники, а також заказники, розташовані на території державних парків або територій біосферного моніторингу.

Стаття 9 Закону передбачає діяльність, щодо якої встановлюються обмеження та заборони на території заказників. Нею, зокрема, передбачено, що охорона та управління природними заказниками визначаються цим Законом, загальними положеннями про природні та комплексні природні заказники, які затверджуються Урядом, положеннями про окремі заказники, які затверджуються установами, що їх створюють, та іншими документами, що регулюють діяльність на заповідних територіях. У них забороняється діяльність, яка може завдати шкоди ландшафту, природним і нерухомим культурним цінностям.

На державні та муніципальні заказники, а також на території державних природних парків і територій біосферного моніторингу поширюється регулювання діяльності, встановлене Законом про особливі умови використання земель. Враховуючи види природних і комплексних заказників та цілі їх створення, а також особливості ландшафту, природних і нерухомих культурних цінностей та виняткову цінність заповідника, охорона і вимоги до господарювання та вимоги, що базуються на традиціях архітектури та садибного планування етнографічного



регіону, визначаються в положенні про заказник (у разі його розташування на території державного парку чи біосферного заповідника – у положенні про державний парк чи біосферний заповідник). Для заказників, які не мають індивідуальних положень, вимоги до охорони та управління, а також вимоги, що базуються на традиціях архітектури та садибного планування етнографічного регіону, визначаються в загальних положеннях про природні та комплексні заказники.

Як зазначалося, порядок визнання ділянок спеціальними територіями збереження встановлено статтею 24<sup>1</sup> Закону у відповідності до Директиви 92/43/ЄЕС. Території, важливі для охорони середовища існування та птахів, визначаються уповноваженою Урядом установою в порядку, встановленому Урядом. Такі території встановлюються шляхом затвердження їх переліку, меж та визначення пріоритетів збереження, враховуючи важливість території для підтримки або відновлення сприятливого природоохоронного статусу типів природних середовищ, що мають значення для Європейського Співтовариства, або видів, що мають значення для Європейського Співтовариства, та забезпечення цілісності мережі Natura 2000, а також беручи до уваги загрози деградації або знищення цих територій. Рішення про встановлення території, важливої для охорони середовищ існування та птахів, на території, важливій для ЄС, або на території, яка відповідає критеріям для вибору території, важливої для захисту птахів, може бути прийнято, якщо виконується хоча б одна з наступних умов:

- територія знаходиться на заповідній території Литовської Республіки;
- територія або її частина не входить до заповідної території, але уповноважена Урядом установа, проаналізувавши документи, що регулюють діяльність на цій території, визначила, що необхідний захист гарантується положеннями законів та інших правових актів, що діють на даній території, рішень з планування території, договорів, укладених із власниками або розпорядниками земельно-охоронних договорів.

Законом *Латвії* про особливо охоронювані природні території<sup>26</sup> визначено, що заповідні території – це географічно визначені території, які перебувають під особливою охороною держави згідно з рішенням компетентних державних органів та адміністративних установ і створюються, охороняються та управляються з такою метою: захищати і зберігати різноманіття природи (рідкісні та типові природні екосистеми, місця проживання охоронюваних видів, унікальні, красиві та характерні для Латвії ландшафти, геологічні та геоморфологічні утворення тощо); проводити наукові дослідження та моніторинг навколишнього середовища; зберігати території, важливі для відпочинку населення, навчання та виховання.

Такі території поділяються на категорії: заповідники, національні парки, біосферні заповідники, природні парки, пам'ятки природи, заказники, морські

---

<sup>26</sup> Latvijas Republikas Likums. Par īpaši aizsargājamām dabas teritorijām. Latvijas Vēstnesis, 5, 25.03.1993.; Latvijas Republikas Augstākās Padomes un Valdības Ziņotājs, 12/13, 01.04.1993.; Diena, 64, 02.04.1993. URL: <https://likumi.lv/ta/id/59994-par-ipasi-aizsargajamam-dabas-teritorijam>

заповідні зони та ландшафтні території, що охороняються. Заказниками є малозмінені або змінені різною мірою діяльністю людини природні території, до складу яких входять місця існування особливо охоронюваних диких видів рослин і тварин та особливо охоронюваних біотопів.

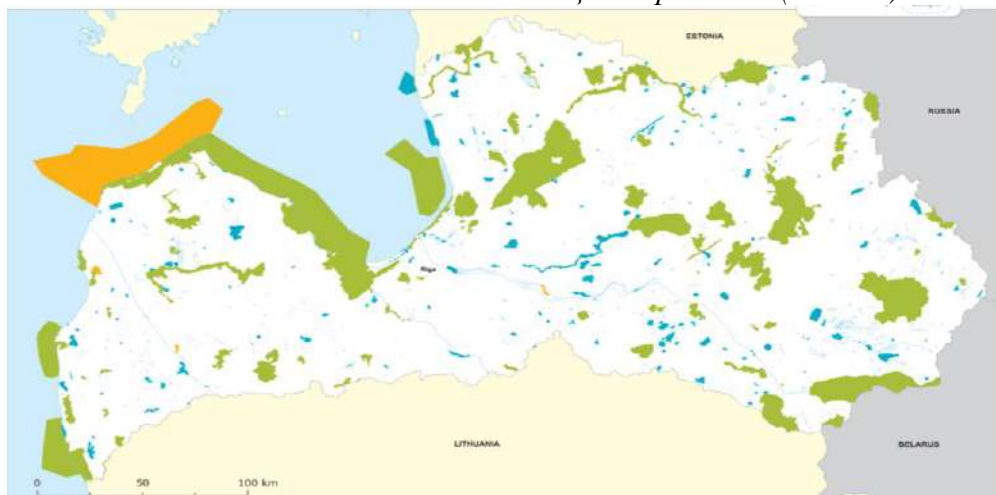
Заповідні території поділяються на функціональні зони. Функціональні зони мають різні правила охорони та використання. Заповідні території можна поділити на такі функціональні зони: суворого режиму; регульованого режиму; природно-заповідного режиму; природно-паркового режиму; ландшафтно-охоронну та нейтральну зони. У національних парках також може бути створена культурно-історична зона, у заповідних зонах можуть вводитися сезонні обмеження, а нейтральна зона встановлюється в захищених морських районах.




Земельні ділянки, що перебувають у державній або муніципальній власності, не підлягають приватизації або експропріації, якщо вони розташовані на таких природоохоронних територіях або в їх функціональних зонах:

- 1) природні заповідники;
- 2) природні заповідники, якщо вони не поділені на функціональні зони;
- 3) природні заповідники, національні природні парки, біосферні заповідники, природні парки, пам'ятки природи та ландшафтні заказники в заповідній, суворій заповідній та регульованій зонах. На заповідних територіях, де перетворення земель заборонено загальними або окремими правилами охорони та використання заповідних територій, забороняється змінювати категорію цільового призначення землі.

Перелік заповідних природних територій європейського значення (Natura 2000), до якого входять усі заповідні території, у тому числі заказники, та мікрозаповідники, що відповідають критеріям, визначається додатком до Закону про особливо охоронювані природні території.

На *Рис. 7* відображено об'єкти, позначені на виконання Пташиної та Оселищної директив у Латвії.

Natura 2000 – Пташина та Оселищна директиви (Латвія)<sup>27</sup>

Natura 2000 Латвія – Пташина та Оселищна директиви	
Вид охоронюваного об'єкта	
	об'єкти, позначені на виконання Пташиної директиви
	об'єкти, позначені на виконання Оселищної директиви
	об'єкти або частини об'єктів, позначені на виконання обох директив

Варто відзначити, що в Латвії діють закони про компенсацію за обмеження господарської діяльності на заповідних територіях<sup>28</sup> та про відновлення права власності на земельні ділянки, зайняті особливо охоронюваними природними об'єктами<sup>29</sup>.

Також варто навести приклад *Вірменії* – держави, що приєднала свої окремі території до Смарагдової мережі. Бернська конвенція була підписана Вірменією 13 березня 2006 року, і набула чинності в 2008 році. Відтоді країна включила до списку Смарагдової мережі понад 110 видів флори і фауни, які потребують захисту та збереження їх природного оселища.

Закон Вірменії про особливо охоронювані природні території (далі – Закон) визначає, що особливо охоронюваною природною територією є виділені в установленому законом порядку ділянки та окремі природні об'єкти підземних і поверхневих вод, надр, рослинного і тваринного світу та відповідного повітряного простору, що становлять природоохоронну, наукову, оздоровчу, культурну,

<sup>27</sup> Natura 2000: Birds and Habitats Directives. Official site of European Environment Agency. URL: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/natura-2000-birds-and-habitat-directives-12>

<sup>28</sup> Par kompensāciju par saimnieciskās darbības ierobežojumiem aizsargājamās teritorijās. Latvijas Vēstnesis, 74, 17.04.2013. URL: <https://likumi.lv/ta/id/256138-par-kompensaciju-par-saimnieciskas-darbibas-ierobezojumiem-aizsargajamas-teritorijas>

<sup>29</sup> Par īpašuma tiesību atjaunošanu uz zemi, kura aizņemta ar īpaši aizsargājamiem dabas objektiem. Latvijas Vēstnesis, 148, 28.09.1995.; Latvijas Republikas Saeimas un Ministru Kabineta Ziņotājs, 21, 02.11.1995. URL: <https://likumi.lv/ta/id/36974-par-ipasuma-tiesibu-atjaunosanu-uz-zemi-kura-aiznemta-ar-ipasi-aizsargajamiem-dabas-objektiem>

туристичну, естетичну цінність, які повністю або частково, тимчасово або постійно вилучені з господарського використання та цивільного обороту і щодо яких встановлюється особливий режим охорони. Видами особливо охоронюваних природних територій є такі: біосферний заповідник / заповідник, державний заповідник, національний парк, природний парк, державний заказник та пам'ятка природи<sup>30</sup>.

Під державним заказником розуміється територія, виділена в установленому законом порядку, що забезпечує збереження і природне відтворення типових природних екосистем, які мають наукову, історичну, культурну, господарську цінність.

Статтею 21 Закону визначено заповідний режим державного заказника. Так, на території державного заказника забороняється будь-яка діяльність, що порушує стабільність екосистем заказника або загрожує збереженню об'єктів, що становлять наукову та культурну цінність. Будь-яка діяльність на території державного заказника, що суперечить його призначенню, обмежується або забороняється. Завдання та особливості державних заказників викладені в їх статутах. Крім того, охорона території державного заказника здійснюється державними організаціями, територіальними органами державного управління та органами місцевого самоврядування, які здійснюють охорону земель державної власності.

**Висновки.** Отже, Законом України «Про природно-заповідний фонд України» не надано визначення терміну «заказник», а його правовий статус визначено не чітко. Аналіз та синтез норм названого Закону свідчить, що заказник можна визначити як ділянку (територію), що виокремлюється на місцевості, але не вилучається з обігу та власності, щодо якої власником (користувачем) за його рахунок здійснюються природоохоронні заходи, визначені Законом та положенням про заказник, виходячи з його мети та завдань. При цьому метою та завданнями заказника можуть бути інші, ніж захист певних видів дикої флори та фауни, цілі. Статус заказника відповідно до українського законодавства гарантує об'єкту захист національного рівня.

Бернська конвенція та Директива 92/43/ЄЕС спрямовані, насамперед, на охорону визначених видів дикої флори та фауни, а отже, спеціальні території збереження мають відповідати цілям збереження цих видів як у рамках Смарагдової мережі, так і в рамках Natura 2000. Директива частково визначає, які саме території мають бути віднесені до спеціальних територій збереження (Додаток 1 до Директиви), а також передбачає надання відповідного статусу територіям у межах біогеографічних регіонів. Це, а також прагнення до утворення єдиної системи в рамках Natura 2000 зумовлює в ЄС визначення більших за площею, порівняно з

---

<sup>30</sup> Law No. HO-211-N "On protected natural areas". URL: <https://leap.unep.org/en/countries/am/national-legislation/law-no-ho-211-n-protected-natural-areas>

територіями національного природно-заповідного фонду, ділянок спеціальними територіями збереження (що, зокрема, чітко простежується на *Рис. 1*).

Своєю чергою, Директива 92/43/ЄЕС передбачає виконання визначених процедур національними органами держав-членів та держав-кандидатів, що імплементують її положення до національного законодавства. Отже, імплементуючи вимоги Директиви 92/43/ЄЕС у власне законодавство, держави, насамперед (і в обов'язковому порядку), забезпечують включення до нього саме цих процедур, обсяг же іншого регулювання спеціальних територій збереження у різних країнах суттєво різниться. Водночас Директива 92/43/ЄЕС забезпечує міжнародний статус охорони (на рівні ЄС) територій та спільне фінансування відповідних заходів, а також спрямована на формування єдиної мережі Natura 2000, що найкраще відповідає меті захисту дикої флори та фауни.

Щодо безпосередньо співвідношення термінів «заказник» і «території особливого природоохоронного значення Смарагдової мережі, яка створюється на виконання статті 4 Бернської конвенції», останній є значно ширшим і може включати в себе такі природоохоронні об'єкти, як заказники.

*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.*