

Аналіз прогалин законодавства та практики у сфері охорони природних оселищ

МБО «Екологія-Право-Людина»
Проект Life, 2024

Summary

Currently, the basis of the legal framework for the preservation of natural habitats in Ukraine consists of the Law of Ukraine "On Environmental Protection", the Law of Ukraine "On the Nature Reserve Fund of Ukraine", the Law of Ukraine "On the Red Book of Ukraine", the Law of Ukraine "On the Ecological Network of Ukraine", Regulations on the Green Book of Ukraine, approved by CMU Resolution № 1286, Procedure for granting wetlands the status of wetlands of international importance, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 1287, Procedure for creation of protection zones for the preservation of biodiversity in forests and procedure for the creation of protection zones for the preservation of objects of the Red Book of Ukraine, approved by the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 499. In addition, separate provisions on the preservation of natural habitats, as well as provisions related to the preservation of species of flora and fauna are laid down in the Forest Code, the Law of Ukraine "On Fauna", the Law of Ukraine "On Flora", the Law of Ukraine "On Fishery, Industrial Fishing and Protection of Water Bioresources", the Law of Ukraine "On Hunting Economy and Shooting" and relevant by-laws.

The legislation only partially corresponds to the Habitats and Bird directives in terms of the preservation of habitats. The degree of correspondence is low. Most of the definitions of the Habitat Directive have not been transposed into the legislation of Ukraine. The definition of a natural habitat exists in the legislation, but in different laws this term has different wording. There are no definitions of the conservation status of a natural habitat, accordingly, the approach that ensures a "favourable" status of conservation of natural habitats is not introduced. Assessment of

the impact of projects on natural habitats and species is carried out within the framework of environmental impact assessment (EIA), but it is carried out only within the scope of the types of planned activities that are subject to EIA. Plans and programs that may have an impact on nature conservation areas undergo a strategic environmental assessment (SEA), but SEA in Ukraine does not clearly consider the habitat approach, although the data on the Emerald cites is included in the source data for the development of comprehensive spatial development plans subject to SEA.

For the purpose of full transposition of the EU acquis on the preservation of natural habitats, it is recommended to either develop new legislation on the conservation of habitats or make substantial amendments to the existing legislation in order to fill in the identified gaps.

На даний час основу правової бази для збереження територій та, зокрема, природних оселищ в Україні складають Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища»¹, Закон України «Про природно-заповідний фонд України»², Закон України «Про Червону книгу України»³, Закон України «Про екологічну мережу України»⁴, Положення про Зелену книгу України, затверджене Постановою КМУ від 29.08.2002 р. № 1286⁵, Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення, затверджений Постановою КМУ № 1287 від 29.08.2002⁶, Порядок створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах та Порядок створення охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України, затверджені постановою КМУ від 12 травня 2023 р.⁷

Окрім того, окремі положення щодо охорони природних оселищ визначені у Лісовому кодексі⁸, Законі України «Про тваринний світ»⁹, Законі України «Про рослинний світ»¹⁰, Законі України «Про рибне господарство,

¹ ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 № 1264-XII <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>

² ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» від 16.06.1992 № 2456-12: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12#Text>

³ ЗУ «Про Червону книгу України» від 7.02.2002 № 3055-III: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3055-14#Text>

⁴ ЗУ «Про екологічну мережу України» від 24.06.2004 № 1864-IV: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text>

⁵ Положення про Зелену книгу України, затверджене Постановою КМУ від 29.08.2002 р. № 1286: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-2002-%D0%BF>

⁶ Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотних угідь міжнародного значення, затверджений Постановою КМУ № 1287 від 29.08.2002: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1287-2002-%D0%BF#Text>

⁷ Порядок створення охоронних зон для збереження біорізноманіття у лісах та Порядку створення охоронних зон для збереження об'єктів Червоної книги України, затверджені постановою КМУ від 12 травня 2023 р. № 499: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/499-2023-%D0%BF#Text>

⁸ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

⁹ ЗУ «Про тваринний світ» від 13.12.2001 № 2894-14: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>

¹⁰ ЗУ «Про рослинний світ» від 9.04.1999 № 591-XIV: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-14>

промислове рибальство та охорону водних біоресурсів»¹¹, та відповідних підзаконних актах.

Україна також є Стороною ряду багатосторонніх міжнародних договорів у сфері охорони біорізноманіття, зокрема:

- Конвенція про охорону дикої фауни і флори і природних середовищ існування в Європі (Бернська конвенція);

- Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що перебувають під загрозою зникнення (CITES);

- Конвенція про збереження мігруючих видів диких тварин (Боннська конвенція);

- Конвенція про водно-болотні угіддя, що мають міжнародне значення, головним чином як середовище існування водоплавних птахів (Рамсарська конвенція).²¹ вересня 2000 року Верховною Радою України було затверджено Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки¹². Метою Програми було збільшення площі земель країни з природними ландшафтами до рівня, достатнього для збереження їх різноманіття, близького до притаманного їм природного стану, та формування їх територіально єдиної системи, побудованої відповідно до забезпечення можливості природних шляхів міграції та поширення видів рослин і тварин, яка б забезпечувала збереження природних екосистем, видів рослинного і тваринного світу та їх популяцій. При цьому національна екологічна мережа мала відповідати вимогам щодо її функціонування у Загальноєвропейській екологічній мережі та виконувати провідні функції щодо збереження біологічного різноманіття.

В подальшому, принципи, критерії та порядок формування екологічної мережі в Україні були визначені в Законі України «Про екологічну мережу України» від 24 червня 2004 р. № 1864-IV, яким визначено екомережу як єдину територіальну систему, яка утворюється з метою поліпшення умов для формування та відновлення довкілля, підвищення природно-ресурсного потенціалу території України, збереження ландшафтного та біорізноманіття, місць оселення та зростання цінних видів тваринного і рослинного світу, генетичного фонду, шляхів міграції тварин через поєднання територій та об'єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і відповідно до законів та міжнародних зобов'язань України підлягають особливій охороні. Слід зазначити, що попри те, що певні цілі

¹¹ ЗУ «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» № 3677-VI від 08.07.2011: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3677-17#Text>

¹² ЗУ «Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» від 21.09.2000 № 1989-III: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1864-15#Text>

екомережі в Україні збігаються з цілями екологічної мережі Nature 2000, створеної в рамках Пташиної та Оселищної Директив ЄС, шляхи досягнення цих цілей, підходи до створення цих мереж та засоби, спрямовані на збереження природних оселищ в межах цих екомереж істотно різняться. Екомережа в Україні на даному етапі залишається в основному інструментом територіального планування та здебільшого покладається на природоохоронні режими територій, які вона об'єднує.

З 2008 року з метою виконання міжнародних зобов'язань в Україні також почали створювати об'єкти Смарагдової мережі. Такі об'єкти визначаються відповідно до вимог Бернської конвенції та відповідних резолюцій, прийнятих під егідою Бернської конвенції. В законодавстві України закріплені лише одиничні положення щодо об'єктів Смарагдової мережі. У Законі України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» від 13.04.2020 № 554-IX території Смарагдової мережі віднесені до наборів (видів) геопросторових даних. Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» від 17 лютого 2011 року № 3038-VI відносить об'єкти Смарагдової мережі до вихідних даних для розроблення комплексного плану просторового розвитку території територіальної громади. У Порядку розроблення плану управління річковим басейном, затвердженому постановою КМУ від 18 травня 2017 р. № 336¹³, передбачено визначення об'єкту Смарагдової мережі та інтегровані вимоги щодо врахування таких об'єктів при підготовці планів управління річковими басейнами.

Варто відзначити, що в Україні практично відсутні положення, які б забезпечили впровадження вимог Бернської конвенції в національному законодавстві. Це створює численні проблеми при визначенні об'єктів Смарагдової мережі, управлінні ними та забезпеченні їхнього збереження. Як правило, збереження цих територій забезпечується в межах режиму існуючих об'єктів природно-заповідного фонду або інших природоохоронних територій.

Додатком ХХХ 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) в секторі «Охорона природи» передбачені заходи щодо наближення національного законодавства до Директиви № 2009/147/ЄС про збереження диких птахів (далі – Пташина директива) та Директиви № 92/43/ЄС про збереження природних оселищ та видів природної фауни і флори (далі – Оселищна директива), зокрема:

¹³ Порядок розроблення плану управління річковим басейном, затверджений постановою КМУ від 18 травня 2017 р. № 336: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/336-2017-%D0%BF>

прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);

визначення та позначення спеціальних зон захисту різних видів птахів (стаття 4.1 Пташиної директиви);

підготовка реєстру місць (ділянок), призначення цих місць та встановлення пріоритетів управління ними (включаючи завершення реєстру потенційних територій Смарагдової мережі та впровадження захисних заходів та заходів управління ними);

запровадження заходів, необхідних для збереження таких місць (стаття 6 Оселищної директиви);

встановлення системи моніторингу природоохоронного статусу оселищ та видів (стаття 11 Оселищної директиви).

В грудні 2020 року у Верховній раді України був зареєстрований Проєкт Закону про території Смарагдової мережі (№ 4461 від 04.12.2020¹⁴). Це законопроект був покликаний врегулювати питання створення територій Смарагдової мережі в Україні та управління ними, а також впровадити заходи збереження таких територій, в тому числі з урахування вимог Пташиної та Оселищної директив. Слід зазначити, що положення проєкту Закону № 4461 узгоджуються з положеннями Пташиної та Оселищної директив, зокрема, щодо: визначення та позначення спеціальних зон захисту різних видів птахів (частина перша статті 4 Директиви 2009/147/ЄС); підготовки реєстру місць, призначення цих місць та встановлення пріоритетів управління ними (включаючи завершення реєстру потенційних територій Смарагдової мережі та впровадження захисних заходів та заходів управління ними) (стаття 4 Оселищної директиви); запровадження заходів, необхідних для збереження таких місць (стаття 6 Оселищної директиви); встановлення системи моніторингу природоохоронного статусу оселищ та видів (стаття 11 Оселищної директиви 92/43/ЄЕС). Положення проєкту Закону, якими передбачено здійснення оцінки впливу на території Смарагдової мережі, в цілому не суперечать положенням статті 6 Оселищної директиви. У липні 2021 року законопроект не набрав достатньої кількості голосів у Верховній Раді та був повернений на доопрацювання і повторне перше читання.

У липні 2021 року у Верховній раді був зареєстрований проєкт Закону України «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)¹⁵. Проєкт поданий як альтернативний до проєкту Закону

¹⁴ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70592

¹⁵ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72597

України «Про території Смарагдової мережі» (№ 4461 від 04.12.2020). Положення альтернативного проєкту за своїм змістом частково збігаються з відповідними положеннями основного проєкту № 4461 від 04.12.2020 та його доопрацьованою редакцією. Водночас в цьому законопроекті існує ряд положень, які не відповідають або суперечать вимогам Пташиної та Оселищної директив. Найсуттєвіші відмінності альтернативного проєкту від доопрацьованого проєкту № 4461 полягають у різних підходах до здійснення оцінки впливу від провадження планованої діяльності на території Смарагдової мережі. Пропонований альтернативним законопроектом підхід не відповідає положенням статті 6 Оселищної директиви, які стосуються оцінки впливу (appropriate assessment), та не містить відповідних виключень для проєктів, пов'язаних з переважаючим публічним інтересом.

З огляду на вищенаведене слід констатувати, що на даний час законодавство України лише частково відповідає Пташиній та Оселищній директивам. Зокрема, в частині збереження оселищ ступінь відповідності – низький. Більшість визначень Оселищної директиви не транспоновано в законодавство України. Термін оселище зустрічається в законодавстві, однак в різних законах цей термін має різне формулювання (наприклад, середовище існування¹⁶, середовище перебування¹⁷, місце зростання та оселення¹⁸, тощо). Відсутні визначення статусу збереження природних оселищ, та статусу збереження видів, відповідно відсутні і підходи, які забезпечують «сприятливий» статус збереження природних оселищ та видів. Відсутні положення щодо визначення та створення територій зі спеціальним статусом та щодо відповідних механізмів управління, збереження та моніторингу.

Оцінка впливу проєктів на природні оселища та види здійснюється виключно в рамках оцінки впливу на довкілля у процесі прийняття рішень про провадження планованої діяльності, яка можуть мати значний вплив на довкілля (ОВД). Однак вона проводиться лише в межах видів планованої діяльності, які підлягають ОВД¹⁹. Плани і програми (документи державного планування), які можуть мати вплив на природоохоронні території проходять стратегічну екологічну оцінку, у випадках, якщо вони вимагають оцінки, зважаючи на ймовірні наслідки для територій та об'єктів природно-заповідного фонду та екологічної мережі (далі

¹⁶ ЗУ «Про тваринний світ» від 13.12.2001 № 2894-14: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2894-14>

¹⁷ ЗУ «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 № 1478-III: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1478-14#Text>;
ЗУ «Про рибне господарство, промислове рибальство та охорону водних біоресурсів» № 3677-VI від 08.07.2011: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3677-17#Text>

¹⁸ Лісовий кодекс України від 21.01.1994 № 3852-XII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>

¹⁹ ЗУ «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 року № 2059-VIII: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2059-19#Text>

- території з природоохоронним статусом)²⁰, однак, врахування оселищного підходу при такій оцінці чітко не означене.

В Україні присутні 104 оселищ що включені до Додатку I (29 з них є – пріоритетними). Серед 104 оселищ, 43 мають відповідники серед угруповань Зеленої книги України. При визначенні об'єктів Смарагдової мережі застосовуються типи природних оселищ, передбачені Бернською конвенцією.

В частині транспозиції положень про збереження природних оселищ доцільно розробити нове законодавство про збереження оселищ (у тому числі розглянути можливість доопрацювати зареєстрований законопроект № 4461) та/або внести зміни у зазначене вище законодавство. Необхідно також узгодити (розробити та затвердити нові) та транспонувати у законодавство переліки типів оселищ з урахуванням відповідних додатків до Директив.

²⁰ Статті 2, 10 та 11 ЗУ «Про стратегічну екологічну оцінку» від 20 березня 2018 року № 2354-VIII:
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2354-19#Text>