**ТЕМА**

**СПЕЦИФІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ РОЗБУДОВИ МЕРЕЖІ ПРИРОДООХОРОННИХ ТЕРИТОРІЙ В УКРАЇНІ**

На сучасному етапі розвиток заповідної справи в Україні, зазнає суттєвого впливу природоохоронних підходів Європейської спільноти. При цьому удосконалення методологічних та правових засад заповідної справи відбувається безсистемно і викликає більше запитань, ніж дає рішень. Загальноєвропейські принципи розбудови системи природоохоронних територій.

Без сумнівів сучасна ідеологія розбудови системи природоохоронних територій Європи базується на принципах, закладених Бернською конвенцією (1979 р.), Європейською стратегією збереження природи (1990 р.), Конвенцією про охорону біологічного різноманіття (1992 р.), Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (1995 р.), Європейською ландшафтною конвенцією (2000 р.),у розвиток яких розроблено й введено в дію цілий комплекс документів ЄС та Ради Європи.

Зважаючи на надзвичайно високу частку антропогенно змінених ландшафтів в Європі, природоохоронна діяльність Європейської спільноти націлена на ревіталізацію в міру можливого змінених ландшафтів та сприяння синергетичній взаємодії між різними галузями людської діяльності, плануванням землекористування, сільського та міського розвитку. На сучасному етапі ядром природоохоронної політики ЄС є NATURA 2000 – мережа природоохоронних територій,започаткована Директивою ЄС щодо природних середовищ існування та дикої фауни і флори у розвиток положень Бернської конвенції. Згідно статті 3 Директиви до складу мережі NATURA 2000 входять середовища існування передбачені її додатками І і ІІ (території особливого природоохоронного значення) та спеціальні охоронні території, створені на виконання Директиви ЄС щодо птахів. NATURA 2000 є загальноєвропейською мережею природоохоронних територій, яка включає не лише природні заповідники суворого режиму, а переважно складається з земель, що залишаються у приватній власності із забезпеченням сталого використання як з екологічної, так і з економічної точок зору.

Формування подібної мережі в державах-сторонах Бернської конвенції за межами ЄС спирається на Резолюцію Постійного комітету Бернської конвенції №5(1998) щодо правил Мережі територій особливого природоохоронного значення від 4 грудня 1998 року, якою передбачене формування Смарагдової мережі. Європейські мережі природоохоронних територій NATURA 2000 та Смарагдова мережа за своєю суттю однаково відповідають поняттю мережі середовищ існування.

Однак сполучність складових як мережі NATURA 2000, так і Смарагдової мережі не є обов’язковою умовою, а лише може бути забезпечена там, де це вважається за необхідне. Таким чином, рекомендації Всеєвропейської стратегії збереження біологічного та ландшафтного різноманіття щодо формування Загальноєвропейської екологічної мережі, як просторово зв’язаної мережі природоохороннихтериторій, поки лишаються нереалізованими.

Зокрема, Стратегією було передбачено, що Всеєвропейська екологічна мережа має стати динамічним каркасом для інтеграції галузевих програм у взаємозв’язку з охороною довкілля та сталим природокористуванням,що має формуватися на основі та підтримуватися існуючими угодами, програмами й ініціативами у сфері охорони природи. При цьому Всеєвропейська екологічна мережа визначалася одночасно і як фізична мережа, через яку мають вживатися заходи для збереження екосистем, середовищ існування, видів, ландшафтів та інших природних ресурсів європейського значення, і як координаційний механізм, за допомогою якого партнери по Стратегії мали б можливість розробляти і здійснювати спільні заходи.

Чинне законодавство України засвідчують не передбачає наявність цілісної структури природоохоронних територій в державі. Зокрема, діюча редакція Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» визначає: «Природні території та об’єкти, що підлягають особливій охороні, утворюють єдину територіальну систему і включають території та об’єкти природно-заповідного фонду, курортні та лікувально-оздоровчі, рекреаційні, водозахисні, полезахисні та інші типи територій та об’єктів, що визначаються законодавством України» (Стаття 60). Поняття природоохоронних територій у цьому законі взагалі відсутнє.

Статтею 61 цього ж Закону визначено, що до складу природно-заповідного фонду України (далі – ПЗФ) входять лише 9 категорій: державнізаповідники, природні національні парки,заказники, пам’ятки природи, ботанічнісади, дендрологічніта зоологічні парки, парки-пам’ятки садово-паркового мистецтва, заповідні урочища. Тобто біосферні заповідники та регіональні ландшафтні парки взагалі не віднесені до ПЗФ, а назви деяких категорій не відповідають назвам, визначеним у Законі України «Про природно-заповідний фонд», згідно з яким наразі і розвивається система територій та об’єктів ПЗФ.

Водночас, Водний та Земельний кодекси України визначають саме природоохоронними територіями водоохоронні зони та виділені в їх межах прибережні захисні смуги (відповідно статті 87 і 89 ВКУ та стаття 61 ЗКУ). Згідно з Лісовим кодексу України однією з 4 категорій лісів визначено ліси природоохоронного, наукового, історико-культурного призначення (стаття 39). А стаття 39-1 ЛКУ встановлює особливий режим охорони та збереження пралісів, квазіпралісів, природних лісів.

В українському законодавстві відсутнє чітке врегулювання порядку встановлення і дотримання природоохоронного режиму на територіях, яким надано міжнародний статус природоохоронних територій. Зокрема, водно-болотні угіддя оголошуються на виконання положень Конвенції про водно-болотні угіддя,що мають міжнародне значення,головним чином як середовище існування водоплавних птахів (Рамсарської конвенції 1971 року). Однак в українському законодавстві маємо лише Постанову КМУ, якою затверджено лише власне Порядок надання водно-болотним угіддям статусу водно-болотнихугідь міжнародного значення, а співвідношення з об’єктами ПЗФ та чинним земельним законодавством не врегульоване.

Питання включення об’єктів Списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО та їх подальшої охорони відповідно до Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини висвітлені лише в Законі «Про охорону культурної спадщини» (статті 371 – 376), хоча згідно з зазначеною Конвенцією охороні підлягають й унікальні природні об’єкти. Зокрема, такий статус вже отримали ділянки букових пралісів Карпат на Закарпатті. Однак, ані в ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», ані в ЗУ «Про природно-заповідний фонд» немає жодної згадки про всесвітню спадщину ЮНЕСКО.

На початку 2000-х років природоохоронне законодавство України доповнилося концепцією екологічної мережі у розвиток закладених Всеєвропейською стратегією збереження біологічного та ландшафтного різноманіття принципів.

Законом «Про екологічну мережу України» було визначено ключове значення екомережі у забезпеченні сталого природокористування, формуванні сприятливого середовища існування людини та охорони природи. Законом було передбачено, що формування екомережі має здійснюватися шляхом просторового поєднання територій та об’єктів природно-заповідного фонду, а також інших територій, які мають особливу цінність для охорони навколишнього природного середовища і підлягають особливій охороні у відповідності до законів та міжнародних зобов’язань України.

Нажаль, за 20 років, що минули з часу затвердження Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України, в Україні розроблено декілька методик та незліченну кількість наукових робіт з формування екомереж як місцевого, так і регіонального й навіть національного рівнів. Однак досі на місцевості навіть не розпочато створення топологічно пов’язаної мережі природоохоронних територій.

З 2009 року в Україні активно проводилися дослідження природних комплексів та флори і фауни в рамках положень Бернської конвенції й розбудови Смарагдової мережі. Методологічними засадами досліджень стали напрацювання ЄС з розбудови мережі NATURA 2000. Активна позиція фахівців цієї сфери призвела до виведення питання на урядовий рівень, розроблення законопроекту «Про території Смарагдової мережі», однак подальшого затвердження закону Верховною Радою України поки не сталося. Законопроектом визначено порядок визначення територій Смарагдової мережі, розроблення менеджмент-планів з охорони оселищ та видів природної фауни і флори в межах територій Смарагдової мережі. Законопроект не визначає співвідношення територій Смарагдової мережі з територіями та об’єктами природно-заповідного фонду,що вносить додаткову плутанину до загальної системи природоохоронних територій України.

Поточний стан функціонування природоохоронних територій України. Незважаючи на тривалу історію заповідання природних комплексів на території України, сучасний стан функціонування системи природоохоронних територій важко визнати ефективним. Зокрема, значна кількість територій офіційно оголошених заповідними не мають чіткого визначення ані на місцевості, ані на картографічних матеріалах. Відсутність інформації про чіткі межі заповідної території унеможливлює дотримання заповідного режиму з боку природокористувачів та контроль за таким дотриманням з боку державних органів.

І така ситуація, на жаль, стосується не лише старих об’єктів, створених кілька десятиліть тому, а й новітніх об’єктів,що створювалися нещодавно. У час активного розвитку і доступності геоінформаційних технологій така ситуація є абсолютно недопустимою.

Складним лишається питання фінансування природоохоронних територій. Відсутність належного фінансування, в свою чергу, унеможливлює забезпечення дотримання заповідного режиму на оголошених заповідними територіях, знижує вмотивованість співробітників та їх загальний професійний рівень через плинність кадрів та відсутність можливостей для належного проведення наукових досліджень і професійного розвитку.

Природоохоронні території повинні бути самоокупними за рахунок розвитку туризму та інших екосистемних послуг. Цей підхід є можливим за умови великих за площею заповідних територій в регіонах з низькою щільністю постійного населення. Охорона довкілля в умовах інтенсивного антропогенного освоєння території держави, характерного для України, вимагає постійного контролю та підтримки саме з боку держави. Туристичне навантаження, яке може приносити відносно достатнє фінансування в природних та соціально-економічних умовах України, недопустиме на заповідних територіях.

Законом України «Про природно-заповідний фонд» закладалася опорно-мережева структура проведення наукових досліджень в заповідних територіях держави (ст. 42), де опорними науковими центрами виступали об’єкти ПЗФ, які мають наукові підрозділи у складі адміністрацій (природні заповідники, біосферні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, ботанічні сади, зоологічні парки, дендрологічні парки та парки пам’ятки садово-паркового мистецтва), і вони мали забезпечувати вивчення та контроль за збереженням решти заповідних територій у відповідному регіоні. На сьогодні такі об’єкти ПЗФ недоотримують фінансування, а отже не можуть забезпечити належне вивчення і збереження цінних територій у своїх регіонах.

Визначення інших видів природоохоронних територій, таких як водоохоронні зони і прибережні захиснісмуги, та дотримання відповідного режиму на місцевості стикається з низкою законодавчих розбіжностей та некоректним тлумаченням чинного законодавства посадовими особами. В результаті на сьогодні досі на більшості території України режим водоохоронних зон та прибережних захисних смуг фактично не дотримується. Відсутність чіткого співвідношення статусів природоохоронних територій міжнародного значення (водно-болотних угідь, об’єктів всесвітньої спадщини ЮНЕСКО) з визначеними в українському законодавстві природоохоронними територіями призводить до плутанини й неузгодженості повноважень, що не дозволяє забезпечити надійне дотримання заповідного режиму. Положення законопроекту про території Смарагдової мережі передбачають обмеження чи заборони, які встановлюються цим законом, не поширюються на види діяльності, що вже здійснюються на законних підставах на території або на частинах території Смарагдової мережі на момент її внесення до Національного реєстру територій Смарагдової мережі до моменту закінчення терміну дії документа дозвільного характеру на цю діяльність. В результаті виникає питання, яким чином має бути забезпечене збереження цінних оселищ та видів флори і фауни, заради яких було визначено відповідну територію Смарагдової мережі.

З огляду на поточний стан функціонування системи природоохоронних територій в Україні, структуру землекористування, що склалася, ступінь антропогенної зміненості ландшафтів, а також враховуючи загальноєвропейський досвід побудови концепції екологічної мережі як основи для узгодження існуючих ініціатив у сфері збереження ландшафтного та біорізноманіття, на нашу думку, доцільним є визнання розбудови національної екомережі основним інструментом для формування сприятливого середовища існування як для біорізноманіття, так і для громадян України.

При цьому першочерговим кроком має стати визначення на законодавчому рівні чіткої системи природоохоронних територій, взаємоз’язків та співвідношення між різними типами і категоріями.

За основу пропонуємо обрати розуміння значення територій Смарагдової мережі як територій з виявленою цінністю і перспективою до заповідання. Оголошення на визначених ділянках території чи об’єкту природно-заповідного фонду є встановленням чіткого режиму природокористування, який має забезпечити збереженість природних комплексів і особливо цінних видів флори і фауни. Водночас, доцільним є перегляд положень Закону України «Про природно-заповідний фонд» з метою забезпечення повного різноманіття заповідних режимів, що дозволить формувати заповідні об’єкти на територіях з різним ступенем освоєння.

Подання певних територій до списків об’єктів міжнародного значення, таких як водноболотні угіддя, Всесвітня спадщина ЮНЕСКО, біосферні заповідники, має здійснюватися тільки після встановлення належного заповідного режиму на відповідних територіях і забезпечення збереження цінних природних комплексів, які подаються на розгляд до міжнародних організацій.

Визначення чіткої системи природоохоронних територій та забезпечення її ефективного функціонування вимагає узгодження положень земельного законодавства з цілями заповідання. Слід усвідомлювати, що використання будь-якої території в першу чергу керується земельним законодавством, внесення земельної ділянки з відповідним цільовим призначенням та обмеженнями у землекористуванні до Державного земельного кадастру (ДЗК) є основною для проведення будь-якої діяльності на відповідній території. Цілі заповідання мають бути детально інтегровані в земельне законодавство. З метою дотримання заповідного режиму об’єктів ПЗФ вони всі в обов’язковому порядку мають бути внесені до ДЗК як обмеження у землекористуванні.

При цьому задля сприяння поширенню заповідного режиму на землі в приватній власності необхідно виважено продумати економічні важелі заохочення, у тому числі через систему оподаткування. Зокрема, згідно чинного Порядку нормативної грошової оцінки земель населених пунктів місцезнаходження земельної ділянки в межах території природоохоронного призначення обумовлює застосування коефіцієнту, який підвищує розмір податку. За таких обставин встановлення заповідного режиму не тільки обмежує природокористування на відповідній території, а й підвищує податки, що аж ніяк не може сприяти погодженню землевласниками встановлення заповідного режиму на їх землях.

При визначенні чіткої структури системи природоохоронних територій та механізмів забезпечення заповідного режиму на них проектування екологічної мережі зможе стати власне інструментом узгодження цілей збереження ландшафтного та біорізноманіття з цілями природокористування та економічного розвитку. Для забезпечення реалізації такого комплексного підходу проектування екомережі має спиратися на методичні засади просторового планування і розроблятися спільно фахівцями з просторового планування та питань збереження ландшафтного і біорізноманіття. При цьому базовим рівнем проектування екомережі є саме місцевий, який розглядає територію з детальністю до окремих природних урочищ та земельних ділянок, а за потреби – їх окремих частин. Схеми екомереж регіонального та національного рівнів мають виконувати роль зведення та узгодження з метою забезпечення територіальної цілісності екомережі.

При цьому формування складових елементів екомереж має враховувати не лише природну цінність території, а й форму власності, поточний вид землекористування та перспективи розбудови інженерної, соціальної та господарської інфраструктури. Лише за такого підходу створення проектних екомереж на місцевості стане реальністю