

**«Прогалини у законодавстві,
які заважають збільшенню площі
природнозаповідного фонду, та як
їх виправити»**

Аналітичний документ

Автори:

Петро Тестов, Олексій Василюк (ГО «Українська природоохоронна група»).

За редакцією: Богдан Кученко.

Графічний дизайнер: Даша Курінна.

Цей документ дозволено копіювати з некомерційною метою без спеціального дозволу ГО «Центр екологічних ініціатив «Екодія», однак посилання на джерело інформації є обов'язковим.

Дослідження підготовлене за фінансової підтримки фонду «Bread for the world» через «Austausch e.V.», в рамках проєкту «Посилення громадської мережі ЕкоNet по захисту клімату і довкілля в Східній Європі та Центральній Азії», який фінансується «Хлібом для світу».

Погляди, висновки чи рекомендації належать авторам цього звіту і не обов'язково відображають офіційну позицію Bread for the world та/або Austausch e.V. Усю повноту відповідальності за зміст цього звіту несуть його автори.

Brot
für die Welt

**Austausch e.V.**
FOR A EUROPEAN CIVIL SOCIETY

екодія
ecoaction.org.ua

ЗМІСТ

Б екграунд: правові вимоги до кількості природо-охоронних територій	4
П оле для проблеми: процедура та етапи створення ПЗФ	8
1-2. Проведення обстеження території та підготовка наукового обґрунтування	9
3. Подача клопотання	10
4. Погодження клопотання з боку органів влади	10
5. Погодження клопотання з землекористувачами	10
6. Розробка проєкту створення	11
7. Погодження КМУ (профільною комісією обласної ради)	11
8. Підписання Указу Президента (прийняття рішення обласною радою)	12
Р езервування територій для подальшого заповідання	13
С творення територій ПЗФ на тимчасово непідконтрольних територіях	15
Р ішення	17
Д одаток 1	18
Д одаток 2	20
В исновок	22

Бекграунд: правові вимоги до кількості природоохоронних територій

Однією із відправних точок розвитку міжнародного законодавства з питань збереження різноманіття рослин і тварин в контексті сталого розвитку, зокрема шляхом формування системи природоохоронних територій, була Конференція ООН з навколишнього середовища і розвитку — Саміт Землі у Ріо-де-Жанейро у 1992 році.

У результаті було прийнято п'ять підсумкових документів, особливе значення серед яких має Конвенція про охорону біологічного різноманіття (надалі — Конвенція про біорізноманіття), яка підкреслює, що збереження біорізноманіття є спільною справою для всього людства. Конвенція про біорізноманіття, сторонами якої є 193 країни світу, на своїй конференції в Японії у 2010 році поставила завдання (Цілі Айти) створити до 2020 року систему природоохоронних територій на площі 17 % суходолу та 10 % морських акваторій, для чого було розроблено Стратегічний план збереження біорізноманіття на 2011–2020 роки. У відповідь на це планетарне завдання Україна включила до Закону України (ЗУ) «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики на період до 2020 року»¹ (у визначену ним Ціль 5 «Припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі») пункт: «доведення до 2015 року площі національної екомережі до рівня (41 відсоток території країни), необхідного для забезпечення екологічної безпеки країни, запровадження системи природоохоронних заходів збереження біо- та ландшафтного різноманіття і розширення площі природно-заповідного фонду до 10 відсотків у 2015 році та до 15 відсотків загальної території країни у 2020 році».

В Україні показники нормативної заповідності існували і раніше та вперше були встановлені Постановою ВРУ від 22.09.1994 № 177/94-ВР «Про Програму перспективного розвитку заповідної справи в Україні»². Зокрема у ст. 3 було передбачено таке:

«Оптимізація мережі територій та об'єктів ПЗФ, подальший розвиток заповідної справи в Україні мають бути забезпечені на основі вирішення таких першочергових завдань: (...) збільшення площі територій та об'єктів ПЗФ як важливого інтегрального екологічного показника до 2000 року в цілому в Україні до 3–4, а в окремих регіонах — до 9–10 відсотків, забезпечення репрезентативності ПЗФ за флористичною, ценотичною, фауністичною, геологічною, ґрунтознавчою, ландшафтною та іншими екологічними ознаками». У 2000 році ЗУ «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000–2015 роки»¹⁷ (надалі — ЗУ «Про екомережу») зафіксував виконання норми збільшення частки заповідності України: «Станом на 1 вересня 2000 року природнозаповідний фонд України включає біосферні та природні заповідники, національні природні парки, регіональні ландшафтні парки, заказники, пам'ятки природи, заповідні урочища, ботанічні сади, дендрологічні парки, зоологічні парки, паркипам'ятки садово-паркового мистецтва загальною площею близько 2,4 млн гектарів, або 4 відсотків території країни».

У Додатку 2 цим Законом визначено завдання для розвитку заповідної справи: до 2015 року площа ПЗФ України повинна становити 10,4 %.

1. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2818-17#Text>

2. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/177/94-%D0%B2%D1%80#Text>

Одночасно ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року» (надалі — ЗУ «Про стратегію екополітики») зазначає, що *«Частка природно-заповідних територій в Україні є недостатньою і залишається значно меншою, ніж у більшості країн Європи, де площі, зайняті під природно-заповідні території, становлять у середньому 15 відсотків».*

Згодом, на заміну цьому закону був затверджений новий, ЗУ «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року»³, що також успадкував цільовий показник 15%.

Необхідність збільшення кількості територій природно-заповідного фонду також регламентована і в інших НПА, що не містять конкретних кількісних оцінок, проте визначають пріоритетність цього напрямку природоохоронної роботи в державі.

Зокрема, Указ Президента України від 23 травня 2005 року № 838/2005 «Про заходи щодо дальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні»⁴ постановляє *«визнати розвиток природно-заповідної справи на основі системного врахування природоохоронних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства, а також міжнародних зобов'язань держави одним із найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики України».* Існують також і низка указів Президента України, що визначають переліки проєктованих територій природнозаповідного фонду, що резервуються для подальшого заповідання.

І нарешті Розпорядженням КМУ від 20 жовтня 2021 р. № 1363-р «Про схвалення Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату на період до 2030 року»⁵ було констатовано, що *«реалізація Стратегії сприятиме досягненню нейтрального рівня деградації земель, зменшенню втрат біорізноманіття, забезпеченню збереження біо- та ландшафтного різноманіття, формуванню цілісної та репрезентативної мережі природоохоронних територій, збільшенню площі природно-заповідного фонду держави».*

Певним чином робота зі створення ПЗФу областях з 2014 і до 2020 року базувалась на існуванні спеціальної державної програми (а не на нормативних показниках в текстах НПА або розумінні необхідності збільшення частки природоохоронних територій).

Так, Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) від 6 серпня 2014 року № 385 було затверджено Державну програму регіонального розвитку України на період до 2020 року⁶. У Програмі йдеться про те, що підвищення ефективності, використання внутрішніх факторів розвитку регіонів здійснюватиметься шляхом виконання таких завдань:

- збереження в регіонах біотичного та ландшафтного різноманіття, відтворення природних комплексів, земельних та водних ресурсів, формування національної екомережі;
- раціональне використання рекреаційних ресурсів територій та об'єктів природно-заповідного фонду для формування економічного середовища та розвитку сфери зайнятості населення в регіонах;

3. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text>

4. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/838/2005#Text>

5. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text>

6. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF#Text>

- визначення економічного механізму стимулювання розвитку природно-заповідного фонду України;
- підвищення рівня обізнаності населення щодо цінностей територій та об'єктів природно-заповідного фонду і залучення населення до управління ними;
- збереження історико-культурних цінностей та природної спадщини, забезпечення в регіонах доступності до культурної та природної спадщини.

Вищезазначений документ також вказує, що до 2017 року в Україні має бути створено додатково 6733 тис. га ПЗФ, а до 2021 року — 9095 тис. га. Частка ПЗФ повинна становити на 1 січня 2017 року — 11 % і на початок січня 2021 року — 15 % від площі держави. Ці показники деталізовані в розрізі областей (додаток 1А). Отже, вищевказана Програма вперше в історії України затверджує нормативні показники заповідності для окремих областей.

Усвідомлюючи невиконання Стратегії регіонального розвитку (в частині збільшення площ природно-заповідного фонду), Кабінет Міністрів України 20 грудня 2017 р. видав Постанову № 1089 «Про внесення змін до Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»⁷, яка вдосконалила систему звітності щодо виконання задач Стратегії. Зокрема, Додаток 4 до Стратегії в новій редакції містить Перелік щорічних індикаторів, на досягнення прогнозованих значень яких спрямована Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року. На відміну від початкової версії документа, затвердженого у 2014 році, показники питомої ваги природно-заповідного фонду тепер деталізовані не лише в розрізі областей, а й містять щорічні показники.

Крім того, відповідно до нової редакції Стратегії, процеси створення природно-заповідного фонду повинні не лише досягнути заявлених початково показників, а й компенсувати втрати, які виникли внаслідок анексії Криму та тимчасової окупації Донбасу.

Наступним документом, що хронологічно продовжує дію попередньої Стратегії є Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695 «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки»⁸. Цей документ також багаторазово згадує про потребу створювати нові природоохоронні території та показник 15% площі держави.

21 листопада 2017 року Президентом України було підписано указ № 381/2017 «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду»⁹. Указ передбачає з метою розвитку природно-заповідної справи та збереження особливо цінних природних територій — до 1 червня 2018 року виконання ряду заходів. Серед яких:

- збереження природних оселищ та рідкісних і зникаючих в Європі видів природної флори і фауни, встановлення системи моніторингу природоохоронного статусу таких оселищ та видів природної флори і фауни;
- спрощення порядку надання (відведення) земельних ділянок державної та комунальної власності в постійне користування установам природно-заповідного фонду;

7. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-2017-%D0%BF#n2>

8. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

9. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381/2017#Text>

- встановлення єдиних вимог до змісту проектів створення територій та об'єктів природно-заповідного фонду України;
- чітке розмежування та усунення дублювання повноважень органів виконавчої влади з видачі документів дозвільного характеру щодо спеціального використання природних ресурсів у межах територій природно-заповідного фонду.

Проте, попри великий перелік норм законодавства, що вимагають створення нових ПЗФ, досі показник заповідності становить лише 6,8% від площі України, що навіть менше ніж половина від регламентованих норм.

Поле для проблеми: процедура та етапи створення ПЗФ

Створення територій природно-заповідного фонду регламентується Законодавством України (статті 51-54 ЗУ «Про природно-заповідний фонд України» та підкріплені низкою методик, затверджених наказами Міндовкілля. Тож досягнення цілей, встановлених на державному або навіть міжнародному рівні, потребує проходження всіх етапів затвердженої процедури і на жаль, процедура має цілу низку моментів, на яких різні суб'єкти можуть завадити прийняттю рішення про створення нових територій ПЗФ. Загалом варто констатувати, що ця обставина прямо суперечить Преамбулі ЗУ «Про природно-заповідний фонд», яка говорить, що «природно-заповідний фонд охороняється як національне надбання, щодо якого встановлюється особливий режим охорони, відтворення і використання. Україна розглядає цей фонд як складову частину світової системи природних територій та об'єктів, що перебувають під особливою охороною». Адже окрема взята фізична особа або підприємство будь-якої форми власності за власним бажанням цієї особи (керівника підприємства або організації) може завадити охороні територій, що становлять національне надбання. Це не є теоретичним твердженням, натомість це є констатація реальних обставин, внаслідок яких через вади процедури процес створення територій ПЗФ не відбувається тими темпами, які б дозволили досягти поставлених вищезгаданими документами цілей та показників.

Отож, повернемося до процедури. Розглянемо передбачені законодавством етапи:

1. Проведення обстеження території з метою виявлення об'єктів, що потребують охорони.
2. Підготовка обґрунтування з описом цінності території (біологічної, історичної тощо).
3. Подання клопотання на розгляд відповідального державного органу (Міндовкілля у випадку створення територій загальнодержавного значення, обласної державної адміністрації у випадку створення територій місцевого значення).
4. Розгляд та погодження клопотання відповідальним державним органом.
5. Погодження клопотання з землекористувачами.
6. Розробка проекту створення.
7. Погодження КМУ (профільною комісією обласної ради у випадку створення територій місцевого значення).
8. Підписання Указу Президента (для територій загальнодержавного значення) або прийняття рішення обласною радою (у випадку територій місцевого значення).

ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНЕ ЗНАЧЕННЯ	МІСЦЕВЕ ЗНАЧЕННЯ
Проведення обстеження території з метою виявлення об'єктів, що потребують охорони (ініціатором та виконавцем можуть бути будь-які фізичні або юридичні)	
Підготовка обґрунтування з описом цінності території (біологічної, історичної тощо)	
Подання клопотання на розгляд Міндовкілля	Подання клопотання на розгляд ОДА
Розгляд та погодження клопотання Міндовкіллям	Розгляд та погодження клопотання в ОДА
Погодження клопотання з землекористувачами (Міндовкілля та ОДА)	Погодження клопотання з землекористувачами (здійснює ОДА)
Розробка проекту створення в Міндовкіллі	Розробка проекту створення в ОДА
Погодження КМУ	Погодження в обласній раді
Підписання Указу Президента	Прийняття рішення облрадою

Таблиця 1. Органи державної влади, залучені до процедури створення ПЗФ.

Надалі наведемо складності та проблеми, які можуть виникати на кожному етапі.

1-2. Проведення обстеження території та підготовка наукового обґрунтування

Проведення обстеження території для створення ПЗФ може здійснюватися як громадянами, організаціями, установами, підприємствами в ініціативному порядку, так і за кошти державного та місцевого бюджету в рамках обласних або місцевих¹⁰ екологічних програм.

Зокрема, на природно-заповідний фонд протягом останніх років виділялись кошти в Донецькій, Миколаївській, Львівській, Київській, Тернопільських та низці інших областей.

По Міндовкіллю кошти останній раз на створення ПЗФ виділялись в 2019 році, але через зміну влади не були використані.

Зазвичай з цим етапом проблем немає, оскільки законодавство не має значних перепон для реалізації. А на практиці завжди знайдуться вчені, які готові на безоплатній основі зробити наукові дослідження. Тим більше, в переважній кількості випадків, ініціатива створення ПЗФ походить від ГО або науковців, які вже подають готові клопотання, що є результатом попередньо проведених досліджень. Часто такі обґрунтування виникають в результаті грантових проектів або дисертаційних досліджень. Також практикується розробка обґрунтувань на основі раніше опублікованих достовірних відомостей про біорізноманіття певних територій.

10. Наприклад є Білгородська ОТГ, що затвердила окрему програму для фінансування досліджень для створення ПЗФ.

Проте є незначні перепони: заборона заїду автотранспорту в ліс протягом пожежонебезпечного періоду, та протягом останніх 16 місяців заборона на відвідування лісів, в тому числі в деяких тилкових областях, де не велось бойових дій і нема замінованих територій (Вінницька, Черкаська, Полтавська, Кіровоградська тощо). Заборона заїзду автотранспорту де-факто не контролюється, але у майбутньому може створити проблему, бо значно збільшить логістичні зусилля та час, потрібний науковцям на обстеження. Природоохоронці з Польщі вже мають з цим великі проблеми.

3. Подача клопотання

Законодавство має вимоги до клопотання визначені в ЗУ «Про ПЗФ». В цих вимогах немає нічого складного, а тому з цим етапом проблем немає.

4. Погодження клопотання з боку органів влади

Проблем з погодженням клопотань зазвичай немає і складності виникають на більш пізніх етапах. Зокрема, Українська природоохоронна група (УПГ) подала понад 130 клопотань на створення та розширення об'єктів ПЗФ за останні 5 років, і майже всі вони були погоджені. Так само було погоджені всі (крім одного з технічних причин) клопотання, які були направлені іншими фізичними та юридичними особами протягом 2022-2023 року в Міндовкілля. Проте у випадку погодження клопотання в обласних адміністраціях можуть виникати складності, адже централізовано Міндовкілля не контролює роботу департаментів екології з 2013 року і, на жаль, може мати місце людський фактор. Так, у 2023 році Чернівецька ОДА відмовила УПГ у погодженні 10 клопотань через особисту неприязнь Хотинського НПП до авторів клопотання. У листі-відмові була надана неправдива інформація і після скарги в Міндовкілля, ОДА направило повторний лист із схваленням клопотань. Аналогічно, в Харківській ОДА не приймаються нічий клопотання, адже в ОДА є схема замовляння їх за бюджетні кошти місцевому науково-дослідному інституті (НДІ). Тому, у відповідь на клопотання приходить лист з приблизно такого змісту *«наш НДІ перевірів цю територію і вирішив, що це необґрунтоване клопотання, тому ми відмовляємо у його погодженні»*. Київська ОДА зазвичай не відмовляє у погодженні клопотань, але там, де є інтерес земельників або лісників, починає просити переробити клопотання, мотивуючи це ледь не відсутністю ком в тексті. І це може повторюватись по 56 разів. Щодо земель запасу тягнуть до безкінечності, а що до лісових - блокують, оскільки співпрацюють з окремими ГО в рамках якихось не доведених на цей час схем (в т.ч. створення нових ПЗФ в обмін на скасування старих). Загалом є тенденція, що активність УПГ по ОВД вірогідно провокує блокування клопотань. Та знову ж – це людський фактор і описане є винятками.

Загалом, з даними етапом особливих проблем немає.

5. Погодження клопотання з землекористувачами

Найбільш проблемний етап, на якому зупиняється створення більшості об'єктів ПЗФ. Цей етап виконує ОДА або Мінприроди у співпраці з ОДА. Ініціатори створення ПЗФ зазвичай не мають доступу до цього етапу і не можуть знати чи фігурують корупційні змови у випадках відмов.

Незначною проблемою є визначення землекористувача. Зокрема, до нещодавньої земельної реформи не було зрозуміло хто є розпорядником земель запасу. В даний момент така проблема виникає в дуже рідкісних випадках, як наприклад при розширенні Рівненського природного заповідника – коли було невідомо, хто був землекористувачем на землях лісгосподарського призначення: приватне підприємство, ОДА чи об'єднана територіальна громада (ОТГ).

Найбільшою проблемою є отримання погодження з боку користувачів. Створення ПЗФ накладає низку обмежень, і у більшості випадків є економічно не вигідним в короткостроковій перспективі для ОТГ чи лісгоспу, які хочуть отримувати якнайбільший прибуток від використання землі чи лісу, відповідно. Наприклад, найбільш поширеною проблемою в усіх регіонах є заборона полювання у всіх категоріях ПЗФ (запроваджено в 2010 році), що викликає протест в більшості громад і лісгоспів.

Норма законодавства про відсутність потреби в погодженні з боку місцевих громад на створення ПЗФ на переданих ОТГ під час земельної реформи землях¹¹ не працює. Нашою організацією були подані понад 30 клопотань на Міндовкілля, по жодному з них робота навіть не починалась. Попри неодноразове нагадування на нарадах про цю норму, всі клопотання були відправлені в області і отримали відмови землекористувачів.

В тому числі, погодження не надаються на проєктовані об'єкти в межах вже затверджених територій Смарагдової мережі.

6. Розробка проєкту створення

Законодавством визначені методичні рекомендації з розробки проєктів створення територій та об'єктів ПЗФ¹², які не є складними і завдяки яким проєкти створення можна підготувати досить легко. Зазвичай цим «проєктом» є копія клопотання, разом із науковим обґрунтуванням, картами, погодженням користувача і схваленням ОДА. Проте, деякі ОДА специфічно ставляться до слова «проєкт» і вважають, що такі документи мають розроблятися лише за гроші і лише проєктними організаціями. Існують ініціативи влади з обов'язкового розробку проєкту землеустрою на етапі створення, що може створити проблеми. Оскільки розробка проєкту землеустрою це вартісна робота, яка може виконуватись лише спеціалізованими землевпорядниками. Наприклад, в Луганській та Донецькій ОДА проєкти землеустрою розроблялись ще на етапі проєктів створення ПЗФ, тобто до того як буде ясно, чи цей ПЗФ буде створено. Ті об'єкти, які були створені, звісно, тепер є найкращими за повнотою документації, але ті, що так і не створені, призвели до марної витрати бюджетних коштів. Разом із тим, чинне законодавство не вимагає не лише проєкту землеустрою на етапі створення ПЗФ, а й навіть наявності сформованих ділянок. Тому насправді можна створювати нові об'єкти ПЗФ значно простіше і швидше, ніж це роблять деякі області.

7. Погодження КМУ (профільною комісією обласної ради)

Погодження проєкту указу про створення об'єкта ПЗФ з боку КМУ йде за тривалими бюрократичними процедурами. Основною причиною відмови у погодження таких проєктів є небажання погоджувати їх Мінфіном, у зв'язку з потребою

11. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1423-20#>

12. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0306737-18#Text>

додаткових бюджетних видатків. Наприклад, на створення спеціальних адміністрацій для національних природних парків, природних та біосферних заповідників.

Погодження профільною комісією облради інколи має проблеми через депутатів лісівників та депутатів аграріїв, які часто входять до складу відповідних профільних комісій. Наприклад в Львівській області заступником керівника екологічної комісії є Анатолій Дейнека, багаторічний керівник Львівського обласного управління лісового та мисливського господарства, а нині керівник Західного міжрегіонального управління лісового та мисливського господарства. Який, цілком логічно, відстоює економічні інтереси лісівників під час будь-яких голосувань.

8. Підписання Указу Президента (прийняття рішення обласною радою)

Офіс Президента підписує всі підготовлені проєкти Указів, але це може затягуватись на роки. Наприклад 1-2 роки чекали на підпис Петра Порошенко Укази про створення НПП «Нобельський», «Кам'янська Січ» тощо. Деякі укази очікують на підписання ще з перших місяців роботи Володимира Зеленського на посаді Президента.

В обласній раді знову можуть бути проблеми через супротив лісівників-депутатів, зокрема в Закарпатській обласній Раді вже більше двох років не голосують створення пралісових пам'яток природи через позицію депутатки Ірини Мацепури, яка є директоркою великого деревообробного підприємства. Тим часом, авторитет голів екологічних комісій Київської (Р. Титикало) або Миколаївської (А. Рязських) обласних рад відкривають всі двері створенню ПЗФ на сесіях цих рад.

Найпоширенішою проблемою є те, що зазвичай створення ПЗФ виносять останнім питанням на останню сесію року або сезону. До таких питань просто не доходить черга і вони можуть переноситись роками на «наступну сесію».

Резервування територій для подальшого заповідання

Також не працює процедура резервування створення ПЗФ, бо до 2021 року вона вимагала такої ж процедури як створення, а з 2021 – розробки коштовних проєктів землеустрою. Нам невідомо про жодний випадок такого резервування в останні роки.

Практика резервування територій для подальшого заповідання започаткована у перші роки незалежності України, як механізм поступового виділення коштів на створення ПЗФ. Після появи у 1996 році ЗУ «Про ПЗФ», стало зрозумілим, що виділення коштів на створення заповідних територій не передбачене (на цей час з закону навіть видалили норму про грошову компенсацію користувачам територій, яка була на початку). Виняток становлять два документи, прийняті до появи вищезгаданого Закону. Програма перспективного розвитку заповідної справи в Україні, що схвалена Постановою Верховної Ради України № 177/94-ВР від 22.09.1994 року¹³ (передбачає кошти на створення 30 територій ПЗФ загальнодержавного значення та розширення 15 вже існуючих територій). Закон України «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі на 2000–2015 роки» від 21 вересня 2000 року¹⁴ передбачає виділення коштів на створення конкретного переліку проєктованих природно-заповідних територій (передбачає створення 36 територій ПЗФ та розширення 11-ти).

До появи ЗУ «Про ПЗФ», у 1994 році вийшов Указ Президента України «Про резервування для наступного заповідання цінних природних територій» від № 79/94. Лише в цьому Указі прописується зміст та ідеологія резервування територій під заповідання, що в значно більш урізаному вигляді відображено у відповідній частині Закону України «Про природно-заповідний фонд України». Фактично, указ передує ЗУ «Про ПЗФ», і, між іншим, значно краще, ніж закон, прописує поняття «резервування». Зокрема, Указ означає такі вимоги до зарезервованих під створення територій ПЗФ:

- території, зазначені в додатку, залишаються у віданні землевласників та землекористувачів і використовуються за їх цільовим призначенням;
- на землях, що резервуються, не допускається без погодження з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України промислове, господарське, дачне та інше будівництво, проведення меліоративних робіт, розорювання та залісення цілинних і перелогових земель та інша діяльність, яка може призвести до знищення або руйнування цінних природних комплексів та об'єктів, що підлягають заповіданню;
- до прийняття рішення про створення або розширення в установленому порядку природних заповідників та національних природних парків землі, що резервуються, залишаються у державній власності й приватизації не підлягають. У разі передачі до комунальної чи приватної власності земель, зарезервованих для наступного заповідання в інших категоріях природно-заповідного фонду, землевласники зобов'язані додержуватися режиму їх охорони та використання, визначеного статтею 2 цього Указу.

13. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/177/94-%D0%B2%D1%80#Text>

14. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1989-14>

- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України разом з обласними державними адміністраціями за участю Національної академії наук України мають забезпечити розробку проектів та підготовку інших матеріалів для організації в межах зарезервованих територій природних заповідників, національних природних парків, інших заповідних об'єктів.

Вказані положення не успадковані прийнятим пізніше Законом про ПЗФ. Відсутність таких норм у законодавстві стала причиною того, що деякі території ПЗФ досі не створені, хоча були зарезервовані для заповідання ще у 1994 році. Частина зарезервованих територій була забудована, або знищена в інший спосіб, внаслідок чого безповоротно втратила природну цінність та актуальність заповідання. Деякі території були створені на меншій площі, ніж це планувалось, або були скасовані деякі рішення про резервування об'єктів ПЗФ до того, як було створено всі передбачені у них проєктовані ПЗФ. Аналогічно, значною мірою виявились невиконаними обласні рішення про резервування, що були масово прийняті у 1994 році.

Ще одна спроба запровадити дисципліну у процесах резервування земель під заповідання відбулась у 2009 році, з підписанням Указу Президента України від 14.08.2009 № 611/2009 «Про додаткові заходи щодо розвитку природно-заповідної справи в Україні»¹⁵. В якому Кабінету Міністрів України доручається розробити та внести до 1 жовтня 2009 року на розгляд Верховної Ради України проєкти законів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення природоохоронного законодавства на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду». Зокрема, за прийняття протиправних рішень про відчуження земельних ділянок у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і зарезервованих для заповідання природних територій та об'єктів. Також мали бути визначені особливі вимоги використання зарезервованих для заповідання природних територій та об'єктів природнозаповідного фонду, спрощено порядок резервування таких територій та об'єктів. На жаль, дане доручення не було виконане і досі.

15. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/611/2009#Text>

Створення територій ПЗФ на тимчасово непідконтрольних територіях

Починаючи з окупації Криму та російської агресії на сході України у 2014 році частина територій природно-заповідного фонду опинилась в зоні активних бойових дій або в окупації. Із початком повномасштабної війни росії проти України 24 лютого 2022 року кількість таких територій суттєво зросла. І вона не перевищує 1500, та якщо рахувати за площами, то до зони ризику потрапили 44% площ природно-заповідного фонду. Серед них біосферні заповідники “Асканія-Нова”, “Чорнобильський” та “Чорноморський”; Український степовий, Луганський природні заповідники та заповідники “Єланецький степ”, “Михайлівська цілина” і “Древлянський”; національні природні парки “Деснянсько-Старогутський”, “Гетьманський”, “Залісся”, “Мезинський”, “Святі Гори”, “Дворічанський”, “Сіверсько-Донецький”, “Меотида”, “Приазовський”, “Джарилгацький”, “Олешківські Піски”, “Кам’янська січ”, “Нижньодніпровський”, “Азово-Сиваський”, “Голосіївський” та “Великий Луг”. Також обстріли торкнулись територій національного природного парку “Яворівський”, Дунайського біосферного заповідника а запровадження 2-кілометрової прикордонної смуги додатково спричинило руйнівний вплив на територію Рівненського та Поліського природних заповідників а також національних природних парків “Шацький”, “Нобельський” та “Прип’ять-Стохід”. На цей час оцінити втрати та пошкодження інших категорій ПЗФ неможливо, хоча очевидно, що вплив на багато з них є руйнівним. Наприклад в межах національного природного парку “Святі гори” знаходиться пам’ятка природи “Маяцька дача”, створена ще 1926 року, яка, вірогідно, на цей час повністю знищена. Як і ліси Дворічанського національного парку, що також охоронялись з того ж часу. Найбільш пошкодженими є ті території, на яких відбувались бойові дії під час звільнення території: національні природні парки “Святі гори”, “Дворічанський”, “Кам’янська січ” та Чорнобильський біосферний заповідник.

Ще більшими є втрати, якщо говорити про заповідні території не як про ділянки, зайняті природними екосистемами, а враховуючи їхні функції для біорізноманіття. Тут особливо важливим буде згадати, що весь комплекс заповідних територій азово-чорноморського узбережжя України (Чорноморський біосферний заповідник і 7 національних парків) є головною зоною концентрації гніздових колоній водно-болотних птахів у Центральній Європі. Також, в цій же зоні концентруються міграційні маси птахів в період сезонних міграцій, а також на зимівлі. Проте починаючи з лютого 2022 року вся ця найбільш важлива для птахів територія, охоплена бойовими діями. А отже, щонайменше 3 періоди міграцій, 2 сезони гніздування та одна повноцінна зимівля на цих територіях не відбулись. На цей час ще не можна оцінити повні наслідки цього. У червні 2023 року практично вся територія долини нижнього Дніпра була сильно пошкоджена внаслідок теракту на Каховській ГЕС.

Все сказане свідчить про те, що велика кількість існуючих територій ПЗФ втратили свою функціональну роль для біорізноманіття внаслідок військових дій. Безумовно, всі території в подальшому зможуть частково відновитись, проте це не варто сприймати як відновлення втраченої природної цінності. Ще на початку 20 століття відомий дослідник природи півдня України Йосип Пачоський писав, що дика природа, «будучи втраченою одного разу, стане загубленою назавжди».

Безумовно, поряд із невідкладним створенням нових природоохоронних територій на підконтрольній частині України, слід розглядати і прийняття таких рішень щодо тимчасово непідконтрольних територій. Юридична можливість цього вивчена нами та неодноразово обговорена з керівництвом Міндовкілля та Офісу Президента України. Цілком реальним є створення багатьох важливих природоохоронних територій на землях, що на цей час тимчасово окуповані росією. Адже згідно із міжнародним правом всі ці території залишаються частиною України. Втім, таких рішень про створення нових об'єктів ПЗФ на тимчасово окупованих територіях поки не приймалось, хоча Міндовкілля і вивчає це питання. Насправді, для прийняття таких рішень фактично достатньо згоди голови ОВА, що є виключно уповноваженою особою в питаннях прийняття рішень про тимчасово непідконтрольні території.

Також, зважаючи на колосальний потенціал відновлення природних територій, варто розглядати і варіанти створення ПЗФ на територіях, що були частково пошкоджені бойовими діями. Зокрема сильно забруднених токсичними речовинами сільськогосподарських землях, а також на покинутих землях вздовж лінії зіткнення 2014-2022 років, де почались процеси відновлення природних екосистем.

Рішення

Якими можуть бути дії держави у відповідь на озвучені виклики? Без сумніву, першочерговими мають стати дії, які відчутно змінюватимуть на краще умови існування для біорізноманіття та сприятимуть його збереженню. Такими діями може бути винятково створення нових територій ПЗФ. Частина таких територій, що очікує на створення, зараз є тимчасово окупованими, проте юридично це не є перешкодою для їх оголошення ще до того, як територія буде деокупована. Своєчасним на цей час є прийняття низки державних рішень про створення або розширення нових територій ПЗФ:

1. Підписати проєкти указів про розширення існуючих національних парків. Станом на 24 лютого 2022 року Міндовкілля України вело роботу з підготовки указів про розширення національних природних парків “Джарилгацький” (Херсонська обл.), “Дворічанський” (Харківська обл.), “Великий Луг” (Запорізька обл.), “Чарівна Гавань” (АР Крим), що вже підготовлені у Міндовкіллі.
2. Дати доручення обласним військово-цивільним адміністраціям на тимчасово окупованих територіях щодо розроблення проєктів створення та ухвалення рішень про оголошення територій та об’єктів природно-заповідного фонду місцевого значення відповідно до пункту 29 частини першої статті 4 Закону України “Про військово-цивільні адміністрації”.
3. Дати доручення Міндовкіллю щодо розроблення проєктів створення об’єктів та територій природно-заповідного фонду загальнодержавного значення на тимчасово окупованих територіях.

ДОДАТОК 1

Результати визначення проблем, що найбільш актуальні та, водночас, такі, які можливо усунути в найближчі 1-2 роки, шляхом внесення змін до нормативноправових актів

Відповідно до попереднього розділу, найбільшою проблемою в збільшення площі природно-заповідного фонду є небажання погоджувати створення та розширення об'єктів ПЗФ з боку землекористувачів і небажання чиновників створювати такі об'єкти без погодження з громадами, навіть якщо це дозволено законодавством (з причини небажання провокувати конфлікти з обласною радою). Іншою вагомою причиною є потрібні і важливі обмеження на господарську діяльність в ПЗФ, які логічно налаштовують проти його створення різні впливові групи – надровиків, мисливців, лісівників, аграріїв тощо. По суті, на всіх етапах створення діє людський фактор. Голова ОТГ може виявитись аграрієм, директор Департаменту ПЗФ – лісівником, а голова екологічної комісії обласної ради матиме нафтові вишки. Кожен з них може заблокувати створення об'єкта ПЗФ, попри те, що це створення обґрунтоване і необхідне. В таких ситуаціях йдеться про суб'єктивні рішення окремих осіб, оскільки об'єктивними є лише ініціатори створення (які діють відповідно до чинного законодавства, що передбачає суттєве збільшення площі ПЗФ).

Великою проблемою також є низка законодавчих ініціатив бізнесу, які неодноразово озвучували на нарадах в екологічному комітеті. Зокрема, вимога надкористувачів та мисливців погоджувати ПЗФ з ними в межах спецдозволу та мисливських угідь, відповідно, спрощення процедури скасування ПЗФ законопроектом про штучно створені ПЗФ, спрощення процедури будівництва в межах ПЗФ об'єктів інфраструктури (ЛЕП, дороги, лінії зв'язку), вилучення з ПЗФ земель оборони тощо.

ДОДАТОК 2

Рекомендації щодо відповідних змін в чинному законодавстві (природоохоронному та земельному), які дозволять прискорити процеси створення нових територій та об'єктів природно-заповідного фонду, зокрема за рахунок постраждалих від війни цінних природних територій.

Відповідно до озвучених вище проблем пропонуються наступні рішення:

1. Створити нову категорію ПЗФ «охоронювані ландшафти» (відповідатиме категорії 5 за класифікацією IUCN¹⁶), де заборонити оранку, рубки головного користування та забудову, але дозволити полювання та інше традиційне природокористування без лімітів. Це дозволить уникнути багатьох конфліктів при створення ПЗФ – оскільки буде обмежуватись лише найбільш шкідлива діяльність, і зменшуватись коло противників ПЗФ. Проте, в якості запобіжника необхідно заборонити на рівні закону переведення в цю категорію інших охоронюваних земель.
2. Зобов'язати виділяти певний % з коштів екоподатків, які надходять в державний бюджет на забезпечення функціонування ПЗФ, шляхом створення спеціального фонду. Конкретні цифри варто визначити за результатами дискусії, але він має бути не менше 20%. В даний момент кошти екологічного податку надходять в загальний фонд державного бюджету, а ті кошти, які отримує Міндовкілля, розподіляються в ручному режимі.
3. Прописати виключні об'єктивні критерії для погодження скасування чи зміни меж існуючих об'єктів ПЗФ аби зупинити масове скасування чи зменшення площі заповідних об'єктів.
4. Ускладнити процедуру зміни цільового призначення земель ПЗФ для недопущення зменшення площ чинних об'єктів ПЗФ. Скасування статусу території ПЗФ не призводить автоматично до скасування відповідного цільового призначення — навіть після скасування статусу території треба буде вживати тривалих заходів для зміни цільового призначення землі. Пункти 3 та 4 необхідні аби не допустити скасування існуючих ПЗФ, які заважають бізнесу. Такі факти нами були відмічені в останні роки, зокрема по РЛП «Тілігульський» в Миколаївській області, заказнику «Річиця» в Житомирській області, заповідному урочищі Гостилів в Івано-Франківській області тощо.
5. Дозволити відвідування та в'їзд в ліс в період обмежень для представників наукових установ та громадських природоохоронних організацій. Це дозволить уникнути проблем з обстеженням перспективних територій для заповідання.
6. Прописати у законодавстві право погоджувати головою ОВА в межах тимчасово окупованих територій створення ПЗФ на землях державної і комунальної власності, а також процедуру створення таких територій головою ОВА, по аналогії як створювались ПЗФ в зоні АТО/ООС рішеннями ОВЦА.
7. Прийняти Закон України «Про території Смарагдової мережі» з метою спрощення створення об'єктів ПЗФ в межах Смарагдової мережі.

16. The International Union for Conservation of Nature https://en.wikipedia.org/wiki/IUCN_protected_area_categories

ВИСНОВОК

Впровадження цих змін, в умовах відсутності сильного екологічного лобі та наявності такого лобі у противників природоохоронних обмежень від бізнесу на всіх рівнях державного управління (Офіс Президента, Уряд, Верховна Рада, Міндовкілля) не є простою задачею, і не буде такою в найближчі роки. Однак, можливість для впровадження таких змін може з'явитись за умови наявності політичної волі у вищого керівництва держави.

Частина пропонованих в цьому документі змін є складовою більш системних реформ, наприклад визнання на національному рівні Смарагдової мережі та створення Українського кліматичного фонду за рахунок надходжень від екоподатку за викиди парникових газів, який декларувало попереднє керівництво Міндовкілля. Тим паче, ставки такого податку в найближчі роки мають суттєво зрости, враховуючи тенденції у кліматичному законодавстві ЄС.

Тому варто активізувати роботу громадськості щодо адвокації вже існуючих законодавчих ініціатив (наприклад прийняття ЗУ №4461 «Про території Смарагдової мережі»).

Також варто розпочати широку адвокаційну кампанію за створення ПЗФ на тимчасово окупованих територіях, за участю ЗМІ, науковців, громадськості, лідерів думок, в тому числі природоохоронців в лавах ЗСУ.

По решті запропонованих нами пунктів пропонується підготувати окремий законопроект, презентувати його депутатам екологічного комітету Верховної Ради України та спробувати заручитись їхньою підтримкою.