

БЕЗ ВІЗ І КОРДОНІВ: ЯК ЗАХИСТИТИ ПТАХІВ ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС?



АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

ГРУДЕНЬ 2016

/3/ РЕЗЮМЕ

/5/ ВСТУП

**/7/ 1. ЩО САМЕ ВИМАГАЄ
ДИРЕКТИВА ПРО ЗАХИСТ
ДИКИХ ПТАХІВ**

**/7/ 1.1. ЧОМУ ЦЕ
ВАЖЛИВО?**

**/7/ 1.2. МЕТА ТА ОСНОВНІ
ПОЛОЖЕННЯ ДИРЕКТИВИ
ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ
ПТАХІВ**

**/10/ 2. ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ
ДЛЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ**

**/10/ 2.1. СПЕЦІАЛЬНІ
ПРИРОДООХОРОННІ
ТЕРИТОРІЇ ДЛЯ ОХОРОНИ
ПТАХІВ («ПТАШИНІ
ЗАПОВІДНИКИ»)**

**/13/ 2.2. ЗАХИСТ ТА
ВИКОРИСТАННЯ ПТАХІВ**

**/14/ 3. ОЧІКУВАНІ ВИКЛИКИ
ДЛЯ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ
ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ
ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ ПТАХІВ**

**/14/ 3.1. СОЦІАЛЬНО-
ЕКОНОМІЧНІ ВИКЛИКИ**

**/15/ 3.2. ОСОБЛИВОСТІ
ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ**

**/15/ 3.3. ВИКЛИКИ,
ПОВ'ЯЗАНІ З
ЗАСТОСУВАННЯМ ПРАВА
ЄС В УКРАЇНІ**

/16/ ВИСНОВКИ



Дана публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу та Представництва Фонду імені Гайнріха Бьоля в Україні.

Дана публікація випущена в рамках проекту «Збільшення впливу громадянського суспільства у моніторингу та політичному діалозі щодо реформ в енергетиці та суміжних секторах відповідно до імплементації Угоди про Асоціацію», що здійснюється ГО «Діксі Груп» спільно з Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля», ВГО «Громадянська мережа «Опора», Асоціацією «Європейсько-Українське енергетичне агентство» та ГО «Енергетична Асоціація України», а також за участі незалежних експертів.

The contents of this publication are the sole responsibility of NGO "DIXI GROUP", as well as Resource & Analysis Center "Society and Environment", Civil Network "OPORA", Association "European-Ukrainian Energy Agency", and All-Ukrainian NGO "Energy Association of Ukraine", and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union.

Ефективна імплементація Директиви 2009/147/ЄС про захист диких птахів потребує широкого публічного діалогу щодо вирішення ключових питань, пошуку шляхів та можливих наслідків в Україні. Необхідність впровадження цієї директиви є одним із зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, а також за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства.

Механізм захисту диких птахів, передбачений директивою, включає заходи з охорони, управління та контролю за дикими птахами, а також вимоги до їх використання. Найскладніші завдання з імплементації Директиви про захист диких птахів лежать у площині двох її елементів: створення спеціальних природоохоронних територій (СПТ) та режиму загальної охорони птахів.

Повноцінне впровадження директиви в Україні неодмінно призведе до створення значної кількості нових спеціальних природоохоронних територій для охорони птахів. Держави-члени ЄС були змушені створити сотні таких територій для виконання вимог директиви. Створення нових природоохоронних територій в Україні потребує вирішення низки концептуальних завдань: організаційно-правова фор-

ма, процедура створення, управління та інші. Кожне із завдань має політичну, фінансову та правову складову.

Загальний режим охорони диких птахів в Україні потребує вдосконалення для відповідності вимогам Директиви, зокрема, щодо допустимості полювання лише на окремі види птахів.

Ми також окреслили основні виклики та труднощі соціально-економічного характеру, які можна очікувати в Україні, беручи до уваги досвід країн ЄС з імплементації Директиви про захист диких птахів. Так, основними труднощами можуть стати фінансування (як створення, так і управління новими «пташиними заповідниками»), потенційні соціально-економічні конфлікти (зокрема, з місцевими громадами чи вплив на певні види економічної діяльності: транспорт, сільське господарство), а також виклики, пов'язані із природою європейського права та окремими положеннями самої Директиви.

Імплементація Директиви про захист диких птахів в рамках зобов'язань за Енергетичним Співтовариством повинна відбуватись в рамках імплементації Директиви загалом, проте може мати низку особливостей.

Мета цієї аналітичної записки – започаткувати публічний діалог щодо ключових питань та перспектив імплементації Директиви 2009/147/ЄС про захист диких птахів.

Необхідність впровадження цієї директиви є одним із зобов'язань за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, а також за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства (до якого Україна приєдналась у 2010 році). Впровадження Директиви в Україні вимагає політичної підтримки, законодавчих змін, наукової роботи, консультацій з зацікавленими особами для мінімізації наслідків соціально-економічного характеру, врахування особливостей енергетичного сектору. Окрім того, імплементація Директиви тісно пов'язана із впровадженням Директиви збереження природних оселищ (Директива 92/43/ЄЕС про збереження природного середовища існування дикої флори та фауни).

Сподіваємось, ця аналітична записка допоможе:

- обговорити основні завдання, що стоять перед Україною для імплементації Директиви про захист диких птахів;
- окреслити основні питання, які потребують широкого обговорення та політичного консенсусу;
- визначити ключові труднощі та наслідки для економічного та соціального розвитку, шляхи їх подолання.

Ця аналітична записка розроблена на основі аналітичного документу «Імплементація Директиви ЄС про захист диких птахів в Україні» (Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля” 2016).

Документ розроблено в рамках проекту “Збільшення впливу громадянського суспільства у моніторингу та політичному діалозі щодо реформ в енергетиці та суміжних секторах відповідно до імплементації Угоди про Асоціацію”, який реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

(1) ЩО САМЕ ВИМАГАЄ ДИРЕКТИВА ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ ПТАХІВ

В ОСНОВІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ МАЄ БУТИ ЧІТКЕ СПІЛЬНЕ РОЗУМІННЯ ЗАЦІКАВЛЕНИХ СТОРІН ОСНОВНИХ ЇЇ ВИМОГ. ІНШИМИ СЛОВАМИ, ПОЧИНАТИ СЛІД ІЗ ВІДПОВІДІ НА ЗАПИТАННЯ «ЩО САМЕ ВИМАГАЄ ДИРЕКТИВА ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ ПТАХІВ?»»

1.1. ЧОМУ ЦЕ ВАЖЛИВО?

Для природи та Європи

Директиви про захист птахів та щодо оселищ – головні правові інструменти для збереження та сталого використання природи в ЄС, особливо через створення і функціонування європейської мережі природоохоронних територій (Natura 2000).

Директива про захист диких птахів 79/409/ЄЕС (зараз 2009/147/ЄС) була першим системним правовим актом ЄС у сфері охорони довкілля. На момент свого прийняття у 1979 році Директива пропонувала передовий підхід до збереження природи: окрім окремих видів, механізм охорони диких птахів передбачав охорону середовищ їх існування. Того ж року була прийнята Бернська конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі, стороною якої є і Україна.

Птахи – важливий елемент екосистем, без яких неможливе функціонування морських, лісових, степових та інших екосистем від яких залежить людина. Політичним підґрунтям для прийняття Директиви була дискусія про значні втрати популяцій великої кількості видів птахів, які є в Європі. Міграційний характер багатьох видів птахів (зокрема, мисливських) означав, що природоохоронні заходи в одній країні зводяться нанівець в інших.

Для України

Угода про асоціацію між Україною та ЄС визначає графік імплементації Директиви: частина положень має бути виконана

протягом двох років з часу набуття чинності Угоди, частина – протягом чотирьох. Зокрема, протягом двох років має бути прийняте відповідне законодавство та проведена оцінка популяцій птахів.

Окрім того, зобов'язання перед Енергетичним Співтовариством передбачають, що положення статті 4.2 (щодо мігруючих птахів) мали бути імплементовані до 1 січня 2015 року (таке зобов'язання підтверджене в Угоді про асоціацію). План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014-2017 роки покладає основну відповідальність за підготовку проектів нормативно-правових актів на Мінприроди (строк виконання — грудень 2017 року).

План імплементації Директиви 2009/147/ЄС Європейського Парламенту та про захист диких птахів був схвалений Кабінетом Міністрів України 15 квітня 2015 року та доступний на веб-сторінці КМУ. Відповідальним виконавцем є Мінприроди.

1.2. МЕТА ТА ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ДИРЕКТИВИ ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ ПТАХІВ

Загальною метою Директиви про захист диких птахів є збереження популяції усіх видів диких птахів, які природно проживають на європейській території держав-членів на рівні, що відповідає, головним чином, екологічним, науковим та культурним вимогам. При цьому до уваги потрібно брати економічні й рекреаційні

потреби, аби адаптувати популяцію цих видів до потрібного рівня.

Механізм захисту диких птахів, передбачений Директивою, передбачає заходи з охорони, управління та контролю за дикими птахами, а також вимоги до їх використання.

Головні елементи цього механізму:

- охорона середовищ існування (оселищ) (Статті 3 та 4)
- захист і використання птахів (Статті 5-9)
- попередження шкоди від інвазійних видів (Стаття 11)
- дослідження та звітування (Статті 10 та 12).

Діаграма 1. Механізм захисту птахів за Директивою (основні елементи)



Перші два елементи вимагають найбільше політичних зусиль, інституційних та економічних ресурсів для їх реалізації, тому їх варто розкрити детальніше.

Охорона середовищ існування птахів
КЛЮЧОВА ВИМОГА: створення та управління спеціальними природоохоронними територіями для збереження птахів (видів, зазначених у додатку I до Директиви, а також мігруючих).

Відповідно до Статті 3 Директиви держави повинні вживати необхідні заходи для збереження, підтримки та відновлення достатньої різноманітності та площі середовищ існування птахів. Головним чином, такі заходи повинні включати створення спеціальних природоохоронних територій, утримання та управління відповідно до екологічних потреб середовища існування в спеціальних природоохоронних територіях та поза їх межами, відновлення зруйнованих та створення нових біотопів.

Визначення таких спеціальних природоохоронних територій повинно відбуватися виключно на підставі орнітологічних критеріїв, встановлених Статтею 4 для захисту видів, включених до Додатку I. Спеціальні природоохоронні території мають включати усі «найбільш придатні за розміром та кількістю» території (із середовищами існування таких птахів). Параграф 4 Статті 4 також вимагає життя подібних заходів для захисту мігруючих видів птахів, що постійно трапляються на їх території, особливо на водно-болотних угіддях.

Додаток I включає 194 види та підвиди птахів. Останній раз цей перелік оновлювався в 2007 році у зв'язку з приєднанням Болгарії та Румунії до Європейського Союзу.

Режим та управління спеціальними природоохоронними територіями визначаються положеннями Ст.6 (2)-6 (3) Директиви про збереження природних оселищ, які застосовуються замість першого речення ст.4 (4) Директиви про захист диких птахів.

З моменту створення спеціальні природоохоронні території автоматично набувають статусу об'єкту (включаються до) мережі NATURA 2000.

Водночас, самого створення недостатньо: управління такими спеціальними природоохоронними територіями є важливою

складовою механізму охорони птахів. У ЄС із цією метою була започаткована спеціальна програма фінансування: EU LIFE Nature programme. Головними загрозами функціонуванню таких територій є будівництво, сільське господарство, лісове та рибне господарства.

Захист та використання птахів

КЛЮЧОВА ВИМОГА: загальна заборона умисного відстрілу чи відлову усіх диких птахів та запровадження жорстких обмежень щодо об'єктів та методів полювання.

Директива встановлює загальну систему захисту всіх видів диких птахів: зокрема, забороняючи умисний відстріл і відлов птахів; навмисне руйнування та пошкодження гнізд чи яєць; навмисне порушення спокою птахів; утримання в неволі тих видів птахів, щодо яких заборонено полювання чи відлов (Стаття 5). Одночасно Директива забороняє торгівлю дикими птахами (живими чи мертвими), окрім видів, зазначених у Додатку III (за певних умов).

Полювання (відстріл та відлов) на птахів за певних умов дозволяється щодо видів, перелічених у Додатку II (Стаття 7), проте певні методи є заборонені (зокрема, масштабного чи неселективного відстрілу та відлову, застосування автоматичних чи напівавтоматичних карабінів із магазинами ємкістю понад 2 набої та ін. (Стаття 8).

Директива передбачає процедуру запровадження виключень із режиму щодо захисту та використання птахів (Стаття 9). У ЄС ця процедура використовується доволі часто – зокрема, з метою захисту с/г рослин, контролю за хворобами, з міркувань авіаційної безпеки тощо.

(2) ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ

НАЙСКЛАДНІШІ ЗАВДАННЯ З ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ ПТАХІВ ІСНУЮТЬ У ПЛОЩИНІ ДВОХ ЇЇ ЕЛЕМЕНТІВ: СТВОРЕННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ПРИРОДООХОРОННИХ ТЕРИТОРІЙ (СПТ) ТА РЕЖИМУ ЗАГАЛЬНОЇ ОХОРОНИ ПТАХІВ

ДОСВІД ЄС

Понад 30 років дії Директиви дозволили досягти значних результатів у сфері охорони птахів не лише в ЄС, але й поза його межами. За цей період держави-члени ЄС набули значного досвіду з імплементації положень Директиви: лише у Великобританії на виконання Директиви було створено 270 спеціальних природоохоронних територій для охорони птахів (так звані Special Protection Areas, SPAs), загальною площею майже 2,8 млн гектарів. Усього в 28 країнах ЄС уже створено майже 5,5 тис. таких природоохоронних територій, котрі займають 12,51% площі держав-членів ЄС. Для порівняння, площа усіх об'єктів природно-заповідного фонду України становить приблизно 3,3 млн гектарів (приблизно 6% території). Ця Директива — одна з найчастіше використовуваних природоохоронних Директив у практиці Суду ЄС.

2.1. СПЕЦІАЛЬНІ ПРИРОДООХОРОННІ ТЕРИТОРІЇ ДЛЯ ОХОРОНИ ПТАХІВ («ПТАШИНІ ЗАПОВІДНИКИ»)

З огляду на вимоги та практику застосування Директиви в країнах ЄС, очевидно є необхідність впровадження нової спеціальної форми збереження оселищ диких птахів у відповідності до вимог Директиви – спеціальних природоохоронних територій.

На жаль, План імплементації Директиви практично замовчує необхідність створення СПТ, обмежуючись у цій частині лише організаційними заходами: «завершення формування списку» потенційних територій Смарагдової мережі на базі наявних матеріалів, перш за все, на територіях природно-заповідного фонду та в об'єктах екологічної мережі, а також початок їх оцінки відповідно до процедур, затверджених Бернською конвенцією, та «встановлення спеціальних позначень» на місцевості. Такі заходи, вочевидь, є недостатніми для виконання положень Директиви.

Смарагдова мережа, що створюється на базі Бернської конвенції, хоч і є близькою за змістом, проте жодним чином не може замінити мережі Natura 2000, а юридична основа геть інша – власне Бернська конвенція, а не Директива. Об'єкти (території) Смарагдової мережі не мають жодного правового статусу чи режиму в Україні – таке поняття взагалі відсутнє у національному законодавстві. Порядок їх створення регулюється виключно резолюціями та рекомендаціями Постійного комітету Бернської конвенції.

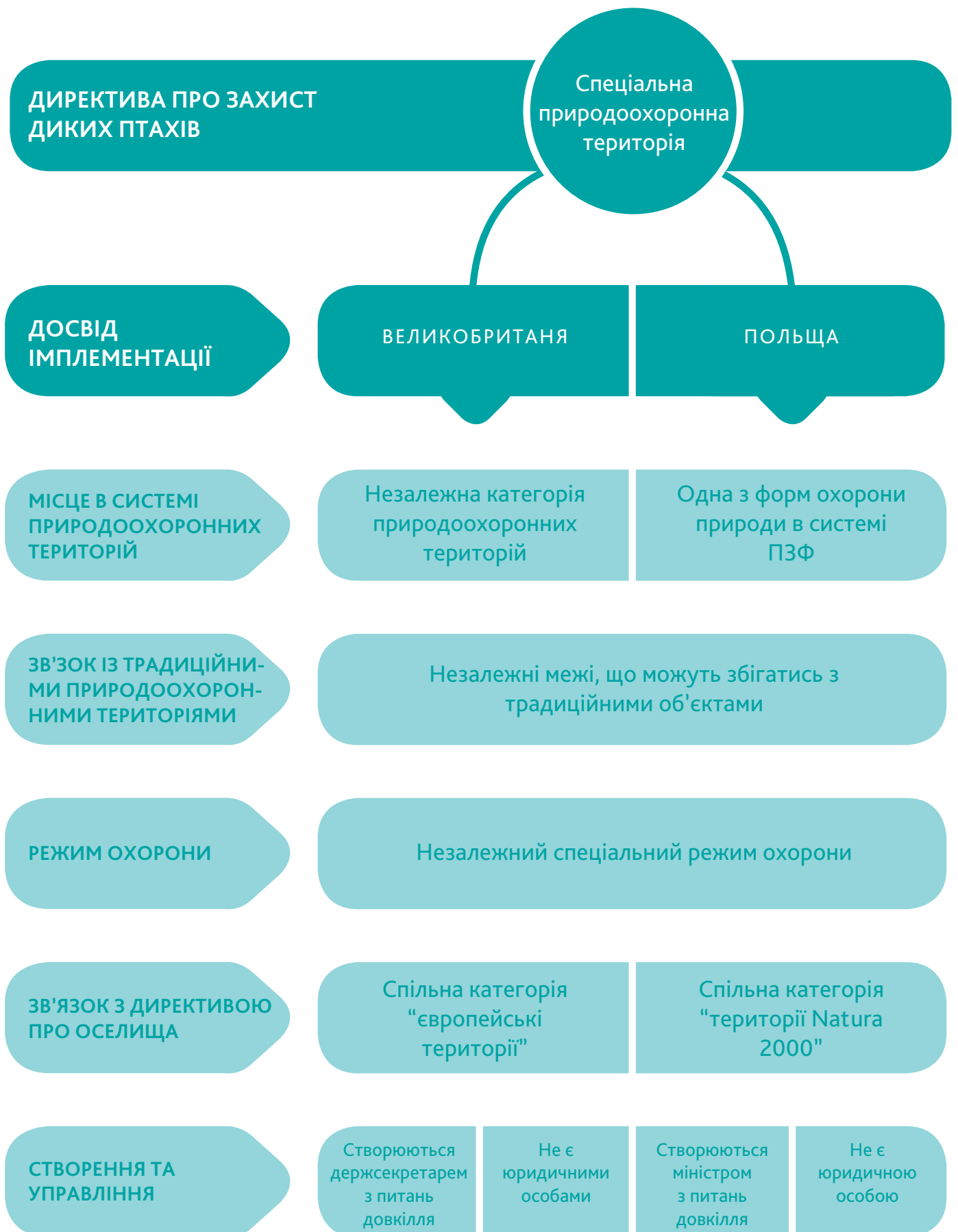
Повноцінне впровадження Директиви в Україні неодмінно призведе до створення величезної кількості нових спеціальних природоохоронних територій. Державичлени ЄС були змушені створити сотні нових СПТ для виконання вимог Директиви. Такі СПТ створюються як окремі визначені законом спеціальні види (форми) природоохоронних територій та не замінюють традиційну систему охорони природи (заповідники, національні парки тощо). СПТ функціонують «паралельно» у просторі та часі: зокрема, їх межі мо-

жуть збігатися повністю або частково з традиційними природоохоронними територіями.

Очевидним є те, що в Україні мають бути створені СПТ як самостійна форма охорони середовищ існування диких птахів на підставі та для цілей Директиви. Створення нових природоохоронних територій в Україні потребує вирішення кількох концептуальних завдань: організаційно-правової форми, підстав визначення та процедури створення, режиму охорони.

Діаграма 2. Основні питання щодо створення СПТ в Україні





Діаграма 3. Досвід європейських країн та основні питання щодо створення СПТ в Україні

Основними рисами СПТ як самостійної нової форми охорони середовищ мають бути:

- незалежність від існуючих традиційних об'єктів ПЗФ – як щодо меж, так і щодо режиму охорони;
- спеціальний індивідуальний режим охорони, інтегрований в системи державного планування та надання дозволів на здійснення господарської діяльності.

Окрім того, створення та управління СПТ не обов'язково має супроводжуватися створенням нової юридичної особи. Обрана організаційно-правова форма має забезпечити можливість узгодженого впровадження як Директиви про захист птахів, так і Директиви про збереження природних оселищ (в частині управління природоохоронними територіями).

Критерії та порядок створення СПТ мають виходити з вимог Директиви щодо застосування виключно орнітологічних критеріїв визначення потенційних СПТ. Концептуально важливо обрати принцип їх створення (добровільний та/або примусовий) з врахуванням повноважень місцевих громад (зокрема, в контексті децентралізації).

Важливо зазначити, що полювання на певні види дозволяється Директивою лише в окремих країнах (Додаток II-B), проте Україна в додатку не зазначена (тому що не є членом ЄС). Це створює невизначеність щодо імплементації Директиви у цій частині.

Практичне втілення вимагатиме значних наукових та фінансових ресурсів, які без зовнішньої допомоги знайти нереалістично. Процес визначення потенційних СПТ можна узгодити —зокрема, для консолідації ресурсів — з процесом формування Смарагдової мережі.

2.2. ЗАХИСТ ТА ВИКОРИСТАННЯ ПТАХІВ

Певні елементи загальної системи захисту птахів уже впроваджені в Україні (зокрема, щодо загальної заборони відстрілу диких птахів, методів полювання, руйнування гнізд тощо), проте режим охорони диких птахів потребуватиме вдосконалення.

Регулювання полювання на диких птахів є ключовим завданням.

Цей механізм вимагає вдосконалення: зокрема, щодо припустимості полювання лише на окремі види птахів (відповідно до Додатку II А-В до Директиви). Це може викликати супротив серед організацій мисливців, що, у свою чергу, може погіршити політичні умови для врегулювання (як відомо, багато політиків також є мисливцями).

(3) ОЧІКУВАНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УКРАЇНИ В ПРОЦЕСІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ ПТАХІВ

У ЦІЙ ЧАСТИНІ МИ СПРОБУВАЛИ ВИЯВИТИ ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ТА ТРУДНОЦІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО ХАРАКТЕРУ, ЯКІ МОЖНА ОЧІКУВАТИ В УКРАЇНІ, БЕРУЧИ ДО УВАГИ ДОСВІД КРАЇН ЄС З ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ДИРЕКТИВИ ПРО ЗАХИСТ ДИКИХ ПТАХІВ

3.1. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ВИКЛИКИ

Імплементация Директиви вимагає значних коштів. Фінансування необхідне як для визначення територій, яким слід надати природоохоронний статус, так і для створення та управління спеціальними природоохоронними територіями. Це може включати як одноразові заходи (викуп земель, відновлення пошкоджених оселищ чи інфраструктурні проекти), так і заходи, що здійснюються на постійній основі (наприклад регулярні покоси, моніторинг). Управління мережею Natura 2000 вимагає приблизно 5,8 млрд євро щорічно (сукупно для всіх держав-членів ЄС), або у середньому приблизно 63 євро/гектар/рік для об'єктів мережі. Водночас, соціально-економічні вигоди, які отримує ЄС від функціонування мережі Natura 2000, оцінюються у 200-300 млрд євро/рік (поглинання вуглекислого газу, попередження стихійних лих, очищення вод, туризм та охорона здоров'я тощо).

У Польщі раптове створення на значних площах спеціальних природоохоронних територій для охорони птахів було шоком для багатьох місцевих громад. Серед головних труднощів у процесі імплементації мережі Natura 2000 у Польщі є со-

ціальний опір та негативне сприйняття, особливо фермерським, лісогосподарським, водогосподарським секторами та річковим транспортом. Обмеження щодо здійснення або планування економічної діяльності, що раптово були накладені в результаті створення СПТ, є основним джерелом незадоволення та конфліктів. Особливо важливо взяти до уваги процес децентралізації в Україні і необхідність розширення повноважень громад. З іншого боку, у зв'язку із європейською важливістю СПТ, необхідним є певний рівень контролю та координації на національному рівні. Таким чином, порядок створення СПТ повинен забезпечувати певний баланс між повноваженнями місцевих громад та необхідністю централізованого контролю за процесом створення (і частково управління) СПТ.

Обмеження на полювання залишається одним із найбільш складних моментів – як політично, так і з точки зору імплементації Директиви у ЄС. У деяких країнах – Франції, Іспанії та Італії – продовжуються довготривалі конфлікти з цього питання та велика кількість судових справ (приблизно 15 рішень Суду Європейського Союзу щодо Статтей 7 та 8 Директиви). З цих причин у 2004 році в ЄС був навіть прийнятий «Посібник з полювання».

3.2. ОСОБЛИВОСТІ ЕНЕРГЕТИЧНОГО СЕКТОРУ

Зобов'язання в рамках Енергетичного Співтовариства додають особливий контекст процесу імплементації Директиви в Україні. Основне зобов'язання, що впливає з п. 2 ст. 4 Директиви про захист диких птахів, – створення спеціальних природоохоронних територій (СПТ) для збереження мігруючих птахів.

Розвиток та діяльність енергетичного сектору може мати значний вплив на мігруючих птахів та середовища їх існування. Це стосується як секторального планування (наприклад, енергетична стратегія) чи окремих енергетичних систем (наприклад, газотранспортної системи), так і окремих проектів – від лінійних об'єктів до вітрових турбін.

Повітряні лінії електропередачі є важливим фактором впливу на птахів. Проведення окремих заходів для захисту птахів (наприклад, орнітологічний захист високовольтних електромереж) є важливим і корисним, проте з точки зору Статті 4 Директиви ключове питання полягає у збереженні середовищ існування птахів. Окрім того, в Україні, як правило, мова йде про лелек, але ЛЕПи створюють загрозу і мігруючим хижим птахам, які часто обирають їх для цілей полювання (як місця спостереження за здобиччю).

Електростанції, які здійснюють періодичні скиди теплої води у водосховища та природні об'єкти, є джерелом негативного впливу на мігруючих водоплавних птахів. Зокрема, такі птахи часто не відлітають на зимування, що порушує їх природні біологічні процеси та різко негативно позначається на їх імунитеті.

Вплив вітрових турбін вже давно є об'єктом особливої уваги в ЄС (зокрема, на мігруючих та водоплавних птахів). Головним питанням є вибір місця розта-

шування таких турбін. Основні фактори впливу: турбування птахів, пошкодження їх оселищ та зіткнення птахів із лопатями. Імплементація Директиви про захист диких птахів в рамках зобов'язань перед Енергетичним Співтовариством повинна відбуватись у рамках імплементації Директиви загалом, проте може мати такі особливості:

- порушені строки імплементації Статті 4 (2) за зобов'язаннями в рамках Енергетичного Співтовариства слід вважати підставою для надання високого пріоритету імплементації Директиви в цілому;
- жодні заходи не можуть замінити зобов'язання щодо створення спеціальних природоохоронних територій (СПТ) для збереження оселищ мігруючих птахів. Для цілей виконання зобов'язань в рамках Енергетичного Співтовариства практичний процес визначення та створення СПТ може бути розпочатий із виявлення оселищ мігруючих птахів (зокрема, на водноболотних угіддях міжнародного значення).

3.3. ВИКЛИКИ, ПОВ'ЯЗАНІ З ЗАСТОСУВАННЯМ ПРАВА ЄС В УКРАЇНІ

Імплементація Директиви про захист диких птахів має низку викликів, пов'язану як з природою європейського права, так і з її окремими положеннями. Окремі положення директиви неможливо застосувати без вирішення окремих організаційних та правових питань.

Перший виклик стосується вже самої сфери застосування Директиви, визначеної у Статті 1: «популяції усіх видів диких птахів, що природно проживають на європейській території держав-членів» (виділення наше). Україна не є членом Європейського Союзу, тому буквально

застосування цього положення означатиме асиметричний, якщо не дискримінаційний режим застосування Директиви загалом.

Серйозний виклик пов'язаний із повноваженнями Європейської Комісії здійснювати певні дії, передбачені Директивою. Це стосується звітування, прийняття рішень (консультацій) в окремих випадках (щодо дозволів на полювання окремих видів, застосування винятків та ін.). Слід зауважити, виконання таких положень Директиви на практиці неможливе у застосуванні до України. Надання таких повноважень має бути визнано не лише Європейською комісією, але й Україною та державами-членами ЄС.

Черговий виклик пов'язаний із свободою дій щодо дозволу на полювання на окре-

мі види, передбачені Додатком II-B. Додаток містить таблицю, в якій зазначено в якій країні конкретний вид може бути об'єктом полювання. України, зрозуміло, там немає. Таким чином, буквально застосування Директиви в Україні означатиме, що на такі види полювання не може бути дозволено через загальну заборону полювання на диких птахів. Очевидно, це не є ні метою Директиви, ні метою її імплементації в Україні.

Брак контролю з боку інституцій ЄС слід брати до уваги у процесі імплементації. Контроль за виконанням (імплементацією) директив з боку Європейської Комісії та Суду ЄС (а в державах-членах і національними судами) є невід'ємною частиною правової системи ЄС. Без такого контролю ні екологічне, ні інші галузі права ЄС не можуть бути ефективними.

ВИСНОВКИ

Найскладніші завдання з імплементації Директиви про захист диких птахів лежать у площині двох її елементів: створення спеціальних природоохоронних територій (СПТ) та режиму загальної охорони птахів.

Повноцінне впровадження Директиви в Україні неодмінно призведе до створення величезної кількості нових спеціальних природоохоронних територій для захисту птахів.

Створення нових природоохоронних територій в Україні потребує вирішення кількох концептуальних завдань: організаційно-правової форми, підстав визначення та процедури створення, режиму охорони та управління.

Практичне втілення вимог Директиви вимагатиме значних наукових та фінансових ресурсів, які без зовнішньої допомоги знайти нереалістично. Процес визначення потенційних СПТ слід узгодити — зокрема, для консолідації ресурсів — з процесом формування Смарагдової мережі.

Загальний режим охорони диких птахів в Україні потребує вдосконалення для відповідності вимогам Директиви (зокрема, щодо допустимості полювання лише на окремі види птахів).

Зобов'язання в рамках Енергетичного Співтовариства додають особливий контекст процесу імплементації директиви в Україні.

В процесі імплементації слід серйозно мінімізувати ризики щодо соціально-економічних конфліктів та врахувати процес децентралізації.

