ISSN 1810-9810 (Print)

УДК 502.4

Н. А. Юргенсон[1], А. В. Абрамчук[2], Е. В. Шушкова[1], Е. А. Шляхтич[2]

[1]Научно-практический центр Национальной академии наук Беларуси по биоресурсам, Минск, Беларусь, e-mail: yurgenson_biores@tut.by, lena-shushkova@yandex.ru
[2]Брестское областное отделение ОО «Ахова птушак Бацькаўшчыны», Брест, Беларусь, e-mail: egreta113@mail.ru

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ СЕТИ И ИЗУМРУДНОЙ СЕТИ БЕЛАРУСИ

Показаны проблемы интеграции национальной экологической сети и Изумрудной сети в Беларуси. Авторы представляют каждую из этих природоохранных инициатив, обращая внимание на особенности их развития в Беларуси и существующие проблемы. Национальная экологическая сеть состоит из зон ядра, экологических коридоров и охранных зон. Элементы сети формируют особо охраняемые природные территори (ООПТ) и территории, подлежащие специальной охране. Изумрудная сеть состоит из территорий особого природоохранного значения (ТОПЗ), которые включают большинство ООПТ Беларуси. Анализ совмещения проектов обеих сетей показал, что национальная экологическая и Изумрудная сеть в значительной степени перекрываются. Среди проблем разработки обеих экологических сетей можно назвать недостаток информации по распространению ряда видов и биотопов, неопределенность некоторых категорий территорий специальной охраны, непонимание сути экологической сети сторонами, принимающими решения. Принимая во внимание сходные критерии и принципы формирования, авторы приходят к выводу, что оптимальным решением проблемы является включение всех объектов Изумрудной сети (ТОПЗ) в состав национальной экологической сети. Это возможно путем совершенствования национального законодательства в области экологической сети и дальнейшего развития категорий природных территорий, подлежащих специальной охране, которые до сих пор остаются невостребованными.

Ключевые слова: экологическая сеть, Бернская конвенция, особо охраняемые природные территории, территории, подлежащие специальной охране, территории особого природоохранного значения, экологические коридоры

N. A. Yurgenson[1], A. V. Abramchuk[2], A. V. Shushkova[1], A. A. Shliakhtsich[2]

[1]Scientific and Practical Centre of the National Academy of Sciences of Belarus for Bioresources, Minsk, Belarus, e-mail: yurgenson_biores@tut.by, lena-shushkova@yandex.ru
[2]APB – Bird Life Belarus, Brest department, Belarus, e-mail: egreta113@mail.ru

CHALLENGES FOR INTEGRATON OF THE NATIONAL ECOLOGICAL NETWORK AND THE EMERALD NETWORK IN BELARUS

The article is devoted to the problems of integration of the national ecological network and the Emerald network in Belarus. These both territorial structures are aimed at the conservation of biological diversity and integration into the Pan'European Ecological Network. Despite common goals, in Belarus they are formed almost independently from each other. The authors present each of these environmental initiatives, paying attention to its specific features in Belarus and existing problems. The national ecological network consists of core areas, corridors and buffer zones. It is formed by Natural Protected Areas (NPAs) and other natural areas of special protection. The Emerald network is established in connection with the requirements and criteria of the Bern Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats and consists of Areas of Special Conservation Interest (ASCIs) that contain the majority of Natural Protected Areas in Belarus. Analysis of these both networks shows that the national ecological network and the Emerald network overlap each other to a great extent. Among the problems of developing both ecological networks is the lack of information on distribution of a number of species and habitats, the uncertainty of some natural areas of special protection, and lack of knowledge on the ecological network by the decision makers. Taking into account similar criteria and principles of development, the best solution is seen to include all the objects of the Emerald network (ASCIs) in the national ecological network. It can be implemented through the further development of the national legislation in the field of ecological network by defining all the categories of natural areas of special protection, that by now still remain uncertain.

Keywords: ecological network, Bern Convention, Natural Protected Areas, natural areas of special protection, Areas of Special Conservation Interest, ecological corridors

Н. А. Юргенсон[1], А. В. Абрамчук[2], А. В. Шушкова[1], А. А. Шляхціч[2]

[1]Навукова-практычны цэнтр Нацыянальнай акадэміі навук Беларусі па біярэсурсах, Мінск, Беларусь, e-mail: yurgenson_biores@tut.by, lena-shushkova@yandex.ru
Брэсцкае абласное аддзяленне ГА «Ахова птушак Бацькаўшчыны», Брэст, Беларусь, e-mail: egreta113@mail.ru

ПРАБЛЕМЫ ІНТЭГРАЦЫІ НАЦЫЯНАЛЬНАЙ ЭКАЛАГІЧНАЙ СЕТКІ І СМАРАГДАВАЙ СЕТКІ БЕЛАРУСІ

Артыкул прысвечаны праблемам інтэграцыі нацыянальнай экалагічнай сеткі і Смарагдавай сеткі ў Беларусі. Абедзве тэррытарыяльныя структуры накіраваны на захаванне біялагічнай разнастайнасці, абедзве маюць на ўвазе інтэграцыю ў Агульнаеўрапейскую экалагічную сетку. Нягледзячы на агульныя мэты, у Беларусі яны фарміруюцца практычна незалежна адна ад адной. Аўтары прэзентуюць кожную з гэтых прыродаахоўных ініцыятыў, звяртаючы ўвагу

на асаблівасці іх развіцця ў Беларусі і існуючыя праблемы. Нацыянальная экалагічная сетка складаецца з зон ядра, экалагічных калідораў і ахоўных зон. Сетку фарміруюць асабліва ахоўваемыя прыродныя тэрыторыі (ААПТ) і прыродныя тэррыторыі спецыяльнай аховы. Смарагдавая сетка ў Беларусі ствараецца ў сувязі з патрабаваннямі і крытэрыямі Бернскай канвенцыі і складаецца з тэррыторый асабліваго прыродаахоўнага значэння (ТАПЗ), якія ўключаюць большасць асабліва ахоўваемых прыродных тэрыторый Беларусі. Аналіз сумяшчэння абедзвюх сетак паказвае, што нацыянальная экалагічная сетка і Смарагдавая сетка ў значнай ступені перакрываюцца. Сярод праблем распрацоўкі абедзвюх сетак можна назваць недахоп інфармацыі па відах і біятопах, нявызначанасць некаторых тэрыторый спецыяльнай аховы, неразуменне сутнасці экалагічнай сеткі бакамі, якія прымаюць рашэнні. Калі ўзяць пад увагу падобныя крытэрыі і прынцыпы фарміравання, аптымальным рашэннем праблемы бачыцца ўключэнне ўсіх аб'ектаў Смарагдавай сеткі (ТАПЗ) у склад нацыянальнай экалагічнай сеткі. Гэтага магчыма дасягнуць шляхам удасканалення нацыянальнага заканадаўства ў галіне аховы навакольнага асяроддзя і далейшага развіцця катэгорый прыродных тэррыторый, якія падлягаюць спецыяльнай ахове, але да гэтага часу застаюцца незапатрабаванымі.

Ключавыя словы: экалагічная сетка, Бернская канвенцыя, асабліва ахоўваемыя прыродныя тэрыторыі, прыродныя тэрыторыі спецыяльнай аховы, тэрыторыі асабліваго прыродаахоўнага значэння, экалагічныя калідоры

Введение

Особый интерес к вопросам охраны биологического и ландшафтного разнообразия на глобальном уровне, необходимость соблюдения международных обязательств Беларусью в последние годы обусловили интенсивное развитие национальной практики охраны окружающей среды.

Концепция формирования экологической сети как единой пространственной структуры для сохранения биоразнообразия была одобрена в 1995 г. 54 странами в качестве одного из мероприятий Общеевропейской стратегии в области биологического и ландшафтного разнообразия (PEBLDS). Стороны, в том числе Республика Беларусь, приняли на себя обязательства по формированию национальных экологических сетей с целью их интеграции в Общеевропейскую экологическую сеть.

С тех пор в Беларуси параллельно и практически независимо друг от друга формировались две территориальные структуры, направленные на сохранение биологического разнообразия: национальная экологическая сеть и Изумрудная сеть. Несмотря на общую для обеих цель сохранения биологического разнообразия, подобный набор ключевых территорий, образующих эти сети, и сходные для обеих проблемы – в настоящее время отсутствует координация развития между ними, что ослабляет позиции каждой из них и может усложнить управление объектами этих сетей в будущем.

Цель данной работы – анализ проблемы взаимосвязанного развития и поиск возможных путей их решения. Приведен обзор истории формирования каждой из этих природоохранных инициатив в Беларуси, анализируются их сходства и различия, предлагаются возможные пути для их интеграции.

1. Национальная экологическая сеть Беларуси

1.1. Возникновение и развитие концепции формирования экологической сети Республики Беларусь

Основой для формирования экологической сети служат особо охраняемые природные территории. Планомерное развитие системы ООПТ в Беларуси началось с первой половины 1980-х годов, когда была разработана и в 1983 г. утверждена правительством первая Схема рационального размещения охраняемых природных территорий по БССР на период до 1990 г. (Схема ООПТ-1). Схема явилась первой в научно-проектной практике попыткой комплексной разработки принципиальных положений по развитию охраняемых природных территорий в увязке с развитием народнохозяйственного комплекса республики. В основу формирования пространственной структуры охраняемых природных территорий была положена концепция «зеленого каркаса» или природно-ландшафтных русел. Природно-ландшафтные русла объединяли наиболее ценные лесоречные и лесоозерные ландшафтные комплексы, которые имели продолжение за пределами республики. В качестве основных элементов, формирующих систему русел, наряду с особо охраняемыми природными территориями, рассматривались курортно-рекреационные зоны, зеленые зоны городов, водоохранные и защитные насаждения.

В 1994 г. в Беларуси вступает в действие Закон «Об особо охраняемых территориях и объектах», в котором, в частности, было закреплено положение о том, что развитие ООПТ осуществляется на основании Схемы рационального размещения особо охраняемых природных территорий.

В 1995 г. была разработана и утверждена правительством Схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь до 1 января 2005 г. (Схема ООПТ-2). При разработке новой схемы учитывались положения первой Схемы ООПТ. Схема ООПТ-2 представляла собой перечень существующих и планируемых особо охраняемых природных территорий республиканского значения с указанием их размещения и площади на период 1995–2000 и 2001–2005 гг. ООПТ были сгруппированы по административным областям и категориям. Схема ООПТ-2 не учитывала необходимость формирования национальной экологической сети (природного каркаса) страны.

В 1997 г. во исполнение принятых на себя международных обязательств по формированию национальной экологической сети была утверждена Национальная стратегия и план действий по сохранению и устойчивому использованию биологического разнообразия Республики Беларусь. Стратегией была обоснована целесообразность и конструктивность использования при планировании развития системы ООПТ концепции экологической сети. В ней констатировалось, что все подлежащие охране объекты необходимо объединить в единую территориально целостную систему с помощью природно-миграционных русел, охватывающих и территории соседних стран. Поскольку природно-миграционные русла являются самостоятельным элементом развивающейся в Беларуси системы ООПТ, они должны были получить юридический статус и выделены территориально. Таким образом, в документе использовались оба термина, «природно-миграционные русла» и «экологическая сеть».

Экологическая сеть включает следующие элементы: ядра сети (ключевые природные территории), буферные зоны, коридоры и зоны экологического восстановления (реставрации) [1].

Начало практической деятельности в области формирования национальной экологической сети относится к 2002 г., когда белорусские эксперты приняли участие в разработке индикационной карты Общеевропейской экологической сети для Центральной и Восточной Европы [2]. Основой для разработки индикационной карты служили картосхемы распространения индикаторных видов, а также данные о размещении территорий, имеющих высокую природоохранную значимость. Степень условности карты определялась принятым масштабом и недостатком исходных данных. На карте отмечены наиболее важные территории для сохранения общеевропейского биоразнообразия и зоны перспективные для формирования коридоров и развития природных комплексов. Карта имела значение во взаимосвязи с картами других национальных экологических сетей.

В это же время была предложена первая концептуальная модель экологической сети Беларуси, разработанная специалистами БелНИИПградостроительства [3]. Данная концептуальная схема рассматривала развитие экологической сети во взаимосвязи с формированием урбанизированного каркаса республики. Пространственная структура урбанизированного каркаса, сформированного интенсивно используемыми территориями, определяла рамки развития экологической сети, а также угрозы ее устойчивому функционированию.

Начиная с 2004 г., закрепляется практика скоординированного планирования развития системы ООПТ и экологической сети. В 2004–2005 гг. Институтом зоологии НАН Беларуси (с 2008 г. – Научно-практический центр НАН Беларуси по биоресурсам) с привлечением других научных организаций была разработана Схема экологической сети Республики Беларусь, а также проект Схемы рационального размещения особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь на 2006–2015 гг. (Схема ООПТ-3). Основное внимание было направлено на использование потенциала ООПТ в качестве опорных элементов национальной экологической сети. Важно отметить, что основные положения принципиальной схемы экологической сети, в том числе перечень наиболее важных ООПТ, формирующих национальную экологическую сеть, вошли в состав Государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, которая была утверждена Указом Президента №19 2007 г. [4]. В этом же документе появляется первое легальное определение экологической сети как «системы природно-территориальных комплексов со специальными режимами природопользования, обеспечивающая естественные

процессы движения живых организмов, энергии, вещества, играющая важную роль в поддержании экологического равновесия и обеспечении устойчивого развития территорий (региона, страны, континента), сохранении биологического и ландшафтного разнообразия».

В 2012 г. в рамках Государственной программы развития системы особо охраняемых природных территорий на 2008–2014 г. Научно-практический центр по биоресурсам совместно с Институтом экспериментальной ботаники НАН Беларуси разработал более подробную Схему национальной экологической сети Республики Беларусь в масштабе 1:1 000 000 и ее элементов: зон ядра, экологических коридоров, охранных зон. В 2015–2016 гг. Научно-практический центр по биоресурсам с привлечением специалистов Института экспериментальной ботаники НАН Беларуси осуществил разработку Национальной экологической сети в разрезе регионов (для северной, центральной и южной частей Республики Беларусь). Коридоры национальной экологической сети согласовывались с органами местного управления отдельных административных районов (райисполкомами). Поскольку для органов управления местного уровня понятие «экологическая сеть» являлось новым и непонятным, проводилась разъяснительная работа о задачах, которые выполняет экологическая сеть, и действующем законодательстве в области планирования экологической сети.

Схема Национальной экологической сети и мероприятия по ее реализации были выставлены на общественное обсуждение. Экологической общественностью было предложено внести ряд изменений в схему. Эти изменения касались включения в нее ряда территорий особого природоохранного значения (ТОПЗ) – объектов Изумрудной сети, выделяемых в рамках реализации требований Бернской конвенции, а также разработки планов управления ООПТ, формирующими экологическую сеть. Значительная часть предложений общественности была внесена в рассматриваемый документ.

Схема национальной экологической сети в разрезе регионов вошла в состав Схем комплексной территориальной организации областей Республики Беларусь, которые были утверждены Указом Президента Республики Беларусь № 13 от 18 января 2016 г.

1.2. Критерии, принципы и особенности формирования национальной экологической сети Беларуси

В 2010 г. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» был дополнен специальными статьями, которые определяют формирование национальной экологической сети [5]. Статья 63-1 определяет порядок разработки и утверждения проекта Схемы национальной экологической сети, а также перечень документов, при разработке которых учитывается схема. Установлено, что формирование и функционирование национальной экологической сети осуществляются с учетом водосборов (бассейнов водных объектов). Проект схемы национальной экологической сети разрабатывается Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь совместно с Национальной академией наук Беларуси, областными исполнительными и распорядительными органами, другими заинтересованными государственными органами. Схема национальной экологической сети утверждается Президентом Республики Беларусь.

Утвержденная схема национальной экологической сети учитывается при разработке и реализации схем рационального размещения ООПТ, проектов и схем землеустройства, градостроительных проектов, отраслевых схем размещения и развития производства, объектов транспортной и инженерной инфраструктуры и целого ряда других документов.

Статьей 63-2 определено, что национальная экологическая сеть состоит из зон ядра, экологических коридоров и охранных зон. Элементы национальной экологической сети формируются за счет ООПТ и территорий, подлежащих специальной охране, на которых действует режим охраны и использования, установленный для этих территорий при их объявлении (выделении) или преобразовании.

В том же году были утверждены требования к содержанию Схемы национальной экологической сети и критерии выделения элементов национальной экологической сети. Критериями выбора территорий, формирующих экологическую сеть, является наличие территориальных связей с другими охраняемыми территориями, площадь естественных экосистем, типичных и редких природных ландшафтов и биотопов, наличие и количество мест произрастания и обитания

растений и животных, включенных в Красную книгу Республики Беларусь и (или) подпадающих под действие международных договоров Республики Беларусь, наличие статуса природной территории международного значения, в том числе статуса объекта Изумрудной сети. Для экологических коридоров – наличие путей миграции и расселения диких животных и дикорастущих растений, площадь естественных экологических систем, отсутствие неустранимых барьеров (преград), препятствующих процессам свободного обмена биологическим и генетическим материалом, между зонами национальной экологической сети [6].

Схема национальной экологической сети содержит информационную и картографическую части. Информационная часть включает сведения о включаемых в состав экологической сети ООПТ и территорий, подлежащих специальной охране и их местоположении, а также планируемые мероприятия. Картографическая часть включает карту национальной экологической сети масштаба 1 : 500 000–1 : 600 000, а также карты национальной экологической сети в разрезе регионов (северная, центральная и южная часть Республики Беларусь) масштаба 1 : 200 000–1 : 300 000.

К числу главных особенностей формирования экологической сети в Беларуси, которые определяются национальным законодательством, можно отнести высокий юридический статус национальной экологической сети и формирование ее из территорий, подлежащих специальной охране [7]. В связи с этим возникает и ряд проблем для ее планирования. Прежде всего национальная экологическая сеть утверждается Указом Президента Республики Беларусь. В этом случае возникает проблема внесения изменений в утвержденный документ. Система территорий, подлежащих особой или специальной охране, достаточно динамична и необходимость внесения изменений может возникать довольно часто.

Среди территорий, подлежащих специальной охране, из приведенного в статье 63 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» перечня, для формирования экологической сети имеют значение водоохранные зоны и прибрежные полосы рек и водоемов; природоохранные леса; типичные и редкие природные ландшафты и биотопы; верховые болота, являющиеся истоками водотоков; места обитания диких животных и места произрастания дикорастущих растений, относящихся к видам, включенным в Красную книгу Республики Беларусь; природные территории, имеющие значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных; охранные зоны особо охраняемых природных территорий. Серьезные сложности при работе с территориями, подлежащими специальной охране, создает тот факт, что далеко не все эти территории выделены на местности, их границы часто перекрываются. К примеру, до настоящего времени на практике не выделены в качестве территорий, подлежащих специальной охране, категории «природные территории, имеющие значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных» и «типичные и редкие ландшафты». Практика выявления и передачи под охрану типичных и редких биотопов получила развитие только с 2014 г.

В то же время в случаях, когда природная территория, имеющая высокий международный природоохранный статус, не имеет (полностью или частично) статуса ООПТ или территории, подлежащей специальной охране, включение ее в национальную экологическую сеть затруднено. Это, в частности, некоторые Рамсарские угодья («Полесская долина реки Буг» и другие объекты).

Таким образом, в Беларуси формирование национальной экологической сети осуществляется в соответствии со специальным национальным природоохранным законодательством.

1.3. Описание формируемой экологической сети Беларуси и проблемы ее интеграции в общеевропейскую экологическую сеть

Подготовленный проект схемы национальной экологической сети Республики Беларусь включает 93 объекта общей площадью около 3,37 млн га (около 16,2 % территории страны), в том числе 52 ядра (14 ядер европейского значения, 18 ядер национального и 20 ядер регионального значения общей площадью 1,67 млн га), 34 экологических коридора (6 коридоров европейского значения, 19 коридоров национального и 9 коридоров регионального значения общей площадью 1,4 млн га) и 7 охранных зон общей площадью 0,3 млн га.

Документы согласованы с землепользователями и соответствующими райисполкомами. За исключением нескольких новых заказников, включаемые в состав национальной экологической

сети, в настоящее время уже имеют статус ООПТ или территорий, подлежащих специальной охране, на которых установлены специальные режимы природопользования. Использование вошедших в экологическую сеть курортов и зон отдыха регулируется специальными градостроительными проектами.

В настоящий момент мероприятия, планируемые для интеграции элементов в общеевропейскую экологическую сеть, предполагают лишь пространственную интеграцию, т. е. объявление трансграничных охраняемых природных территорий. Одним из путей интеграции национальной экологической сети в общеевропейскую экологическую сеть может стать взаимосвязанное развитие с Изумрудной сетью в Беларуси, о которой пойдет речь ниже.

2. Изумрудная сеть в Беларуси

2.1. Возникновение и развитие концепции Изумрудной сети

Юридически старт процессу создания Изумрудной сети был дан в июне 1989 г., когда на внеочередном совещании Постоянного комитета Бернской конвенции была принята Резолюция № 1 и три Рекомендации (№ 14, 15 и 16), направленные на разработку сети природоохранных территорий, создаваемых в рамках Конвенции. В частности, Рекомендация № 16 указывала на необходимость выделения «территорий особого природоохранного значения» (ТОПЗ), и определяла критерии выделения таких территорий [8]. Однако ряд важных политических событий приостановил процесс создания сети. Это, во-первых, падение берлинской стены (1989), вызвавшее значительные изменения на политической карте Европы. Во-вторых, создание Европейского союза (ЕС) и разработка ЕС правового документа, направленного на реализацию Бернской конвенции в ЕС. Последний документ был доработан в мае 1992 г. и назван «Директивой об охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны». Этот документ не только в полной мере воплощал положения Бернской конвенции, но значительно больше продвинулся в разработке механизмов ее реализации. Директива по местообитаниям заложила основы для создания Европейской экологической сети Натура 2000, которая фактически является механизмом реализации требований Бернской конвенции на территории ЕС.

В январе 1996 г. Постоянный комитет принял Резолюцию № 3, в которой постановил создать сеть «территорий особого природоохранного значения», выделяемых в соответствии с Рекомендацией № 16 [9]. Резолюция № 3 была в определенном смысле вторым актом рождения сети после первого объявления о ее создании в 1989 г. В этот раз сеть получила свое название – «Изумрудная сеть». Таким образом, Изумрудная сеть (ИС) является механизмом реализации требований Бернской конвенции вне стран ЕС.

В соответствии с Резолюцией № 3 также была создана группа экспертов для реализации необходимых мероприятий, связанных с созданием сети [9]. В соответствии с решением, принятым вышеупомянутой группой экспертов, процесс создания ИС осуществляется таким образом, чтобы он был полностью совместим с практикой создания сети Натура 2000. В декабре 1996 г. Постоянный комитет принял Резолюцию № 4 – список биотопов, требующих специальных мер охраны [10], а в 1998 г. – Резолюцию № 5, в которой определялась процедура создания ТОПЗ [11], и Резолюция № 5 – список видов, требующих специальных мер охраны [12]. В 2010 г. Постоянный комитет принял критерии оценки национальных списков предлагаемых ТОПЗ и процедуру оценки и утверждения территорий-кандидатов для включения их в Изумрудную сеть. Документ был пересмотрен в 2013 г., чтобы включить дополнительные критерии для оценки территорий, выделяемых для охраны птиц. Этот документ является основой для выделения и научной оценки достаточности территорий, предлагаемых договаривающимися сторонами для включения в ИС [13].

2.2. Критерии и принципы создания Изумрудной сети, проблемы формирования Изумрудной сети в Беларуси

Общие принципы создания Изумрудной сети определяются Резолюцией № 5 [11], а также рядом Рекомендаций Постоянного комитета. В соответствии с Рекомендацией № 16 к ТОПЗ относятся территории, соответствующие хотя бы одному из следующих критериев:

– вносят существенный вклад в сохранение находящихся под угрозой видов, эндемичных или любых других, перечисленных в Приложениях I и II Конвенции;

– поддерживают значительное число видов на территории с высоким видовым разнообразием или поддерживают важные популяции одного или более видов;

– представляют собой территории, значимые для одного или более мигрирующих видов;

– содержат важные и/или репрезентативные участки, находящихся под угрозой типов биотопов;

– содержат выдающийся образец того или иного типа биотопа или мозаики различных биотопов;

– вносят иной существенный вклад в достижение целей Бернской конвенции [8].

Следует уточнить, что в первом и последующих критериях речь идет не о всех видах и биотопах из Приложения I и II Конвенции, а о так называемых видах и биотопах «требующих специальных мер охраны», указанных в резолюциях №6 и №4 соответственно [13]. Критерием выделения ТОПЗ для того или иного вида является процент численности популяционной группировки (от общей численности популяции данного вида в стране), обитающей на территории, квалифицирующейся как ТОПЗ. Данный подход касается всех видов. Однако для ряда видов беспозвоночных животных и растений, такие данные могут отсутствовать, либо данную оценку сделать затруднительно. В таком случае речь идет о наличии вида на территории и важности данной территории для сохранения вида в стране в целом. Кроме того, для птиц существуют дополнительные критерии для мигрирующих видов и территорий, важных для птиц (ТВП). В частности, в Изумрудную сеть должны быть включены все ТВП, а также территории, поддерживающие в период миграции водоплавающих птиц, и территории, соответствующие критериям ТВП: B1i и B1iii [11]. Что касается биотопов, то чаще всего речь идет о значимости той или иной территории для сохранения того или иного типа биотопа.

Следует отметить, что в соответствии с рекомендациями экспертов постоянного Комитета для эффективного функционирования сетью должно быть охвачено от 20 до 60 % популяций видов и площади биотопов, для которых выделяются ТОПЗ. В то же время в рекомендациях указывается, что в зависимости от редкости или обычности того или иного вида или биотопа в стране доля в пределах ТОПЗ может изменяться. Доля наиболее редких местообитаний и видов, представляющих общеевропейский интерес, в Изумрудной сети должна быть выше, в то время как доля тех видов и биотопов, которые являются более распространенными на территории страны, может быть меньше [13].

В процессе создания проводится оценка полноты предложенной сети. Данная оценка предварительно проводится экспертами Постоянного комитета Конвенции. Затем на биогеографических семинарах предварительные оценки рассматриваются повторно при участии всех заинтересованных сторон. Результаты утверждаются в виде обязательных для выполнения рекомендаций. Делегации стран участниц в обязательном порядке состоят из представителей трех сфер: государства (чаще всего это представители соответствующего министерства), представителей академических структур и представителей общественных экологических организаций. Кроме того, в биогеографических семинарах также участвуют независимые эксперты. Сама процедура оценки основана на видовом/ биотопическом принципе, т. е. на первое место ставится вид или биотоп, и все предложенные территории рассматриваются в контексте их достаточности для обеспечения сохранения каждого вида или биотопа. В ходе дискуссии эксперты Постоянного комитета представляют предварительную оценку. Затем каждая из трех сторон участников высказывает свое мнение, аргументированно соглашаясь либо не соглашаясь с предложенной оценкой. На основе анализа высказанных мнений и аргументов при участии независимого эксперта дается окончательная оценка в виде обязательной для выполнения рекомендации. В процессе создания и оценки достаточности Изумрудной сети учитываются только научные критерии (наличие, численность/площадь, видов и биотопов из соответствующих резолюций), на основании которых предлагаются те или иные территории. И только на этапе управления могут и должны учитываться иные аспекты, такие, например, как социально-экономические [14].

Процедура, принципы и критерии выделения ТОПЗ и создания Изумрудной сети во всех странах-участницах в целом одинаковы. И, безусловно, у каждой из стран-участниц возникают свои трудности и проблемы в ходе работы над созданием сети.

Ключевой проблемой при создания Изумрудной сети в Беларуси являлось, прежде всего, отсутствие необходимой информации по численности и распространению ряда видов и биотопов, для которых необходимо выделение ТОПЗ. Другой не менее существенной проблемой, особенно на начальной стадии работ, это непонимание сути Изумрудной сети. Восприятие Изумрудной сети ключевыми сторонами (как представителей профильного министерства и академических структур, так и НГО) как очередного природоохранного статуса для национальных ООПТ. И если в ходе прошедших биогеографических семинаров, а также благодаря информационной компании отношение к Изумрудной сети и понимание ее сути во многом удалось изменить, то первая проблема по ряду видов остается неразрешенной. И в ближайшем будущем потребует дополнительных целевых исследований и выделения новых ТОПЗ. Не менее важной проблемой была и остается проблема недостатка квалифицированных специалистов, как по отдельным группам видов, так и по биотопам.

2.3. Актуальное состояние Изумрудной сети в Беларуси

В настоящее время (август 2017 г.) общее утвержденных объектов Изумрудной сети в нашей стране – 155, общей площадью 2,3 млн га [15], что составляет 11,1 % от площади Беларуси. В состав Изумрудной сети включены практически все республиканские заказники (в разрезе площади – более 98 %) и более 75 % местных заказников. Кроме того, 7 ТОПЗ имеют статус кандидатов (Candidate sites) [16]. Утверждение данных территорий Советом Европы как полноценных ТОПЗ фактически является техническим вопросом. С учетом территорий – кандидатов число объектов Изумудной сети в Беларуси увеличивается до 162, общей площадью более 2,4 млн га и охватывает около 11,6 % поверхности страны. Однако эти цифры также не являются окончательными, так как по ряду видов и биотопов либо не выделены ТОПЗ, либо выделенные ТОПЗ не охватывают наиболее значимые участки. Ожидается, что общая площадь ТОПЗ после завершения формирования Изумрудной сети в Беларуси составит, по предварительной оценке, 13–15 % поверхности страны.

3. Анализ проблем и возможностей взаимосвязанного развития национальной экологической и Изумрудной сети Беларуси

Несмотря на сходные цели и подобный набор ключевых территорий, образующих эти сети, в формировании национальной экологической и Изумрудной сетей применяются разные подходы.

Для включения территории в национальную экологическую сеть ключевым требованием, помимо природной ценности территории, является наличие специального режима природопользования. Также важнейшей целью национальной экологической сети является обеспечение возможности расселения и миграции видов, т.е. обязательное наличие территориальных связей с другими элементами экологической сети. В то же время в предложенной последней версии проекта схемы национальной экологической сети в полной мере достигнуть этого не удалось в связи с ограничениями, установленными действующим природоохранным законодательством, и отсутствием практики выделения некоторых природных территорий, подлежащих специальной охране.

Главной целью Изумрудной сети является обеспечение долгосрочного выживания видов и биотопов, включенных в Бернскую конвенцию, требующих специальных мер охраны. Таким образом, Изумрудная сеть (наряду с сетью «Natura 2000») предлагает интегральный подход к охране биологического разнообразия, обеспечивая сохранение видов (флоры и фауны), а также всего многообразия природных биотопов Европы. Биогеографический подход в значительной степени обеспечивает равномерность распределения ТОПЗ как по территории отдельных стран, так и в пределах Европы в целом. Однако задача обеспечения территориальной связности отдельных ТОПЗ в единую территориальную структуру, в отличие от экологической сети, не ставится.

Принципиально отличается законодательство в области формирования и функционирования Изумрудной и экологической сети. Экологическая сеть регламентируется национальным законодательством. Механизмом для реализации мероприятий по формированию экологической сети в части объявления и преобразования ООПТ являются Государственные программы развития системы особо охраняемых природных территорий. Кроме того, в соответствии с действующим законодательством и устоявшейся практикой схема национальной экологической сети интегрирована в документы территориального планирования (градостроительные проекты различного уровня), которые также утверждаются органами государственного управления. Всё это достаточно надежно гарантирует успешную реализацию мероприятий по формированию и устойчивому функционированию национальной экологической сети.

Национальное законодательство для Изумрудной сети пока не развито. Формирование и функционирование Изумрудной сети регламентируется прежде всего международным правом, в частности Бернской конвенцией, а также резолюциями и рекомендациями Постоянного комитета, которые являются неотъемлемой частью данной конвенции. В этих документах, помимо критериев и механизма создания ТОПЗ, четко прописаны принципы управления, включая необходимость обеспечения специального режима охраны, разработки планов управления, мониторинга и др. Одним из обязательств Республики Беларусь в рамках выполнения Бернской конвенции является включение требований Конвенции в национальное право. Кроме того, статья 105 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» указывает, что если международным договором Республики Беларусь установлены иные формы охраны окружающей среды, чем те, которые предусмотрены настоящим Законом, то применяются нормы международного договора. Такое же положение содержится и в Законе «Об особо охраняемых природных территориях», и в ряде других национальных правовых актах (Лесной кодекс, Водный кодекс и др.). Таким образом, как в соответствии с национальным законодательством, так и с международной правоприменительной практикой требования международного права являются не только обязательными, но и преимущественными для исполнения. Однако это положение, к сожалению, далеко не всегда применяется на практике.

Тем не менее разработанный проект схемы национальной экологической сети и Изумрудной сети в значительной степени перекрываются (рисунок). В состав национальной экологической сети (включая экологические коридоры) вошло более 100 ТОПЗ (около 70 % территории объектов Изумрудной сети). Однако более 30 ТОПЗ остается за ее пределами.

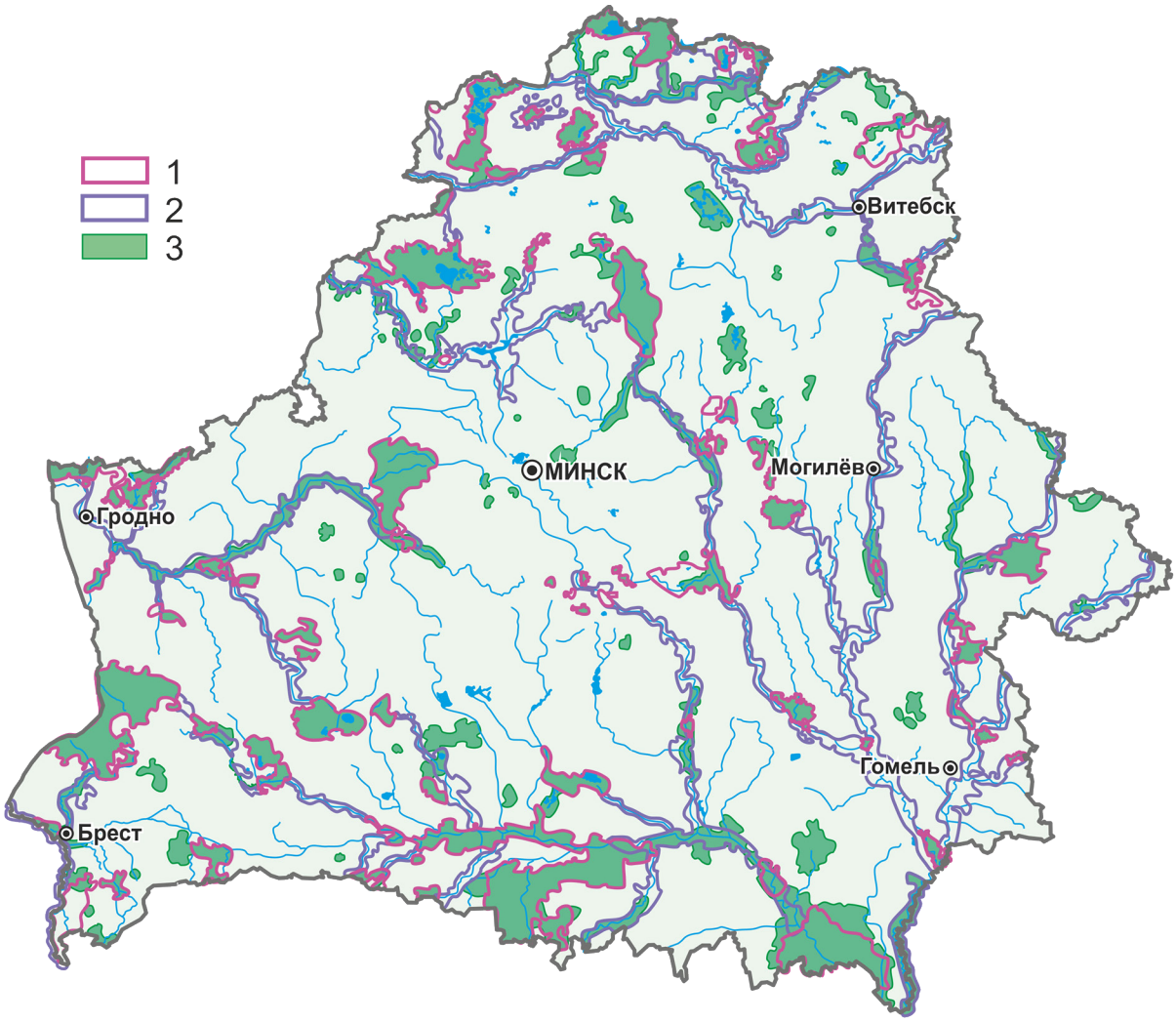
В сложившихся условиях оптимальным решением является включение всех ТОПЗ в состав национальной экологической сети в качестве ядер, в отдельных случаях в качестве коридоров. Это, с одной стороны, обеспечит выполнение международных обязательств, в частности требований Бернской конвенции, с другой стороны, значительно повысит качество и ценность национальной экологической сети. Кроме того, интеграция национальной экологической и Изумрудной сети значительно улучшит целостность и эффективность функционирования последней благодаря созданию экологических коридоров между ее отдельными объектами. В случае интеграции оба подхода объединяются и усиливают друг друга, что формирует общее понимание проблемы и способствует поиску ее решения.

Отмечая сходства сетей, нужно отметить сходные проблемы, возникающие при формировании как национальной экологической, так и Изумрудной сети. Стороны, принимающие решения, часто воспринимают экологическую сеть как дополнительный природоохранный статус территории, тогда как экологическая сеть подразумевает определенный механизм реализации природоохранных задач.

Включение всех ТОПЗ в состав экологической сети затруднен следующими основными причинами:

– ТОПЗ часто не имеют статуса особо охраняемых природных территорий или территорий, подлежащих специальной охране;

– часть ТОПЗ (прежде всего упомянутые выше 30 % ТОПЗ, которые не вошли в состав экологической сети) не имеют территориальных связей с ее структурными элементами.



Национальная экологическая сеть и Изумрудная сеть в Беларуси: *1* – ядра национальной экологической сети, *2* – коридоры национальной экологической сети, *3* – ТОПЗ (объекты Изумрудной сети)

Для придания статуса ООПТ для ТОПЗ, такого статуса не имеющего, необходима политическая воля со стороны региональных органов управления для включения этих территорий в качестве перспективных заказников местного значения в региональные схемы размещения ООПТ местного значения, добровольное согласие землепользователей на введение ограничений хозяйственной деятельности, а также в оптимальном случае выделение специальных средств для компенсации землепользователям потерь в их хозяйственной деятельности (по примеру других стран), либо каких-нибудь иных преференций. При этом следует отметить, что все выделенные ТОПЗ отвечают критериям выделения особо охраняемых природных территорий в связи со значительным сходством этих критериев.

Предварительный анализ второй проблемы свидетельствует о том, что такие связи между ТОПЗ и другими природоохранными территориями существовали в прошлом, однако в процессе хозяйственной деятельности были утрачены. Следует отметить, что классическая концепция экологической сети наряду с ядрами, коридорами и охранными зонами предполагает выделение восстановительных элементов, прежде всего экологических коридоров. Для решения задачи взаимной интеграции экологической и Изумрудной экологической сети наиболее оптимальным путем было бы дополнение законодательства в области экологической сети возможностью (и необходимостью) выделения восстановительных элементов. Наиболее подходящим природоохранным статусом для таких элементов – перспективных, подлежащих восстановле-

нию, коридоров может стать статус подлежащих специальной охране природных территорий, имеющие значение для размножения, нагула, зимовки и (или) миграции диких животных. В настоящее время эта категория территорий, подлежащих специальной охране в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», остается невостребованной. Для определения этой категории природных территорий необходимо разработать критерии их выделения, разработать технический нормативный документ, регламентирующий такое выделение, а также осуществить экспериментальный проект для «обкатки» такого норматива и получения практического опыта (например, на территории Припятского Полесья).

Список использованных источников

1. *Jongman, R.H.G.* Essential natural elements // Naturopa. European ecological networks. – 1998. – N 87. – p. 4–6.
2. *Bouwma, I.M.* Indicative Map of the Pan-European Ecological Network for Central and Eastern Europe / I.M. Bouwma, R.H.G. Jongman & R.O. Butovsky (eds.) // Technical report series, ECNC Technical report series. ECNC, Tilburg / Hungary. – 2002. – 101 pp + annexes
3. *Баранец, Г.Г.* Формирование национальной экологической сети как задача территориального планирования / Г.Г. Баранец, Н.А. Юргенсон // Природные ресурсы. – 1998. – №3. – С. 67–76.
4. Государственная схема комплексной территориальной организации Республики Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь, 12 янв. 2007 г., №19 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2007. №15. – 1/8258.
5. Об охране окружающей среды: Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 1992 г. №1982-XII: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 дек. 2010 г., №228-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2011 г. №5. – 2/1780.
6. Об установлении требований к содержанию схемы национальной экологической сети и критериев выбора территорий для включения в национальную экологическую сеть: постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 26 нояб. 2010 г. №1733 в редакции Постановления Совета Министров Респ. Беларусь, 12 нояб. 2014 г., №1066 // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – 15.11.2014, 5/39697.
7. *Юргенсон, Н.А.* Особенности формирования национальной экологической сети в Беларуси / Н.А. Юргенсон, Е.В. Шушкова, Е.А. Шляхтич // Природные ресурсы. – 2015. – №2. – С. 99–106.
8. Recommendation N 16 (1989) of the Standing Committee on areas of special conservation interest (Adopted by the Standing Committee on 9 June 1989).
9. Resolution N 3 (1996) of the Standing Committee concerning the setting up of a Pan-European Ecological Network (Adopted by the Standing Committee on 26 January 1996).
10. Resolution N 4 (1996) of the Standing Committee listing endangered natural habitat requiring specific conservation measures (Adopted by the Standing Committee on 6 December 1996).
11. Resolution N 5 (1998) of the Standing Committee concerning the rules for the Network of areas of special conservation interest (Emerald Network) (Adopted by the Standing Committee on 4 December 1998).
12. Resolution N 6 (1998) of the Standing Committee listing the species requiring specific habitat conservation measures (Adopted by the Standing Committee on 4 December 1998).
13. Revised Criteria for assessing the National Lists of proposed ASCIs at biogeographical level and procedure for examining and approving Emerald candidate sites, adopted in December 2013 by the Standing Committee to the Bern Convention.
14. Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats – Group of Experts on Protected Areas and Ecological Networks – Towards management of Emerald sites: guidance document. T-PVS/PA(2014)08E.02 September 2014.
15. Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats – 36th meeting of the Standing Committee – Strasbourg, 15–18 November 2016 – Updated list of officially adopted Emerald sites (anglais seulement) T-PVS/PA(2016)12E.24 November 2016.
16. Emerald Network – General Viewer European Environment Agency // http://wab.discomap.eea.europa.eu/webappbuilder/apps/28/ – Date of access : 10.11.2017.

Поступила 18.12.2017