

УДК 349.6:061.1ЄС

А.П. Гетьман,  
д-р юрид. наук, професор,  
В.І. Лозо,  
д-р юрид. наук, доцент  
Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого», м. Харків

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ПРО ОХОРОНУ БІОСФЕРИ**

В статті подані основні напрямки розвитку законодавства ЄС про охорону біосфери: захист фауни й флори, збереження біорізноманіття, охорона лісів, вирішення проблеми зміни клімату, організація управління природними ресурсами і регламентація використання генетично модифікованих організмів (ГМО).

*Ключові слова:* Європейський Союз, законодавство, біосфера, урбанізація, забруднення екосистем, біорізноманіття, захист фауни й флори.

Європейський Союз (ЄС) визнав руйнування біосфери, генофонду, біологічного різноманіття (БР) однією з найбільш актуальних комплексних проблем, що визначають екологічну ситуацію у XXI ст. [1]. Крім того, чисте повітря й вода, зелений ліс і природний ландшафт сьогодні стають так само необхідними елементами споживання, як і матеріальні блага, вироблені індустріальним шляхом. Без них неможливо відновлення фізичних і духовних сил, витрачених у суспільному виробництві.

Під біологічним різноманіттям розуміється розмаїття видів живих організмів різного походження, включаючи земні, морські та інші екосистеми й еколо-

гічні комплекси, різноманіття у межах різновидів, між різновидами й екосистемами. Поняття біоресурси включає генетичні ресурси, організми популяції або будь-які інші біотичні компоненти екосистем, доступні для фактичного або потенційного їх використання. Біотехнологія охоплює застосування технологій, які використовують біологічні системи, живі організми або їх похідні для створення або зміни споживчих продуктів або процесів. Екосистема становить собою динамічний комплекс рослин, тварин і мікроорганізмів, а також неорганічне навколишнє середовище, що взаємодіє як функціональна одиниця. Генетичний матеріал – це будь-який

матеріал рослинного, тваринного, мікробного або іншого походження, що містить функціональні одиниці спадковості. Під середовищем існування розуміється місце або тип ділянки, звідки походить організм або популяція. Стале використання БР формулюється як шлях і обсяги застосування його компонентів, що не ведуть до довгострокового зниження варіативності й підтримують потенціал задоволення потреб і прагнень людини.

Стрімка урбанізація й розширення людських інфраструктур, експлуатація природних ресурсів, забруднення у всіх його формах, упровадження екзотичних різновидів в наші екосистеми – всі ці фактори руйнівні для біосфери. У результаті – майже половина ссавців, птахів, прісноводних риб і близько 1000 видів рослин по всій Європі знаходяться під загрозою зникнення. Для охорони біосфери ЄС створив велику мережу захищених ділянок (Система Natura 2000), а збереження БР стало однією з основних цілей Шостої екологічної програми й екологічної політики в цілому.

У даній статті окреслені основні напрями розвитку законодавства ЄС про охорону біосфери, як-от: (а) захист фауни і флори, (б) збереження біорізноманіття, (в) охорона лісів, (г) вирішення проблеми зміни

клімату, (д) організація управління природними ресурсами і (е) регламентація використання генетично модифікованих організмів (ГМО).

1. Одним з основних напрямків правової охорони біосфери стало створення сприятливого екологічного режиму для дикої фауни і флори. Так, уже Перша екологічна програма (ЕП 1) 1973 р. [2] закликала до захисту птахів і зникаючих видів тварин. У Рекомендації Комісії 75/66/ЕЕС про захист птахів і середовищ їх проживання [3] головними причинами вимирання птахів названо інтенсивне полювання й руйнування середовищ існування різними видами діяльності (дренаж, урбанізація, туризм), отруєння кормів і забруднення довкілля. З урахуванням ролі птахів у підтримці екологічного балансу, якості навколишнього середовища Європи загрожує загибель половини корінних видів, причому ситуація поширюється й на території країн їх міграції. Крім порушення екологічної рівноваги їх вимирання є пагубним для багатьох економічних секторів, особливо сільського господарства й туризму.

Основним актом щодо захисту дикої флори й фауни є Директива Ради 79/409/ЕЕС про збереження диких птахів [4] (Birds Directive), яка відзначає, що більшість видів є міграцій-

ними, вони становлять спадщину, що передбачає міжнародний характер проблеми і спільний обов'язок їх захисту. Потрібна особлива охорона середовища існування диких птахів (Special Protection Areas for birds – SPAs) для забезпечення виживання й відтворення їх видів, а тому слід регламентувати охорону болотистих земель міжнародного значення. Комерційний інтерес не може диктувати рівень експлуатації рідкісних різновидів. Їх маркетинг заборонено, а правила полювання узгоджуються з репродуктивними нормами у Співтоваристві в цілому. Забороні підлягають різні засоби й методи крупномасштабного й невибіркового відлову й полювання. Посилюється контроль за тим, щоб упровадження нових для Європи видів не завдавало шкоди місцевій флорі й фауні. Збереження птахів вимагає наукових досліджень та оцінки ефективності вжитих заходів, на підставі яких відбувається постійна їх адаптація до науково-технічного прогресу. З розширенням Співтовариства Додаток до Директиви 79/409/ЕЕС доповнюється тими видами птахів, що знаходяться під загрозою в країнах - кандидатах у ЄС.

Низка правових норм спрямована на збереження життєздатності прісної й морської водної стихії та її мешканців.

Директива Ради 78/659/ЕЕС установила режим забезпечення якості прісних вод для підтримки життя риб.[5] Регламент Ради № 348/81 закріпив загальні правила імпорту китів і китових продуктів.[6] Відповідно до міжнародних зобов'язань Співтовариство посилює нагляд за торгівлею різними видами дикої фауни і флори.

З урахуванням важливості охорони довкілля й захисту цілісності екосистеми морів, що оточують Антарктику, Рішенням Ради 81/691/ЕЕС Співтовариство приєдналося до Канберрської Конвенції 1981 р. про збереження життєвих ресурсів Антарктики [7]. Концентрація морської фауни в антарктичних водах і зростаючий інтерес до неї як до джерела білка вимагають екологічного нормування використання цих ресурсів і міжнародного підходу до Антарктичної морської екосистеми та її компонентів на наступних принципах: (1) недопущення зменшення використовуваних популяцій до рівня, що порушує їх природне відтворення; (2) підтримка оптимального співвідношення між популяціями; (3) запобігання або мінімізація ризику змін у морській екосистемі, які потенційно незворотні понад 2-х десятиліть. Сторони зобов'язалися утримуватися від діяльності всупереч принципам

і цілям Конвенції. Комісія сторін отримала самостійний юридичний статус і повноваження для досягнення таких цілей останньої, як сприяння дослідженням Антарктичної морської екосистеми, збирання, аналіз і поширення інформації про стан популяцій і системний нагляд за чинниками, що впливають на БР. Для вирішення спорів між учасниками засновано арбітраж.

Відповідно до Конвенції низка Директив Ради ЄС [8] збалансувала промисел морської фауни з відтворенням і необхідністю збереження в деяких регіонах світу традиційного способу життя й економіки. Комерційний импорт указаної в Додатку продукції з морської фауни в державах-членах заборонено.

Стратегія Співтовариства щодо комплексного управління прибережною зоною закріплена Рішенням Ради від 6 травня 1994 р. [9] і будується на принципах сталої екологічної практики й розподілу відповідальності. Деякі учасники Співтовариства на даний час вже досягли значного прогресу в реалізації зональних елементів стратегії, включаючи виконання Директив Ради 79/409/ЕЕС про збереження диких птахів, 85/337/ЕЕС – про оцінку ефектів державних і приватних проектів у сфері навколишнього середовища [10] та 92/43/ЕЕС – про збереження

природних середовищ існування і дикої флори і фауни [11]. На цій підставі Рада запропонувала Комісії відповідно до принципу субсидіарності і з урахуванням проблем і потенціалу різних зон розробити стратегію ЄС для інтегрованого управління всією береговою лінією й забезпечення структури для її збереження і сталого використання. При цьому Рада закликала держави-члени нарощувати власні зусилля щодо подальшого поліпшення захисту прибережних зон Співтовариства.

Базовими для правової охорони мешканців суші стали Бернська конвенція про збереження європейської дикої природи і природних середовищ існування [12] й Боннська конвенція про охорону міграційних видів диких тварин [13], прийняті в 1982 р. Ці документи дозволили Співтовариству укладати регіональні угоди про охорону диких тварин, які у своєму різноманітті становлять незамінну частину природної системи. Значимість диких тварин безперервно зростає з екологічної, генетичної, наукової, естетичної, регіональної, культурної, освітньої й соціально-економічної точок зору, й кожне покоління покликано гарантувати їх збереження для майбуття.

Особлива увага приділяється захисту мігруючих видів – популяцій диких тварин, які

циклічно перетинають національні кордони. Статус їх збереження охоплює суму впливів, які зачіпають довгостроковий розподіл і достаток. Ефективний контроль мігруючих видів вимагає спільної дії всіх держав у межах національних кордонів, де вони проводять будь-яку частину циклу їх життя. Цей статус визнається сприятливим, якщо: (а) динаміка популяції стало підтримується як життєздатний компонент екосистем; (б) діапазон виду не зменшується, (в) існує середовище проживання, достатнє для довгострокової підтримки популяції і (г) поширення й достаток різновидів наближається до історичного обсягу й належного рівня екосистеми, сумісної з раціональною організацією управління живою природою. Середовищем проживання вважається будь-яка область в діапазоні міграції з прийнятними умовами для життєдіяльності виду. Діапазон охоплює всі області суші або води, на яких міграційний різновид мешкає.

Для втілення Конвенцій засновані Конференції сторін, Секретаріат і сформована ними Наукова рада. Так, Конференції сторін визнають зникаючими ті чи інші види, а Наукова рада своїми рішеннями вносить їх в Додатки до Конвенції [14]. Значну роль у реалізації завдань

Боннської конвенції відіграє Всесвітній фонд дикої природи (WWF) – найбільша у світі природоохоронна організація, яка вживає активні заходи з охорони рідкісних тварин, бере участь у розробці угод про захист лісів, морів та прісних водоймищ. Його представництва працюють у 27 країнах світу, пожертвування надходять з усіх кінців світу [15]. Зважаючи на принцип «кооперація, а не конфронтація», WWF робить ставку на співпрацю з урядами й економічними колами країн, оскільки партнерство дозволяє домогтися більшого, ніж конфлікти чи протести. Діяльність Фонду охоплює й українські Карпати – другий за величиною гірський регіон Європи, де знаходиться поки ще значна кількість видів тварин і рослин.

Збереженню природних середовищ існування дикої фауни і флори присвячено Директиву Ради 92/43/ЕЕС (Habitats Directive), яка доповнює Birds Directive 1979 р. і підтримує БР з урахуванням економічних, соціальних, культурних і регіональних вимог для забезпечення сталого розвитку в цілому. Збереження БР в багатьох випадках вимагає штучних умов та активних людських дій. Охорона низки середовищ існування (Special Areas of Conservation – SACs), видової природної спадщини й

загрозливі їм небезпеки мають транскордонний характер і потребують заходів на рівні Співтовариства. Різна ступінь загроз передбачає виділення пріоритетних об'єктів з відповідним режимом охорони й інтеграції їх у Європейську екологічну мережу.

Установлення особливого охоронного режиму для природних об'єктів відбувається за пропозицією держав-членів. Такого ж повноваження потребує і ЄС, щоб визначати пріоритетні для збереження середовища існування й види дикої природи. Відповідного оцінювання потребує будь-який проект, який може істотно вплинути на охоронювану ділянку з обов'язковою компенсацією всіх негативних ефектів. Збереження пріоритетних середовищ існування і видів дикої природи є обов'язком усіх держав-членів. З одного боку, це може накласти надмірний фінансовий тягар на деякі країни ЄС, а з другого – нерівномірний розподіл таких середовищ існування й видів флори і фауни по Співтовариству може обмежити застосування принципу «збруднювач платить» до особливих випадків охорони природи. Ось чому фінансування цих витрат доповнюється із фондів ЄС. Планування землекористування й політика його розвитку сприяють збереженню пейзажів, життєво важливих для дикої

природи. Із цією метою створено систему спостереження за станом охорони природних середовищ існування і біологічних видів, що населяють їх. З огляду на необхідність адаптації правових норм до науково-технічного прогресу Рада підтримує необхідні дослідження і коригування Додатків до вказаних Директив.

Термін «збереження» в даному акті означає підтримку або відновлення природних середовищ існування й популяцій дикої фауни і флори у сприятливому стані. Природні середовища існування розуміються як земні або водні, природні чи напівштучні області, яким притаманні цінні географічні, біотичні та абіотичні якості. Природні типи середовищ існування, що мають значимість у рамках Співтовариства в цілому, включають території (а) зі зникаючим природним діапазоном, (б) які мають малий діапазон в силу їх регресу або ослаблення властивостей, (в) представляють типові характеристики 5-ти біогеографічних регіонів (Альпійський, Атлантичний, Континентальний, Макронезія і Середземномор'є). Режим охорони природного середовища існування охоплює суму впливів, які стосуються його сталості, структури й функції, а також довгострокової підтримки його типового розмаїття. Види дикої природи поділяються на

схильні до небезпеки, вразливі, рідкісні та місцеві, кожен з яких потребує особливої уваги в силу характеру середовища проживання або потенційного впливу їх експлуатації на довкілля і статус збереження. Особливо охоронювана область означає ділянку комунітарної значущості, що визначається державами-членами за допомогою закону, адміністративного або договірної акти, де вживаються необхідні заходи збереження, підтримки або відновлення природних середовищ існування й популяцій. Для збереження яких виділено цю ділянку.

Європейська екологічна мережа особливо охоронюваних областей – Natura 2000 – створена на базі Birds Directive 1979 р. (SPAs) та Habitats Directive 1992 р. (SACs) і формується із включених у Додатки до цієї Директиви ділянок зі сприятливими природними типами й середовищами існування. Кожна країна ЄС робить внесок у створення Natura 2000 за наявності на їх території зазначених природних типів і середовищ існування. Для тварин ці ділянки відповідають діапазону їх перебування як фізичного або біологічного підґрунтя їх життя і відтворення. Для водних видів вони визначаються там, де існує ясно розпізнана сфера їх невід'ємних життєвих чинників. Держави-

члени пропонують адаптувати ці списки до результатів проведених ними спостережень. Ієрархічна класифікація середовищ існування провадиться за допомогою програми Corine biotopes project. До переліку охоронюваних середовищ входять дубові, каштанові, лаврові і хвойні ліси, пальмові гаї, альпійські луки та інші об'єкти.

З метою охорони різновидів дикої фауни і флори шляхом регулювання торгівлі ними Регламент Ради № 338/97 [16] установив більш суворий контроль на зовнішніх кордонах Співтовариства й закріпив загальні вимоги до документів, що регулюють імпорт, експорт і реекспорт ним рідкісних видів, а також умови їх транзиту через ЄС. Дозвіл на ввезення приймається на підставі норм ЄС органами влади країни-призначення за участю країни-постачальника та Групи наукового спостереження. Для ефективного контролю введено спеціальне навчання митного персоналу, відповідального за виконання перевірок, приписаних Регламентом Ради № 2913/92 у Митному кодексі Співтовариства [17].

Виконання встановлених вимог супроводжує інформування громадськості про правила транспортування зникаючих видів флори й фауни, а також обмін інформацією між державами-

членами про реалізацію вказаного Регламенту. Постійно враховується вплив рівнів торгівлі на статус збереження БР. Держави-члени накладають санкції за правопорушення відповідно їх характеру й серйозності. Низка біологічних та екологічних аспектів виконання цього Регламенту вимагала створення Групи наукового спостереження для сприяння Комісії ЄС і Комітету з торгівлі фауною і флорою. Було закріплено процедуру маркування деяких примірників диких видів для їх ідентифікації й урахування інформації про біологічний і торговий статус виду, його використання та методи управління торгівлею [18]. Введено поняття «кероване довкілля», тобто штучне середовище для створення особливих видів тварин і рослин при недопущенні їх виходу за встановлені для них граничні межі. Указується, що предмети комерції не можуть розглядатися як приватне майно індивідуума з усіма впливаючими звідси наслідками.

2. Актом ЄС щодо збереження БР стало Рішення Ради 93/626/ЕЕС про приєднання до Ріо-конвенції 1992 р. про біорізноманіття [19], тим більше що на території ЄС на його підставі вже вжито низку заходів зі збереження БР. З огляду на глобальний характер проблеми, Рішення продовжує сприяти за-

хисту БР в усьому світі. Ріо-конвенція стала базовим правовим актом, на підставі якого прийнято низку розвиваючих положень. Мета цього документа полягає у створенні належних умов для збереження БР, сталого використання його компонентів і рівноправного розподілу вигод від використання генетичних ресурсів, включаючи доступ до них і передачу відповідних технологій.

Володіючи превалюючим правом використовувати ресурси відповідно до своєї екологічної політики, держави-учасниці Конвенції 1992 р. зобов'язані гарантувати, що діяльність у межах їх юрисдикції не завдає шкоди довкіллю інших країн. На цих учасників покладаються такі завдання, як (а) ідентифікація компонентів БР, (б) моніторинги їх стану, (в) система захисту й відновлення екосистем, (г) обмін необхідною інформацією. На підставі взаємодії за допомогою регулярних Конференцій та постійного Секретаріату Сторони коригують свої програми й фінансують національні заходи для досягнення цілей Ріо-конвенції.

У Додатках до цієї Конвенції регламентуються ідентифікація й контроль за екосистемами й середовищами існування, що містять численні заходи щодо збереження видів фауни і флори визнані унікальними або пов'язаними з ключовими еволю-



ційними біологічними процесами. Указуються правові інструменти екологічної політики Співтовариства, головними з яких виступають: Регламенти Ради (1) № 3626/82 про виконання Угоди про міжнародну торгівлю підданими небезпеці різновидами дикої фауни і флори [20], (2) № 2078/92 про сільськогосподарські методи виробництва, сумісні з вимогами захисту навколишнього середовища та обслуговування сільської місцевості [21], (3) № 3760/92 про аквакультурну систему Співтовариства [22], (4) № 1973/92 про фінансовий інструмент для охорони навколишнього середовища (LIFE) [23] і Рішення Ради (а) 82/72/ЕЕС про Угоду щодо збереження живої природи та природних середовищ існування Європи [24] і (б) 89/625/ЕЕС про Європейські програми розвитку науки і техніки для захисту навколишнього середовища (STEP) [25]. ЄС підтримує обмін технологіями і стимулює інвестиції для забезпечення біорізноманіття.

Рішення Комісії 97/266/ЕС про формат інформаційного сайту системи Natura 2000 [26] деталізує дані, які держави-члени надають Комісії для внесення природних ділянок до цієї системи. Кожна така пропозиція забезпечується стандартним форматом інформації про необхідність особливої охорони

об'єкта комунітарного значення (SCI), включаючи ідентифікацію ділянки, її місце розташування, опис, екологічні дані із зазначенням критеріїв відбору останньої, статус захисту і місце в ієрархії біотопів Corine, а також ступінь впливу на ділянку зовні.

За типовим кадастром Natura 2000 і програмою класифікації Corine Рада ЄС включила у природні середовища існування (1) прибережні й галофітичні середовища, (2) прибережні і внутрішні дюни, (3) прісноводні середовища, (4) помірні пустки й чагарники, (5) склерофілічні чагарники, (6) природні і напівштучні поля, (7) трясовини й болота, (8) скелясті середовища й печери, (9) високі ліси з типовим підліском і рідкісними різновидами флори й фауни.

Щоб запобігти скороченню БР у межах ЄС й у світі в цілому, в 2006 р. Комісія в цільовому Плані дій поставила завдання невідкладно зупинити пошкодження екосистем для збереження довкілля як через його внутрішню цінність (рекреаційну й культурну), так і в силу його базисної ролі в забезпеченні конкурентоспроможності, економічного зростання, зайнятості населення й поліпшення умов існування [27].

Цей план передбачає охорону найважливіших середовищ існування й біологічних видів у

ЄС шляхом посилення Системи Natura 2000 (позначення ареалів та організація управління їх захистом, послідовність і сполучення мережі) й відновлення більшості вимираючих видів та охоронних заходів у найбільш уразливих сферах. Для цього передбачаються:

1) оптимізація використання інструментів Єдиної аграрної політики ЄС (CAP), особливо щодо збереження високої природної цінності сільгоспугідь і лісів;

2) законодавча підтримка функцій екосистем у масштабах цілісного морського середовища ЄС, включаючи відновлення рибних ресурсів, зменшення впливів на нецільові різновиди й морські середовища проживання, особливо під егідою Єдиної рибальської політики;

3) зміцнення сумісності регіонального й територіального розвитку з захистом БР за допомогою оцінки впливу на навколишнє природне середовище і планування охоронних заходів;

4) суттєве зниження впливу на біорізноманіття ЄС з боку агресивних чужорідних видів і чужих генотипів за допомогою всебічної стратегії й системи раннього попередження.

Для підвищення ефективності міжнародного регулювання захисту біорізноманіття та функцій екосистем Євросоюз націлює на (а) виконання Кон-

венції про БР і пов'язаних з нею угод, (б) зовнішню допомогу, включаючи фінансування секторних і географічних програм, (в) зменшення впливу міжнародної торгівлі на глобальне біорізноманіття, зокрема, скорочення зведення тропічних лісів. Комплексний характер законодавства ЄС про охорону біосфери виявляється в тому, що покращання становища в одному секторі сприяє вирішенню суміжних питань. Так, охорона БР підвищує потенціал обмеження негативного впливу зміни клімату за допомогою поглинання вуглецю живою природою. Для вдосконалення законодавства потрібне якісне підвищення бази наукових знань, розширення простору й інфраструктури досліджень, накопичення незалежних наукових даних, що спрямовують екологічну політику. Для досягнення поставлених цілей необхідно законодавчо (а) забезпечувати адекватне фінансування, (б) вдосконалювати процес ухвалення рішень у ЄС шляхом координації європейського, національного й регіонального рівнів, (в) підтримувати співробітництво між урядом та економічними й громадянськими партнерами, (г) підвищувати рівень екологічної обізнаності суспільства та його роль у прийнятті політичних рішень і нормативних актів,

що балансують розвиток економіки, соціальний розвиток та охорону довкілля.

Правова охорона БР життєво необхідна у силу як його внутрішньої значимості (як фундаменту творчої, рекреаційної, туристичної й культурної діяльності), так і базового забезпечення нормальної життєдіяльності людини, оскільки саме природа дає нам усі основні елементи для життя й добробуту – їжу, ліки, воду, повітря і т.д.). Існує межа, до якої людська технологія і творчий потенціал можуть замінити цю природну систему підтримки буття. Нинішнє індустріальне століття загрожує біорізноманіттю (а) змінами в землекористуванні, які викликані зростанням населення і збільшенням споживання на душу населення, що веде до деградації і знищення середовищ існування дикої природи; (б) зміною клімату, що порушує фундаментальні життєві цикли; (в) надмірною експлуатацією біологічних ресурсів; (г) поширенням агресивних чужорідних видів; (д) забрудненням навколишнього середовища; е) глобалізацією й помилками в управлінні (приміром, відмова визнати економічні цінності природного капіталу й базових життєвих функцій екосистем).

3. Комплекс правових заходів Співтовариства спрямований на охорону лісів як важливої

сфери для ЄС. Охоплюючи 38% європейської території, вони забезпечують умови проживання для 4-х млн людей, зайнятих у лісівництві й у заснованих на лісових ресурсах промисловості. Багатофункціональна роль лісів виявляється на декількох рівнях. З економічної точки зору сектор лісівництва – це вагоме джерело доходу для Європи. Екологічно ліси необхідні для збереження БР і боротьби зі зміною клімату. Нарешті, вони становлять собою значну культурну спадщину, важливі соціально й культурно, будучи привабливими для міських мешканців, надаючи їм можливості для рекреаційної й оздоровчої активності. Крім того, ЄС – другий у світі (після США) виробник індустріальної круглої деревини. У зміні клімату ліси теж відіграють неабияку роль не тільки як поглиначі вуглецю, а й з огляду на виробляючу ними біомасу й на їх потенціал як ресурсів відновлюваних форм енергії.

Європейська комісія встановила 4 головні цілі, що необхідні для оптимізації сталого управління лісами й багатофункціональної їх ролі. Це (а) забезпечення довгострокової конкурентоспроможності, (б) поліпшення й охорона довкілля, (в) внесок у підвищення якості життя населення і (г) сприяння співпраці на різних рівнях.

Регламент Ради № 2158/92 про охорону лісів від пожеж [28] ураховує їх роль у підтримці базової рівноваги ґрунту, водних ресурсів, клімату, фауни і флори, а також внесок в охорону сільської місцевості й розвиток сільського господарства, стан яких визначається наявністю доглянутих лісів. Їх захисна роль, особливо в південній частині Співтовариства, знаходиться під загрозою пожеж, які щороку пошкоджують великі площі, вкриті рослинністю. Для зменшення кількості і ступеня загорянь і спалених ділянок слід усувати причини пожеж і запобігати їм за допомогою нагляду за лісами, особливо в місцях постійної або циклічної загрози. Із цією метою територія Співтовариства класифікована за ступенем ризику з відповідним протипожежним режимом, включаючи такі інструменти, як інтегровані плани захисту лісів, банки даних про стан справ у ЄС і діяльність Постійного комітету лісового господарства (далі – л / г), що діє на підставі 5-річних програм.

Для підтримки й контролю лісових екосистем і збереження їх функцій, потрібних для розвитку сільських районів заснована Схема захисту лісів Співтовариства, що включає визначення причин зменшення лісів і лісових пожеж, заходи з їх усунення й запобігання, у тому числі ство-

рення захисних інфраструктур типу лісових доріжок, пунктів водозабезпечення, профілактичних заходів лісівництва в рамках Стратегії захисту вкритих лісами земель від пожеж. Населення інформується про протипожежні заходи, кваліфікований персонал провадить аналітичні дослідження, впроваджує нові методи й технології, що підвищують ефективність цієї Схеми.

Регламент Комісії № 804/94 [29] деталізував систему даних про лісові пожежі, що забезпечує обмін відомостями й розвиток протипожежних стратегій з акцентом на усунення причин. Періодичні доповіді держав-членів про ефективність вжитих заходів на рівні Співтовариства зводяться до комплексу порівняних даних, так званого мінімального ядра інформації, яке підлягає розвитку на засадах співробітництва між державами-членами та Єврокомісією в межах Постійного комітету л / г.

Ураховуючи фундаментальну роль сільських громад у збереженні лісових угідь і фермерських господарств Європи, Регламент Ради № 308/97 [30] наказав залучити їх до складання регіональних планів л / г. Збереження лісових екосистем крім виконання економічних та екологічних функцій підтримує належне соціальне середовище для працівників

сільського господарства. Половина європейських лісів (60 млн. га) класифіковано як зону пожежного ризику, що обмежує сталий розвиток не тільки лісового й сільського господарства, а й сільських районів у цілому. Тому зони ризику і профілактика загорянь вимагають комунітарної підтримки. Згідно з Регламентом Ради № 1727/1999 [31] Комісія контролює фінансування лісоохоронних заходів і забезпечує повернення в союзний бюджет сум, необгрунтованих витрачених державами-членами.

Суттєвим аспектом законодавства ЄС про охорону біосфери є Стратегія л / г, закріплена в рамках Порядку денного 2000 Рішенням Ради 1999 / С 56/01 [32]. З огляду на широку функціональність лісів організація сталого управління останніми будується на підставі комплексу функцій навколишнього середовища, особливо в розвитку сільських районів, щоб л / г було супутником іншим напрямком політики Співтовариства. Невід'ємним елементом Стратегії стали зобов'язання, прийняті ЄС у ході Ріо-конференції 1992 р., на загальноєвропейському міністерських конференціях із захисту лісів Європи у Страсбурзі (1990 р.), в Хельсінкі (1993 р.) та на Міжурядовому лісовому форумі ООН.

Важливі елементи Стратегії л / г: (1) стале управління лісами з урахуванням їх багатофункціональної ролі як загального принципу діяльності в цій сфері; (2) принцип субсидіарності й концепція поділюваної відповідальності з огляду на те, що установчі акти ЄС не закріплюють заходи загальної лісової політики, а відповідальність за її проведення лежить на державах-членах; (3) Співтовариство стабілізує Стратегію л / г і підтримує стале управління лісами для захисту лісового генофонду, розвитку сільських районів, забезпечення БР, підтримки життєвого середовища тварин і рослин, пом'якшення зміни клімату, використання деревини як відновлюваного джерела енергії; (4) виконання міжнародних зобов'язань і принципів за допомогою національних і регіональних програм або інструментів; (5) поліпшення координації та співпраці в пов'язаних з л / г галузях політики; (6) сприяння використанню лісоматеріалів як екологічних виробів стало керованих лісових господарств; (7) вплив лісівництва й лісової промисловості на доходи, зайнятість та інші елементи якості життя, конкурентоспроможності та економічної сталості; (8) інтеграція л / г в загальну систему галузевої політики (аграрної, екологічної та ін.) для комплекс-

сної організації сталого управління лісами; (9) прозорий підхід і визнання широкого розмаїття режимів власності із залученням до лісової політики Співтовариства всіх власників лісів; (10) диференційовані підходи до різних типів лісів з урахуванням широкого діапазону їх природної, соціальної, економічної й культурної ваги; (11) визнання стратегії динамічного процесу з корекцією дій за вказаними напрямками.

Важливу роль у координації різної впливаючої на ліси діяльності відіграють Постійний комітет л / г і Консультативний комітет лісової промисловості, засновані Рішеннями Ради 89/367/ЕЕС [33], 97/837/ЕС [34] і 98/235/ЕС [35] для обґрунтування й експертизи всіх лісогосподарських дій у рамках аграрної, екологічної та інших напрямків політики Співтовариства. Забезпечення БР в лісах вимагає інтеграції заходів л / г відповідно до Пан'європейських програм збереження БР і пейзажів лісових екосистем. Додаткову значимість у збереженні генетичних ресурсів сільського господарства лісівництво набуло згідно з Регламентом № 1467/94 про критерії та індикатори сталого управління лісами [36]. Захист лісових екосистем у рамках програми Natura 2000 сприяє створенню екологічної мережі особливо охоронюва-

них об'єктів біосфери. З огляду на роль лісів як поглиначів вуглецю сталі л / г в руслі Кіотського протоколу сприяє пом'якшенню зміни клімату.

Термін «ліс» у законодавстві ЄС [37] розуміється як природні й напівштучні лісові екосистеми, первинні або вторинні, закриті або відкриті ліси, в сухих, напівзасушливих і вологих регіонах. Поняття «збереження лісів» включає всі дії з охорони й реабілітації лісів, призначені захищати або відновлювати біологічне різноманіття й екологічні функції лісових екосистем при забезпеченні (в міру можливості) поточних і майбутніх запитів людства, особливо потреб залежних від лісу людей. Конструкція «сталі управління лісами» означає управління лісами й використання їх у межах норми підтримки БР, продуктивності, здатності до регенерації, живого потенціалу для нинішнього й перспективного виконання екологічних, економічних і соціальних функцій на місцевому, національному та глобальному рівнях, без заподіяння будь-якої шкоди іншим екосистемам. Зміст концепції «стійкого розвитку» у підвищенні рівня життя й добробуту популяцій у межах здатності екосистем підтримувати природні активи та їх біологічне різноманіття для користі нинішніх і майбутніх поколінь. Поняття «залежні

від лісів люди» охоплює місцеві народи, які населяють ліси або мають потребу в них як у середовищі мешкання.

Регламент Ради № 2494/2000 поставив за мету: а) підйом статусу лісів та інтеграцію політики л / г у плані їх розвитку; б) впровадження виробництва й використання лісоматеріалів, отримуваних зі стало керованих ресурсів; в) допомогу в адекватному оцінюванні лісових ресурсів і функцій лісів; г) забезпечення активної участі залежних від лісу людей і місцевих спільнот у розвитку національної політики л / г і його плануванні; д) поліпшення координації між Комісією й державами-членами та потоків інформації для проектування послідовних дій в даній царині.

Дії, передбачені цим Регламентом, спрямовані на: (1) розвиток національних і міжнародних рамок політики л / г, заснованих на реалістичній оцінці лісів, що включає планування використання землі, торгівлю стало виробленими лісоматеріалами, юридичні й фінансові заходи, саморозвиток залежних від лісу людей для формування їх власного соціального, економічного й культурного розвитку з урахуванням інших секторів політики; (2) збереження й відновлення екологічно цінних лісів для захисту БР, гідрографічних басейнів, запобігання

ерозії ґрунту або зміни клімату; 3) стале управління лісами та їх експлуатацію для забезпечення економічних, соціальних та екологічних вимог (включаючи лісові свідоцтва) з урахуванням особливостей лісових масивів, екологічних вимог до лісокористування й можливостей регенерації лісу; (4) економічна сталість управління лісами шляхом удосконалення л / г і належного використання деревини; (5) інформаційне забезпечення лісових функцій і продукції для наукового обґрунтування перелічених вище дій.

До останніх актів ЄС з охорони лісів належать Лісовий центр (Forest Focus) – проект Співтовариства, здійснений у 2003 – 2007 рр. для узгодженого, всеосяжного, всебічного й довгострокового контролю (моніторингу) європейських лісових екосистем [38] з доповненням його Регламентом Комісії № 1737/2006 від 7 листопада 2006 р. про деталізацію правил його виконання [39], а також Повідомлення Комісії Раді ЄС та Європарламенту від 15 червня 2006 р. про Лісовий план дій ЄС [40], що провадить лісоохоронну політику ЄС в даний час. Досвід й реалізації названих актів є важливим для України й інших сусідів – країн ЄС. Так, 90% дерев у Східній Європі хворіють [41]. Причина катастрофічного ста-

ну л / г не тільки в недосконалії екологічній ситуації (в застарілому промисловому обладнанні і транспорті, що забруднюють ґрунт і повітря), а й у неефективних методах лісокористування, в монокультурі, в суцільних вирубках лісових масивів, від яких страждає якість ґрунту, бо вимиваються життєво важливі для наступних поколінь дерев речовини й окислюється земля. Щоб врятувати ліс існує нагальна потреба змінити методи л / г, заборонити суцільну вирубку, відновити нормальне функціонування лісових екосистем, припинити вивезення з лісу старих дерев, які живлять ґрунти цінними поживними речовинами. Екологи та правознавці вважають, що законодавство має закріплювати доцільні і здійсненні вимоги, вносити прогресивні інновації й забезпечувати неухильне втілення в життя дійових правил.

4. Рішення проблеми зміни клімату – чергове завдання законодавства про охорону біосфери. Зміна клімату – один з найсерйозніших викликів, з яким зіткнулося сьогодні людство. Зростаюча температура на планеті, танення льодовиків і все більш частіші засухи й повені є свідченням того, що його змінення дійсно відбувається. Ризики для всієї планети і для майбуття є колосальними й вимагають термінових дій всього людства.

Уже декілька років Європейський Союз вживає як внутрішніх, так і міжнародних заходів щодо вирішення проблеми зміни клімату, розглядаючи її як одне з головних питань порядку денного ЄС. Законодавство ЄС спрямовано на обмеження викидів парникових газів у всіх сферах діяльності для досягнення таких цілей, як-от: а) споживання енергоносіїв, що менш забруднюють довкілля, б) створення чистих і більш збалансованих варіантів транспорту, в) спонукання компаній до більшої екологічної відповідальності без загрози їх конкурентоспроможності, г) забезпечення сприятливого для навколишнього середовища планування землекористування й сільського господарства, а також д) створення умов, що сприяють дослідженням та інноваціям.

Із вирішенням проблеми клімату тісно пов'язані акти про збереження БР і захист лісів. Так, низка Регламентів Ради про дії з розвитку тропічних лісів [42], виходячи за рамки, власне, ЄС, приписує заходи підтримки лісових масивів у країнах, що розвиваються, й закріплює рамки надання Співтовариством допомоги в цій сфері для пом'якшення парникового ефекту. Стратегія розвитку л / г ЄС [43] згідно з Порядком денним XXI сприяє збереженню і сталому управлінню лісами в усьому



світі для задоволення економічних, соціальних та екологічних вимог на місцевому, національному й глобальному рівнях.

Із фондів ЄС фінансуються експериментальні проекти, інноваційні програми, дослідження в царині л / г Співтовариства та країн-партнерів. Особливу увагу законодавці приділяють екологічній оптимізації й соціальній відповідальності підприємництва в л / г, адаптації адміністративних процедур до специфіки місцевого управління країн, що розвиваються, інформування й забезпечення участі місцевого населення в прийнятті рішень. Пріоритети визначаються згідно з потребами регіонального й національного розвитку та екологічної політики в галузі лісового господарства кожної країни. Партнерами, які претендують на сприяння з боку Співтовариства, можуть бути держави й регіони, неурядові організації і приватні оператори. При фінансуванні Комісією таких проектів і програм їй асистують географічно локалізовані відповідальні комітети.

Рішення Ради 98/216/ЄС про підписання від імені ЄС Паризької конвенції ООН 1994 р. про боротьбу з виникненням пустель [44] поставило завдання запобігати деградації земель у засушливих регіонах через кліматичні зміни й людські дії. Проблема викликана складною взаємо-

дією біологічних, політичних, соціальних, культурних та економічних чинників. Посушливі області становлять суттєву площу Землі й середовище існування значної частини її населення, особливо в країнах, що розвиваються. Але опустелювання й засуха, як проблеми глобального виміру, впливають на всі куточки світу, й боротьба з ними вимагає об'єднання зусиль міжнародної спільноти. Конвенція покликана створити умови боротьби з опустелюванням і пом'якшити ефекти засухи для досягнення сталого розвитку в таких ареалах за допомогою ефективної діяльності на всіх рівнях у рамках інтегрованого підходу, встановленого Порядком денним XXI. Вирішення цього питання неможливе без довгострокової комплексної стратегії, що охоплює підвищення врожайності земель, відновлення і сталого використання водних ресурсів, поліпшення умов життя населення. Суттєву роль у вирішенні проблеми зміни клімату в цій галузі права відіграє прийнята Рішенням Європарламенту й Ради 1639/2006/ЄС Структурна програма з конкурентоспроможності й інновацій (Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP) (2007 – 2013) [45].

Далі коротко зупинимося ще на 2-х напрямках розвитку законодавства про охорону біосфе-

ри, як-то: а) організація управління природними ресурсами й б) регламентація використання генетично модифікованих організмів (ГМО).

5. Організації управління природними ресурсами присвячено Повідомлення Єврокомісії від 21 грудня 2005 – Тематична стратегія по сталому використанню природних ресурсів [46]. Вона на 25 років уперед формулює орієнтири для законодавства ЄС щодо забезпечення більш ефективного і сталого використання природних ресурсів протягом усього їх життєвого циклу. Мета цієї стратегії зменшити негативний вплив на довкілля при використанні природних ресурсів (їх виснаження й забруднення) у процесі досягнення цілей економічного зростання й підвищення зайнятості населення, поставлених Лісабонським самітом Європейської Ради. Усі сектори споживання природних ресурсів взяті до уваги для підвищення їх прибутковості, зменшення впливу на навколишнє середовище при їх використанні й заміни надмірно забруднюючих ресурсів альтернативними. Стратегія спрямована на зменшення тиску на довкілля на кожній стадії життєвого циклу ресурсів, який охоплює їх вилучення або збирання врожаю, використання їх та остаточне розпорядження ними. Отже цей

документ покликаний інтегрувати концепцію життєвого циклу і впливу природних ресурсів у відповідні політики.

6. Регламентація використання генетично модифікованих організмів (ГМО) – один з новітніх напрямків розвитку законодавства про охорону біосфери. Як їжа для людей і корми для тварин ГМО перелічені згідно з європейським законодавством, яке погодило процедуру дозволу їх використання, маркування й дослідження за допомогою унікального коду для кожного ГМО. Із 2003 р. всі продукти харчування, які є генетично модифікованими організмами, містять їх або отримані з них, включаючи корми для тварин, мають маркуватися ГМО. Це дозволяє споживачам робити вибір при їх покупці. Органом, відповідальним за схвалення ГМО й розміщення їх на ринку, є Європейська адміністрація з безпеки харчових продуктів (European Food Safety Authority). Схвалені ГМО пройшли певні тести, які доводять, що вони не впливають на здоров'я людей чи тварин. При лабораторному використанні ГМО ретельно дотримуються встановлені заходи безпеки. Діють жорсткі заходи, що регламентують випуск модифікованих організмів і рослин у навколишнє середовище, а також їх транспортування в ЄС та за його межі [47].

Таким чином, ЄС взяв на себе роль лідера, координатора й донора в міжнародних зусиллях по охороні біосфери. За його ініціативою формується глобальний комплекс національних програм з певними механізмами фінансування, реалізації й безпеки. Система владних і консультативних органів реалізує акти Співтовариства і приписи міжнародних конвенцій стосовно особливостей регіонів у самому ЄС та за

його межами. Крім Генерального директорату з навколишнього середовища Комісії ЄС, який здійснює загальне керівництво охороною біосфери, до них належать такі органи, як Європейський форум, Європейський агрокультурний фонд сільського розвитку (EAFRD) [48], міжнародні експертні групи та інші підрозділи. Діють такі програми дослідження й технологічного розвитку в царині біосфери, як STEP та Епоха.

**Список законодавчих актів:** 1. OJ L 242 10.09.2002, p. 1-15. 2. OJ C 112, 20.12.1973, p. 1. 3. OJ L 021 28.01.1975, p.24-25. 4. OJ L 103 25.04.1979, p.1-18 с изм.: OJ L 319 07.11.1981, p.3; OJ L 115 08.05.1991, p.41; OJ L 164 30.06.1994, p.9; OJ L 223 13.08.1997, p.9. 5. OJ L 222 14.08.1978, p.1 с изм. OJ L 377 31.12.1991, p.48. 6. OJ L 039 12.02.1981, p.1-3. 7. OJ L 252 05.09.1981, p.26-35. 8. 83/129/EEC OJ // L 091 09.04.1983, p.30-31 с изм. OJ L 163 14.06.1989, p. 37; 85/444/EEC // OJ L 259, 1. 10. 1985, p. 70 и 89/370/EEC // OJ L 163 14.06.1989, p.37. 9. OJ C 135 18.05.1994, p.2; OJ C 59, 6. 3. 1992, p. 1; OJ C 138, 17.5.1993, p. 1. 10. OJ L 175, 5.7.1985, p. 40. 11. OJ L 206, 22.7.1992, p. 7. 12. Решение Совета 82/72/EEC OJ No L 38, 10. 2. 1982, p. 1. 13. Решение Совета 82/461/EEC от 24 июня 1982 г. о заключении Боннской конвенции // OJ L 210, 19.7.1982, p. 10–22. 14. Решение Совета 98/145/EC OJ L 046 17.02.1998, p.6-7. 15. Всемирный фонд дикой природы WWF отметил свое 40-летие // DW 17.09.2001. 16. OJ L 061 03.03.1997, p.1-69 с изм.: OJ L 140 30.05.1997, p.9; OJ L 325 27.11.1997, p.1; OJ L 279 16.10.1998, p.3; OJ L 171 07.07.1999, p.5. 17. OJ L 302, 19. 10. 1992, p. 1. 18. 2307/97 OJ L 325 27.11.1997, p.1-52; 939/97 OJ L 140 30.05.1997, p.9-50 с изм.: OJ L 109 08.04.1998, p.7-10; 1006/98 OJ L 145 15.05.1998, p.3; 2214/98 OJ L 279 16.10.1998, p.3; 1476/1999 / OJ L 171 07.07.1999, p.5. 19. OJ L 309 13.12.1993, p.1-20. 20. OJ L 384, 31.12.1982, p. 1. 21. OJ L 215, 30.7.1992, p. 85. 22. OJ L 389, 31.12.1992, p. 1. 23. OJ L 206, 22.7.1992, p. 1. 24. OJ L 38, 10.2.1982, p. 1. 25. OJ L 359, 8.12.1989, p. 9. 26. OJ L 107 24.04.1997, p.1-156. 27. COM(2006) 216 final. 28. OJ L 217 31.07.1992, p.3-7 с изм.: OJ L 093 12.04.1994, p.11; OJ L 051 21.02.1997, p.11; OJ L 203 03.08.1999, p.41. 29. OJ L 093 12.04.1994, p.11-15. 30. OJ L 051 21.02.1997, p.11-12. 31. OJ L 203 03.08.1999, p.41-52. 32. OJ C 056 26.02.1999, p.1-4. 33. OJ L 165, 15.6.1989, p. 14. 34. OJ L 346, 17.12.1997, p. 95. 35. OJ L 88, 24.3.1998, p. 59. 36. OJ L 159, 28.6.1994, p. 1. 37. Регламент № 2494/2000 OJ L 288 15.11.2000, p.6. 38. Regulation (EC) No 2152/2003 of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 concerning monitoring of forests and environmental interactions in the Community (Forest Focus) // OJ L 324 of 11.12.2003. 39. OJ L 334 of 30.11.2006. 40. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 15 June 2006 on an EU Forest Action Plan // COM(2006) 302 final. 41. Состояние лесного хозяйства в Восточной Европе // DW 14.04.2005. 42. № 3062/95 OJ L 327, 30.12.1995, p. 9; № 2494/2000 OJ L 288 15.11.2000, p.6; OJ C 279, 1.10.1999, p. 184; OJ C 64, 6.3.2000, p. 55; № 2494/2000 OJ C 172, 18.6.1999, p. 1; 1999/468/EC OJ L 184, 17.7.1999, p. 23. 43. OJ C 55, 24.2.1997, p. 22. 44. OJ L 083 19.03.1998, p.1-35. 45. Decision 1639/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 establishing a Competitiveness and Innovation Framework Programme (2007-2013) // OJ L 310, 9.11.2006,

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

p. 15–40. **46.** COM(2005) 670. **47.** Directive 2009/41/EC of the European Parliament and of the Council of 6 May 2009 on the contained use of genetically modified micro-organisms OJ L 125, 21.5.2009, p. 75–97; Directive 2001/18/EC of the European Parliament and of the Council of 12 March 2001 on the deliberate release into the environment of genetically modified organisms and repealing Council Directive 90/220/EEC - Commission Declaration // OJ L 106, 17.4.2001, p. 1–39; Regulation (EC) No 1946/2003 of the European Parliament and of the Council of 15 July 2003 on transboundary movements of genetically modified organisms // OJ L 287/1 5.11.2003; Regulation (EC) No 1829/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 on genetically modified food and feed // OJ L 268 of 18.10.2003; Regulation (EC) No 1830/2003 of the European Parliament and of the Council of 22 September 2003 concerning the traceability and labelling of genetically modified organisms and the traceability of food and feed products produced from genetically modified organisms and amending Directive 2001/18/EC // OJ L 268, 18/10/2003, p. 24 – 28. **48.** Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) // OJ L 277, 21.10.2005, p. 1–40; OJ L 286M , 4.11.2010, p. 26–65.

### ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ОБ ОХРАНЕ БИОСФЕРЫ

Гетьман А.П., Лозо В.И.

В статье представлены основные направления развития законодательства ЕС об охране биосферы: защита фауны и флоры, сохранение биоразнообразия, охрана лесов, решение проблемы изменения климата, организация управления природными ресурсами и регламентация использования генетически модифицированных организмов (ГМО).

*Ключевые слова:* Европейский Союз, законодательство, биосфера, урбанизация, загрязнение экосистем, защита фауны и флоры.

### THE MAIN DIRECTIONS OF EUROPEAN UNION'S LEGISLATION ABOUT BIOSPHERE PROTECTION

Getman A. P., Lozo V. I.

The protection of biosphere and biodiversity is one of the most actual problem of XXI century. Urbanisation, human infrastructure increasing, overexploitation of nature recourses are destructive for biosphere. The system Natura 2000 was established to conserve the nature protected areas. Six directions of environmental legislation in this field have been overlooked in the article.

*Key words:* European Union, legislation, biosphere, biodiversity, urbanisation, Natura 2000, nature protected areas.

*Надійшла до редакції 19.05.2011 р.*