

УДК 340.15:349.6:061.1ЄС

Р. А. КАЗАК,
стажер-исследователь
кафедры истории государства и права Украины
и зарубежных стран,
Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого»,
г. Харьков

ЗАДАЧИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОХРАНЫ БИОРАЗНООБРАЗИЯ В ПЕРВОЙ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПРОГРАММЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА

Рассмотрены учредительные договоры о Европейском Сообществе, ставшие базой для экологических программ ЕС. В них были намечены главные цели и задачи правовой охраны биоразнообразия, а также принципы, стандарты и критерии их достижения.

Ключевые слова: Первая экологическая программа ЕС, правовая охрана биоразнообразия.

Стремительная урбанизация и расширение человеческих инфраструктур, чрезмерная эксплуатация природных ресурсов, загрязнение во всех его формах, внедрение экзотических биологических разновидностей в наши экосистемы – все эти факторы очень разрушительны для биоразнообразия (далее – БР). В результате 42 % млекопитающих, 15 % птиц, 52 % пресноводных рыб и около 1000 видов растений по всей Европе находятся на грани полного исчезновения. Для охраны БР и противодействия исчезновению видов животных и растений, Европейский Союз создал обширную сеть защищенных участков (Система Natura 2000) и сделал защиту биоразнообразия одной из основных целей Шестой экологической программы.

Базовой основой развития законодательства о сохранении биоразнообразия в ЕС явилась ст. 2 Договора о Европейском Сообществе, которая закрепила гармонию развития экономики и защиты окружающей среды как фундаментальную задачу ЕС, реализация которой требует особой экологической политики со своими принципами, целями, проектами и приоритетами.

С этой целью была принята Первая экологическая программа 1973 – 1977 гг. (ЭП 1) [7], в преамбуле которой указывалось, что параллельно с развитием экономики государств – членов Сообщества приоритетными стали сохранение и защита жизни на земле. Ответственность за выполнение программы возлагалась на Комиссию ЕС. Посредством общей методологии определяются порядок принятия решений и графики их реализации. Защита окружающей среды предполагает объективный анализ фактов и результатов исследований, которые выявляют различные последствия в экологии и экономике и предоставляют выбор возможных мер. Выполнение предписаний этой программы обеспечивается процедурой информирования о состоянии окружающей среды [3, с. 1].

ЭП 1 отметила необходимость защиты птиц и животных, особенно редких и исчезающих видов. Порицая позицию стран, санкционирующих отлов перелетных и певчих птиц, Сообщество подчеркнуло, что браконьерство нарушает экологический баланс во всем мире. Пагубным для биоразнообразия является также наступление городов на природные зоны и сверхэффективные методы ведения сельского хозяйства. Эти проблемы взаимосвязаны и не могут решаться изолированно. Защита БР рассматривалась в широком контексте, включая секторы сельского хозяйства [4, р. 1], социальной и региональной, индустриальной и энергетической политики.

В число *основных задач* ЭП 1 вошли: 1) поддержание экологического баланса и обеспечение защиты биосферы; 2) недопущение эксплуатации природных ресурсов, наносящей значительный урон природному равновесию; 3) особое внимание охране окружающей среды в градостроительстве; 4) совместное решение международных экологических проблем.

В качестве *основных принципов* экологической политики закрепились: а) разработка долгосрочной и профилактической концепции европейской экологической политики и совместное решение глобальных экологических проблем при активном взаимодействии каждого участника; б) установление

оптимального уровня принятия необходимых мер (местный, региональный, национальный, международный); в) стоимость предотвращения и устранения экологического ущерба должна быть возложена на загрязнителя.

В области охраны БР ЭП 1 были поставлены следующие задачи:

1. Установление научных критериев для определения степени угроз БР в тесной связи со стандартизацией методов и инструментов для их измерения [5, с. 11; 6, с. 43].

2. Разработка общей методологии определения параметров качественных целей.

3. Организация обмена технической информацией между региональными и национальными сетями наблюдения для создания системы данных с включением их в предусмотренную ООН всемирную систему контроля.

4. Утверждение общего метода оценки стоимости мер борьбы с угрозами БР, а также общего метода классификации и описания необходимых мер.

Качественные цели представляли собой требования, которым должны удовлетворять данная окружающая среда или ее части. Следовало разработать общие методы определения этих целей и способов их достижения. Предусматривалось, чтобы достижение одной качественной цели не было в ущерб другой, а установленный уровень не вызывал нежелательных эффектов. Следовало учитывать характеристики определенных областей и возможные эффекты для соседних регионов.

Одним из средств достижения или приближения к *качественным целям* предписывались *стандарты*, которые адресовались ответственным лицам или органам и устанавливали уровни угрозы или неблагоприятного воздействия, не подлежащие превышению. Стандарты закреплялись посредством законов, инструкций, административных мер, взаимными соглашениями или добровольным принятием. Определение *критериев* связи данного воздействия и эффекта на экосистему позволяло объективно оценивать реальную угрозу для БР.

Требования, установленные качественными целями, охватывали здравоохранение, экологию, социальную жизнь и имели целью: 1) охрану окружающей природной среды, особенно животных и растений, от многочисленных видов агрессии с учетом основного уровня защиты и нулевого эффекта; 2) восстановление, сохранение и улучшение окружающей среды, поддерживающей качества жизни человека.

Реализация ЭП 1 предполагало контроль и управление охраной БР на основе расширения диапазона экологических знаний в рамках многолетней Программы исследований [5, с. 11]. Сотрудничество лабораторий и институтов в государствах – членах с Объединенным центром исследований позволяло направлять и координировать работу в соответствии с требованиями ЭП 1, непосредственно применять полученные результаты, моделировать экосистемы с целью оценки опасности для БР, определять требования к ряду секторов индустрии и энергетики.

Вводилось понятие «качество окружающей среды» (Environmental Quality – EQ). Мультидисциплинарный характер информационной базы EQ подлежал интегрированию в одной специфической области знания, которая могла бы служить основой принятия государственных и иных экологических решений, ибо, как указывалось в ЭП 1, точные научно-технические данные необходимы для законодателя и лиц, планирующих развитие индустрии и сельского хозяйства [1, с. 1].

Сохранение БР требовало общего осознания различных видов риска в обращении с окружающей средой и возможности для каждого делать конструктивным отношение к природе на основе индивидуальной и коллективной ответственности. Содействовать принятию полной ответственности за проблемы окружающей среды, как указывалось в ЭП 1, призваны: школьное и университетское образование на основе практических примеров нарушения природного баланса и норм оптимальной экологии, приводимых в различных

учебных дисциплинах; системное и объективное информирование о состоянии дел в различных экосистемах Сообщества и последствиях принятых мер.

Посредством объединенных усилий такого рода, во-первых, станет возможным обеспечить общественность лучшим пониманием экологических решений, принимаемых правительствами, тем более что эти решения имеют непосредственное влияние на жизненный уровень населения. Во-вторых, программа обучения должна быть составлена для администраторов и других лиц, принимающих ответственные экономические и социальные решения, также как и для управленческих и плановых подразделений, деятельность которых связана с окружающей средой.

Для защиты БР и сред обитания требуется экспертиза тех аспектов политики, которые затрагивают использование сельских районов, особенно аграрная политика, чтобы предотвратить истребление природных сред и биологических видов. В интересах их защиты следует снизить такие опасные эффекты аграрной деятельности, как интенсивное использование удобрений и пестицидов.

Структурному совершенствованию охраны БР способствует Директива по содействию лесоводству [4, с. 1], поставившей целью обеспечение лесонасаждения в областях нерентабельного сельского хозяйства. Расширение сред обитания стало частью программ развития регионов. Система пособий оптимизировала иссушение или сохранение болот, выращивание растений, прокладку дорог и пешеходных маршрутов [2, с. 9].

Особую обеспокоенность Сообщества вызывает факт отлова и гибели сотен миллионов перелетных и певчих птиц. Это массовое уничтожение птиц вызывает серьезную угрозу экологическому балансу в Европе и имеет следствием масштабное распространение вредителей растений. Борьба против этих вредителей ведет к растущему использованию инсектицидов, вредных для человека и природной среды. Поэтому экологическая политика включала меры

предотвращения крупномасштабного уничтожения птиц и общей защиты видов, находящихся под угрозой исчезновения.

Учитывая рекордную интенсивность урбанизации Европы и индустриальный характер цивилизации континента, правовая регламентация «экологического измерения» развития городов должна была предупредить усиление экологической неустойчивости БР и сред обитания. Бесконтрольное расширение городов оказывало давление на зеленые зоны, жизненно важные для сохранения сбалансированной окружающей среды.

Там, где естественная окружающая среда и сельская местность сохранялась, поддерживать экологию следовало рациональным ведением самого сельского хозяйства, привлекая к охране БР людей, новые формы действия и обеспечивая равновесие хозяйственных и экологических интересов. Экологическая политика Сообщества в соединении с региональной координацией призвана содействовать сравнительному анализу достижений и поиску совместного подхода к охране БР. Государствам – членам предписывалось срочно выработать необходимые меры предотвращения негативных последствий разрастания мегаполисов и оптимизировать этот процесс, особенно в зонах туризма, типа прибрежных и горных регионов.

Расширение городов, развитие индустрии, туризм особым образом затрагивают прибрежные регионы, глубоко изменяют пейзажи и биотопы этих областей. Эти тенденции могут вести к исчезновению характерных типов побережий и биотопов в Европе, препятствуя их функциям в экологическом балансе (например, в качестве нерестилищ для рыбы или мест отдыха для перелетных птиц).

В свете Первой и Второй (на 1978 – 1982 гг. [10]) экологических программ одним из принципов экологической политики ЕС было закреплено повышение уровня научного и технологического знания для улучшения качества окружающей природной среды и борьбы с угрозами БР. Значительную роль в этой сфере

сыграло решение Совета от 08.12.1975 г. «Об установлении общей процедуры для введения и постоянного обновления перечня источников информации относительно окружающей среды в Сообществе» [9, с. 8].

Особое внимание ЭП 1 уделила определению основных терминов законодательства об охране БР. Так, понятие *критерий* обозначало отношение между подверженностью вида или среды обитания загрязнению или ущербу и риском и/или величиной неблагоприятного эффекта, вызванного подверженностью в данных обстоятельствах. Термин *критерий объекта* обозначал любой компонент окружающей среды фактически или потенциально подверженный загрязнению или ущербу. Понятие *подверженность* в данном случае выражало числовые показатели концентрации, интенсивности, продолжительности или частоты неблагоприятных воздействий. Термин *риск* обозначал *вероятность* возникновения нежелательных эффектов, являющихся результатом данной подверженности одному или более загрязнителям или видам ущерба, рассматриваемую отдельно или в комбинации с другими. *Неблагоприятный или нежелательный эффект* мог быть прямым или косвенным, немедленным или отсроченным, простым или объединенным в своем воздействии на объект. Риск и величина этого эффекта должны быть по возможности выражены количественно. Методы оценки параметров, описывающих подверженность и неблагоприятные эффекты, должны быть согласованы, чтобы гарантировать сопоставимость критериев.

Особо оговаривалось, что *качественная цель* среды обитания связана с комплексом требований, подлежащих выполнению в установленный срок в целом или фрагментарно. При установлении этой цели следует принимать во внимание: а) *уровень основной защиты* – который означает, что объект не подвергнут недопустимому риску; б) *уровень без эффекта*, при котором никакие опознаваемые последствия не затронут объект. Эти два уровня определялись на основе установленных выше критериев. Специальное руководство было

составлено для определенных региональных условий, возможных воздействий на соседние области и целевых пользований.

Стандарты защиты вида или среды обитания предписывалось устанавливать для ограничения или предотвращения угроз для БР в качестве средств достижения или приближения к качественным целям. Стандарты непосредственно или косвенно адресовались ответственным лицам или органам и устанавливали уровни загрязнения или ущерба, которые не должны быть превышены в окружающей среде. Закреплялись стандарты посредством законов, инструкций или административных процедур или в соответствии со взаимным соглашением или добровольным принятием.

Стандарты включают, в частности, а) показатели *качества окружающей среды* – юридически обязательные нормы, закрепляющие уровни загрязнения или ущерба, которые не должны быть превышены в данной окружающей среде или ее части; б) *стандарты процесса*, типа *показателей эмиссии* – уровней загрязнения или ущерба от эмиссии, *проектных стандартов* – требований, подлежащие выполнению в проектировании сооружений для защиты окружающей среды, а также *операционных стандартов*, подлежащие выполнению в деятельности сооружений. В некоторых случаях желательно установление стандартов, когда еще невозможно сформулировать критерии и качественные цели. Критерии, цели и стандарты подлежат постоянному пересмотру согласно научно-техническому прогрессу. Методы использования и спецификации могут издаваться в форме «сводов правил».

Одним из первых актов ЕС по созданию благоприятного экологического режима для дикой фауны и флоры, принятым на основе ЭП 1, стала Рекомендация Комиссии ЕС 75/66/ЕЕС государствам – членам по защите птиц и их сред обитания от 20.12.1974 г. [8, с. 24-25]. Дальнейшим шагом в этом направлении стала Директива Совета 79/409/ЕЕС от 02.04.1979 г. о сохранении диких птиц [12], принятая на основе ст. 235 Договора о ЕС. Одновременно Решением Совета от

02.04.1979 г. [12, с. 6] регламентировалась охрана болотистых земель международной важности как мест обитания диких птиц.

По мере расширения Сообщества Приложение к Директиве 79/409/ЕЕС дополнялось теми видами птиц, которые находились под угрозой уничтожения в странах – кандидатах в ЕС. Так, Директива Совета 81/854/ЕЕС адаптировала Приложение в соответствии с состоянием разнообразия птиц в Греции [16, с. 3–15], а Директива Комиссии 97/49/ЕС [21, с. 9] учитывала положение дел в Австрии, Финляндии и Швеции. Директива Совета 86/122/ЕЕС [18, с. 22], Директива Комиссии 91/244/ЕЕС [19, с. 41–55] и Директива Совета 94/24/ЕС [20, с. 9–14] согласно процедуре, установленной в ст.189с ДЕС, внесли в Директиву Совета 79/409/ЕЕС некоторые изменения, связанные с необходимостью модификации Приложений.

Директива Совета 78/659/ЕЕС от 18.07.1978 г. устанавливала режим обеспечения качества пресных вод, нуждающихся в защите или улучшении, для поддержания жизни рыб [11]. Регламент Совета (ЕЭС) № 348/81 от 20.01.1981 г. на основе ст. 235 ДЕС закреплял общие правила для импорта китов или других китовых продуктов [13, с. 1–3]. С учетом важности охраны окружающей среды и защиты целостности экосистемы морей, окружающих Антарктику, Решением Совета 81/691/ЕЕС от 04.09.1981 г. Европейское Сообщество присоединилось к Канберрской Конвенции 1981 г. о сохранении живых морских ресурсов Антарктики [15, с. 26–35]. Директива Совета 83/129/ЕЕС от 28.03.1983 г. регулировала порядок импорта в государства – члены кож тюленей и изделий из них [14].

Базовой для правовой охраны обитателей суши явилось Боннская Конвенция 1982 г. о сохранении миграционной разновидности диких животных [17, с. 10–22], к которой присоединилась и Украина в составе СССР.

Список литературы:

1. Official Journal of the EU. – OJ C 122, 10.12.1971.

2. OJ L 96, 23.4.1972.
3. First Environmental Action Programme // Official Journal of the EU – OJ C 009 15.03.1973.
4. OJ C 33, 23.5.1973.
5. OJ L 153, 9.6.1973.
6. OJ L 189, 11.7.1973.
7. OJ C 112 20.12.1973.
8. OJ L 021 28.01.1975.
9. OJ L 031 05.02.1976.
10. OJ C 139, 13.6.1977.
11. OJ L 222 14.08.1978 р. 1 с изм. OJ L 377 31.12.1991 р.4 8.
12. OJ L 103 25.04.1979 р. 1-18 с изм.: OJ L 319 07.11.1981 р.3; OJ L 115 08.05.1991 р. 41; OJ L 164 30.06.1994 р. 9; OJ L 223 13.08.1997 р. 9.
13. OJ L 039 12.02.1981.
14. OJ L 091 09.04.1983 р. 30-31 с изм. OJ L 163 14.06.1989.
15. OJ L 252 05.09.1981.
16. OJ L 319 07.11.1981.
17. OJ L 210 19.07.1982.
18. OJ L 100, 16. 4. 1986. 19. OJ L 115 08.05.1991.
20. OJ L 164 30.06.1994.
21. OJ L 223 13.08.1997.

Казак Р. Завдання правового регулювання охорони біорізноманіття у першій екологічній програмі європейського співтовариства.

Розглянуто установчі договори про Європейське Співтовариство, які стали базою для Екологічних програм ЄС, в яких були намічені головні цілі і завдання правової охорони біорізноманіття, а також принципи, стандарти та критерії їх досягнення.

Ключові слова: Перша екологічна програма ЄС, правова охорона біорізноманіття.

Kazak R. The problems of legal regulation of the biodiversity protection in the first eu environmental program.

The European Community Establishment treaties constituted the base for EU Environmental programs in which the main objectives and targets of law protection biodiversity, and also principles, standards and criteria of their achievement have been planned.

Key words: First EU environmental program, biodiversity law protection.