



ПЕРВЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СООБЩЕСТВА О СОХРАНЕНИИ БИОРАЗНООБРАЗИЯ

Р. КАЗАК,

стажер-исследователь кафедры истории государства и права Украины и зарубежных стран
Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

SUMMARY

The article deals with the EU legislation as the initial steps in the legal protection of biodiversity. The main features of the European Community Conventions and Directives in the field of biodiversity and the natural habitats conservation are distinguished. The content of legal norms concerning the issues of biodiversity protection is analyzed. The author investigates the historical process of the basic principles and fundamental ideas of environmental policies development in the XX century. The impact of the EU legal acts on the legal biodiversity protection in Ukraine is substantiated.

Key words: Environmental program, legal protection, Conventions, biodiversity.

* * *

В статье рассматриваются первые нормативные акты Европейского Союза как начальные шаги в сфере правовой защиты биологического разнообразия. Выделяются характерные особенности основных Конвенций и Директив Европейского Сообщества в сфере сохранения разнообразия биологических видов и природных сред обитания, а также проводится анализ содержания отдельных правовых норм касающихся проблем защиты биоразнообразия. Автор исследует исторический процесс формирования основных принципов и основополагающих идей экологических стратегий второй половины XX века в этой сфере. Обосновывается влияние нормативно-правовых актов ЕС на становление правовой защиты биоразнообразия в Украине.

Ключевые слова: Экологическая программа, правовая защита, Конвенции, биоразнообразие.

Постановка проблемы. Неудержимый рост численности человечества, низкий уровень образованности громадной его части и алчность группы, контролирующей финансовые потоки ведут к тому, что общество, с одной стороны, «съедает» планету, а с другой – заваливает ее продуктами своей жизнедеятельности. Реального контроля за использованием природных ресурсов нет. От лесов и водоемов как сред обитания уцелело немногое. От былого биоразнообразия (БР) осталось менее трети. В этих условиях перед законодателем стоит задача ограничить, во-первых, экологическое хищничество финансового капитала и потребительских масс, во-вторых, преодолеть неосведомленность большей части населения планеты о степени деструкции биосферы (а порой и нежелание знать об этом), и, в-третьих, политическое бессилие ученых и активистов, которые это разрушение осознают, но реально на будущее планеты влиять не могут [1].

Актуальность темы исследования подтверждается степенью нераскрытости темы и в то же время ее огромной значимостью для современного мира. Академик НАН Украины Ю. Ю. Туница в своем выступлении на сессии общего собрания Национальной академии наук Украины в 2012 году, посвященной проблемам устойчивого развития как важного вектора развития современной экономической, экологической и социальной политики человечества, назвал решение проблем экологической защиты «своеобразным договором между современным и будущими поколениями, которые, согласно принципам саммитов «Стокгольм-72» и «Рио-92», имеют равные права на доброкачественное естественное жизненное среды и достаточное количество природных ресурсов».

[4]. Эти проблемы «должны решаться в комплексе, «а значит должен быть проведен глубокий анализ первых, начальных, законодательных актов в области защиты биоразнообразия.

Состояние исследования. Проблемам правовой защиты биоразнообразия в истории развития экологического законодательства посвящены работы Ю. С. Шемшученко [2], В. И. Лозо [3], Ж. А. Журавлевой и др., которые послужили теоретической базой для дальнейших исследований вопросов касающихся правовой защиты биоразнообразия.

Целью и задачей статьи является исследование первых правовых актов по защите и сохранению биоразнообразия в Европейском Сообществе. Новизна работы заключается в том, что в данной работе сделана попытка обобщить и си-

стематизировать нормативную базу ЕС второй половины XX века в сфере защиты биоразнообразия и выявить ее влияние на становление законодательства этой сферы в Украине.

Изложение основного материала.

Указанные общие проблемы, а также ряд особых политико-правовых задач в сфере защиты, охраны и сохранения биоразнообразия почти изначально были поставлены перед управленческим аппаратом Европейского Сообщества.

Договор о ЕС 1957 г. в редакции Единого Европейского Акта (ЕЕА) предусматривает охрану БР в рамках экологической политики Сообщества и устанавливает ее цели и принципы. Первая экологическая программа 1973 г. [5, р. 1] Сообщества в этой области, которая получила свое развитие во Второй 1977 г. [6, р. 1] и Третьей 1986 г. [7, р. 2] программах действий в области окружающей среды. Дальнейшему развитию охраны природы послужила и Четвертая экологическая программа на 1987–1992 гг. [8]. Профилактика, предупреждение проблем окружающей среды – стали доминантой экологической стратегии ЕС.

Одним из первых актов Евросоюза по созданию благоприятного экологического режима для обитающей на суше дикой фауны и флоры стала Рекомендация Комиссии ЕС 75/66/ЕЕС государствам – членам по защите птиц и их сред обитания от 20 декабря 1974 г. [9, р. 24–25].

Большую роль имеет Первая эко-



логическая программа ЕС 1973 г. (ч. II, Глава 1, Секция f) [10, р.1], которая призвала к защите птиц и некоторых видов животных, тем самым продолжив основных принципы Парижской конвенции 1950 г. о защите птиц и Рамсарской (Иран) конвенции 1971 г. о сохранении заболоченных земель и сред обитания (стороной которой стала и Украина в составе СССР). В декабре 1976 г. было принято постановление Совета Министров СССР «О мерах по усилению охраны водно-болотных угодий, имеющих международное значение главным образом в качестве места гнездования водоплавающих птиц», имевшая не только всеукраинский масштаб, а и большое международное значение. Парижская конвенция 1950 г. развивает Парижскую конвенцию 1902 г. о защите птиц, полезных для сельского хозяйства, подписанную 12 европейскими государствами. В отличие от Соглашения 1902 г. Конвенция 1950 г. обладает активной экологической позицией, хотя ст. 5 содержит этический аргумент, предупреждая причинение птицам чрезмерного страдания. Данная Конвенция явилась жизненно важной для защиты экологического баланса и невосполнимого природного наследия.

Дальнейшим шагом в этом направлении стала Директива Совета 79/409/ЕЕС от 2 апреля 1979 г. о сохранении диких птиц [11, р. 1-18], принятая на основе ст. 235 Договора о ЕС. Положения Первой экологической программы 1973 г. о защите птиц [12, р. 40] были развиты Решением Совета от 17 мая 1977 г. о продолжении и выполнении экологической политики [13, р. 1]. В Директиве 79/409/ЕЕС отмечалось, что большое количество видов диких птиц, обитающих на территории государств-членов, по-прежнему быстро сокращается, и это представляет угрозу сохранению природной окружающей среды и биологическому балансу. Большинство видов птиц являются миграционными и составляют общее наследие, что предполагает международный характер проблемы и совместную обязанность их защиты. Одновременно Решением Совета от 2 апреля 1979 г. [14, р. 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 [15, р. 3-15], а Директива Комиссии 97/49/ЕЕС [16, р. 9] учитывала положение дел в Австрии, Финляндии и Швеции.

Директива Совета 86/122/ЕЕС [17, р. 22], Директива Комиссии 91/244/ЕЕС [18, р. 41-55] и Директива Совета 94/24/ЕЕС [19, р. 9-14] согласно процедуре, установленной в ст. 189с ДЕС, внесли в Директиву Совета 79/409/ЕЕС некоторые изменения, связанные с необходимостью модификации Приложений в соответствии с оперативной информацией о состоянии различных видов птиц. Дополнительно запрещался маркетинг и коммерческое использование ряда новых разновидностей. Кроме того, государства – члены должны были гарантировать, что практика охоты согласована с принципами рационального использования и экологически сбалансированным контролем за исчезающими видами птиц.

Ряд правовых норм Европейского Сообщества был направлен на сохранение жизнеспособности пресной и морской водной стихии и ее обитателей. Директива Совета 78/659/ЕЕС от 18 июля 1978 г. устанавливала режим обеспечения качества пресных вод, нуждающихся в защите или улучшении, для поддержания жизни рыб. [20, р. 1, р. 48].

Регламент Совета (ЕЭС) № 348/81 от 20 января 1981 г. на основе ст. 235 ДЕС закреплял общие правила для импорта китов или других китовых продуктов [21, р. 1-3]. При этом учитывались Регламенты Совета № 136/66/ЕЕС об учреждении общей организации рынка масел и жиров [22] и № 827/68 об общей организации рынка некоторых изделий [23]. Сохранение разновидностей китов требовало принятия мер по ограничению международной торговли китовыми продуктами. Поэтому в соответствии с международными обязательствами Европейскому Сообществу предстоит принять обширные меры по надзору за торговлей различными видами дикой фауны и флоры, разрешенным пока импортом китовой продукции и по защите китов. С 1982 г. перечень изделий, раз-

решенных для импорта, подлежал лицензированию особым Комитетом по китовой продукции, комплектуемым из представителей государств-членов во главе с представителем Комиссии в качестве председателя.

С учетом важности охраны окружающей среды и защиты целостности экосистемы морей, окружающих Антарктику, Решением Совета 81/691/ЕЕС от 4 сентября 1981 г. Европейское Сообщество присоединилось к Канберрской Конвенции 1981 г. о сохранении живых морских ресурсов Антарктики [24, р. 26-35]. Концентрация живых ресурсов в Антарктических водах и растущий интерес к ним как источнику белка делали безотлагательным обеспечения охраны этих ресурсов. Экологическое нормирование их использования требовало изучения Антарктической морской экосистемы и ее компонентов и международного сотрудничества с активным привлечением всех причастных государств. Важной задачей Конвенции признавалось установление бесконфликтных отношений в достижении мирных целей.

Охрана и рациональное использование живых морских ресурсов Антарктиды должно было строиться на следующих принципах:

- предотвращение уменьшения используемых популяций до уровня, нарушающего их естественное воспроизводство;
- поддержание экологических отношений между популяциями;
- предотвращение или минимизация риска изменений в морской экосистеме, которые потенциально необратимы более двух десятилетий, принимая во внимание состояние доступных знаний о прямых и косвенных воздействиях при эксплуатации ресурсов, о последствиях внедрения инородной разновидности и взаимосвязях морской экосистемы с окружающей средой в целом.

Стороны договаривались, что они не будут участвовать ни в какой деятельности в Антарктиде вопреки принципам и целям этого Соглашения. Для решения возможных споров между участниками Соглашения учреждался Арбитражный трибунал.

Директива Совета 83/129/ЕЕС от 28 марта 1983 г. регулировала порядок импорта в государства – члены кож тюленей и изделий из них [25, р. 30-31].

Европарламент, а до него несколько государств-членов уже предусмотрели добровольные или установленные законом меры по ограничению импорта и маркетинга кож шенков тюленей. Предпринятые исследования [26, р. 1] выявили неблагоприятное состояние популяции тюленей и значительную убыль, вызванную охотой на них. Поэтому промысел тюленей и других разновидностей должен быть сбалансирован с их воспроизводством и соответствовать возможности сохранения в некоторых регионах мира традиционного образа жизни и экономики.

Директивы Совета 85/444/ЕЕС [27, р.70] и 89/370/ЕЕС [28, р. 37] внесли в Директиву 83/129/ЕЕС ряд изменений. Коммерческий импорт установленной в Приложении продукции в государства-члены был запрещен. Но действие Директивы 83/129/ЕЕС истекло 1 октября 1989 г. Поэтому Европарламент и Совет предложили продлить этот акт с целью дальнейшей охраны популяции тюленей.

Базовой для правовой охраны обитателей суши явилась Боннская Конвенция 1982 г. о сохранении миграционной разновидности диких животных [29, р. 10-22]. Первая 1973 г. [30] и Вторая 1977 г. [31] экологические программы ЕС наметили цель улучшить качество жизни и обеспечить защиту окружающей среды. Для осуществления этой цели Совет принял Директиву 79/409/ЕС о сохранении диких птиц [32, р. 1]. Сообщество приняло участие в переговорах о заключении Конвенции о сохранении миграционной разновидности диких животных, которая позволила бы ЕС в пределах исключительных полномочий и в соответствии с Директивой 79/409/ЕС заключать региональные соглашения. Заключение Конвенции не подразумевало расширение исключительных полномочий Сообщества. Для воплощения Конвенции в жизнь учреждалась Конференция Сторон, Секретариат и формируемый ими Научный Совет.

12 февраля 1998 г. Решение Совета 98/145/ЕС от имени Европейского Сообщества одобрило поправки в Приложения I и II к Конвенции 1982 г., внесенные на V встрече Конференции Сторон [33, р. 6-7]. В результате в Приложения были добавлены 43 мигрирующих вида, признанные находящимися под угрозой уничтожения.

Под влиянием рассмотренных выше норм экологического права ЕС формировалась совокупность законов и других нормативно-правовых актов Украины во второй половине XX века, предназначенных регулировать отношения по охране, использованию и воспроизводству разнообразия животного мира. Важнейшим среди них стал Закон УССР от 29.06.1960 года «Об охране природы УССР» [34]. Также, начиная с 1970-х годов стали формироваться основы лесного и водного законодательства СССР и союзных республик, основы законодательства о недрах. Также необходимо выделить Постановление Совета Министров УССР от 12.11.1968 г. «Об организации новых государственных заповедников в Украинской ССР» [35], игравшее важную роль в сохранении разнообразия животного мира Украины. Забота об охране природы, животного мира и лучшем использовании природных ресурсов была признана на сессии Верховного Совета СССР в сентябре 1972 как одна из важнейших государственных задач. В связи с этим было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 декабря 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшения использования природных ресурсов» [36]. Впоследствии было принято Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «О дополнительных мерах по охране природы и улучшению использования природных ресурсов» [37] от 1 декабря 1978 г. Спустя почти десятилетие, 7 января 1988 г., ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О коренной перестройке дела охраны природы в стране» [38], которая была принята в Украинской ССР 18 ноября 1988 г.

На сегодняшнее время законодательство в этой сфере развивается и в бывших советских республиках. В Украине этот вопрос находит свое отражение в нормативно-правовых актах, законах, соответствующих указах Президента Украины (например, Указ «О неотложных мерах в сфере сохранения, воспроизводства и рационального использования охотничьих животных» [39] от 23 мая 2005 г.), постановлениях Кабинета Министров Украины и т. п. Многие из норм по охране и использованию животного мира содержатся в Земельном, Водном, Лесном кодексах, Кодексе

Украины о недрах, Законе Украины «О растительном мире» и других. Вопросы юридической ответственности в этой сфере регулируются КоАП Украины, УК Украины, Кодексом законов о труде.

Выводы. Огромный опыт Европейского Сообщества в решении экологических вопросов дал мощный толчок для использования оптимальных моделей взаимодействия в сфере правовой защиты биоразнообразия не только на территории ЕС, но и на всем континенте. Таким образом на основе национальных традиций начала формироваться общеевропейская правовая система сохранения и восстановления биологического разнообразия Европы. Исследования в данном направлении не теряют своей актуальности, так как значимость диких животных и необходимость их правовой защиты непрерывно возрастает с экологической, генетической, научной, эстетической, региональной, культурной, образовательной и социально-экономической точек зрения.

Список использованной литературы:

1. Вокруг света / Журнал русского географического общества. Украинское издание. – № 4 (2871). – Апрель. – 2013 г.
2. Екологічне право України. Академічний курс : підручник / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
3. Лозо В. И. Правовые основы экологической стратегии Европейского Союза. (Концепция, программное обеспечение, систематизация и комментарий действующего законодательства ЕС) / Вячеслав Иванович Лозо. – Харьков : Право, 2008. – 363 с.
4. Туниця Ю. Ю. Про концепцію стимулювання екологічно безпечної економіки. Виступ академіка НАН України Ю. Ю. Туниці на сесії загальних зборів Національної академії наук України 12 квітня 2012 р. // Вісник НАН України. – 2012. – № 5. – С. 26–29.
5. Official Journal of the European Communities (OJ) C 112, 20. 12. 1973, p. 1
6. OJ C 139, 13. 6. 1977, p. 1.
7. OJ C 46, 17. 2. 1983, p. 1.
8. OJ C 328, 7.12.1987, p.1.
9. OJ L 021 28.01.1975 p.24-25.



10. OJ C 112, 20.12.1973, p. 1.
11. OJ L 103 25.04.1979 p.1-18 с изм.: OJ L 319 07.11.1981 p.3.
12. OJ C 112, 20. 12. 1973, P. 40.
13. OJ C 139, 13. 6. 1977, P. 1.
14. OJ C 103 25.04.1979 p.6.
15. OJ L 319 07.11.1981 p.3-15.
16. OJ L 223 13.08.1997 p.9.
17. OJ L 100, 16. 4. 1986, p. 22.
18. OJ L 115 08.05.1991 p.41-55.
19. OJ L 164 30.06.1994 p.9-14.
20. OJ L 222 14.08.1978 p.1 с изм. OJ L 377 31.12.1991 p.48.
21. OJ L 039 12.02.1981 p.1-3.
22. OJ 172, 30.9.1966, p. 3025/66 с изм. 1917/80; OJ L 186, 19.7.1980, p. 1.
23. OJ L 151, 30.6.1968, p. 16 с изм. OJ L 142, 30.5.1978, p. 1.
24. OJ L 252 05.09.1981 p.26-35.
25. OJ L 091 09.04.1983 p.30-31 с изм. OJ L 163 14.06.1989 p.37.
26. OJ C 14, 18. 1. 1983, p. 1.
27. OJ L 259, 1. 10. 1985, p. 70.
28. OJ L 163 14.06.1989 p.37.
29. OJ L 210 19.07.1982 p.10-22.
30. OJ C 112, 20.12.1973, p. 1.
31. OJ C 139, 13.6.1977, p. 1.
32. OJ L 103, 25.4.1979, p. 1.
33. OJ L 046 17.02.1998 p.6-7.
34. «Закон об охране природы УССР» от 30 июня 1960 г. // Вед. Верх. Совета УССР, 1960, 23, ст. 175.
35. Постановление Совета Министров УССР от 12.11.1968 № 568 «Об организации новых государственных заповедников Украинской ССР», // ЗП УССР, 1968 г., № 11, ст. 154
36. Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 29 дек. 1972 г. «Об усилении охраны природы и улучшении использования природных ресурсов». – СП СССР, 1973, 2, ст. 6.
37. Постановление ЦК КПСС и СМ СССР от 1 дек. 1978 г. «О дополнительных мерах по усилению охраны природы и улучшению использования природных ресурсов». – СП СССР, 1979, 2, ст. 6.
38. Постановление ЦК КПСС и СМ СССР № 32 «О коренной перестройке дела охраны природы в стране». – СП СССР, 1988, № 6, ст. 14.
39. Указ Президента Украины от 23.05.2005 г. «О неотложных мерах в сфере сохранения, воспроизводства и рационального использования охотничьих животных» № 837/2005.

ABOUT ADAPTATION OF THE UKRAINIAN LEGISLATION ON PRODUCTION AND SALES OF MILK AND DAIRY RAW MATERIAL O THE EU LEGISLATION

J. KANARIK,
adjunct professor in the Department of Civil and Commercial Law
National University of Life and environmental Sciences of Ukraine

SUMMARY

This article is dedicated to issues of adaptation of legislation between Ukraine and European Union in manufacturing of milk and raw milk products. Specific questions are regulated by a lot of regulations, but availability of discrepancy by a lot of statements national regulation do not match with European legislation is observed today. This creates a problem for the dairy exporters, and slows integration. It directly effects the European Union's interest in Ukraine. The author conducted a comparative analysis of legislative support milk and raw milk Ukraine and the EU proposed a number of measures to address the negative effects of legislative activity in this area. Separately, emphasizes the fact that the current legislation should include provisions that would encourage investment in the establishment of integrated structures with a closed production cycle.

Key words: milk, raw milk, quality and safety of agriculture products, adaptation, European Union.

* * *

Статья посвящена проблемам гармонизации законодательства Украины и ЕС в сфере производства и реализации молока и молочного сырья. Данные вопросы регламентированы большим количеством нормативных актов, однако сегодня наблюдается наличие несоответствия многих положений национальных правовых актов требованиям европейского законодательства, которое предопределяет трудности во время экспорта молочной продукции, замедляет интеграционные процессы, связанные с европейским выбором Украины. Автором проведен сравнительный анализ законодательного обеспечения производства молока и молочного сырья Украины и ЕС, предлагается ряд мероприятий по устранению негативных явлений в законотворческой деятельности в этой сфере. Отдельно акцентируется на том, что в действующем законодательстве целесообразно предусмотреть нормы, которые бы стимулировали инвестирование в создание интегрированных структур с замкнутым производственным циклом.

Ключевые слова: молоко, молочное сырье, качество и безопасность сельскохозяйственной продукции, гармонизация, Европейский Союз.

Raising of problem. According to the European Union legislation, adaptation of Ukrainian agriculture legislation in milk, milk products manufacturing is required for Ukrainian integration in to the European Union, World Economic Society and investments opportunities for the Ukrainian agriculture sector [1, c. 71-89].

It is hard to redefine the function of milk-processing sector from the beginning and through the development of Ukrainian economy. Development of milk industry depends, first of all, on milk manufacturing. The milk industry, despite of high resource costs, due to specific technological manufacturing features, technological backwardness, shabbiness of equipment, and ineffective management, plays a major role in providing valuable food for people. Creating high market, demand of high

quality products, is the main task for milk industry. Manufacturing and consumption of milk has become more popular.

There is long time market research of milk manufacturing in Ukraine and abroad. Top milk countries-producers are increasing rates of manufacturing and have been increasing its volumes by 1,8% for the past three years. There are only five countries and Ukraine is one of them, who are refusing livestock and milk production stable. Therefore, starting in 2011 cow stock in a number of firms had