



РОЛЬ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЕСПЕЧЕНИИ ОХРАНЫ ОСОБО ЦЕННЫХ ПРИРОДНЫХ РАСТИТЕЛЬНЫХ СООБЩЕСТВ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

Анна КИМ,

соискатель кафедры экологического права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Summary

The paper studies the problems associated with carrying out a comprehensive analysis of the environmental sources of European Union law and national environmental law of Ukraine in comparative perspective. Learn the basic sources about the protection, conservation and use of the most valuable and typical flora objects, including natural plant communities. Determined by the scope of legal regulation on these natural objects, both national and European law. The investigation of the relations in this area norms of European and national law, namely the relationship and interdependence. The ways of further development of this relationship.

Key words: environmental law of the European Union, Environmental Law of Ukraine, flora, valuable natural plant communities, legal protection of flora.

Аннотация

В статье исследуются проблемы, связанные с проведением комплексного анализа источников экологического права Европейского Союза и национального экологического права Украины в сравнительном аспекте. Изучаются основные источники, посвященные охране, сохранению и использованию наиболее ценных и типичных объектов растительного мира, в том числе природных растительных сообществ. Определяются сферы правового регулирования по указанным природным объектам как национального, так и европейского права. Выясняется вопрос соотношения в указанной сфере норм европейского и национального права, а именно взаимосвязи и взаимозависимости. Определены пути дальнейшего развития такого соотношения.

Ключевые слова: экологическое право Европейского Союза, экологическое право Украины, растительный мир, ценные природные растительные сообщества, правовая охрана объектов растительного мира.

Постановка проблемы. Одной из наиболее актуальных проблем современности является охрана отдельных природных ресурсов и окружающей природной среды в целом. Как справедливо отмечают ученые, поскольку наше государство географически находится в центре Европы, то экологические проблемы соседей в той или иной степени рано или поздно отражаются и на Украине, как и бесконтрольное загрязнение окружающей среды Украины негативно влияет на жизнь и здоровье жителей Европы [1].

В конце последнего десятилетия эксперты Европейского Союза (далее – ЕС) сделали вывод, что, несмотря на уже 25-летнее существование программы Community Environmental Policy, достичь устойчивых положительных изменений в странах ЕС не удалось. Это стало очень неожиданным. Состояние биоразнообразия как составляющей окружающей среды в отчете названо малоуспешным развитием, но с положительными признаками. Итак, в связи с этим состояние биоразнообразия в мире не является надежно прогнозируемым. В качестве рекомендаций по практическим действи-

ям с помощью взвешенного антропоцентризма предлагается издание «красных списков», срочное проектирование квазиприродных экосистем, защита не видов как таковых, а функционально устойчивых сообществ [2, с. 48–51].

Общепризнанно, что одним из основных элементов окружающей природной среды выступает растительный мир. Как отмечается в литературе, негативная экологическая ситуация в Украине влияет и на этот природный объект, который в свою очередь рассматривается как необходимый элемент экосистемы и биоразнообразия [3, с. 14, 15]. Составляющими растительного мира, согласно действующему законодательству Украины, признают флору и растительность, последняя из которых представлена природными растительными сообществами. Следует добавить, что законодатель уделяет внимание особенностям правового положения типичных и редких представителей последних.

Состояние исследования. Ученые по этому поводу отмечают, что при исследовании источников международного экологического права можно выявить закономерности и

тенденции дальнейшего развития данной отрасли международного права [4, с. 65]. На наш взгляд, это является применимым и к экологическому праву Европейского Союза. Учитывая сказанное, считаем, что возникает потребность в изучении соответствующих источников как национального законодательства, так и европейских актов, посвященных данной тематике – выяснению сущности научной разработанности проблемы. Добавим, что исследование источников экологического права Европейского Союза в отношении определенных сфер правового регулирования является одним из важных и актуальных в современной юридической науке. Наиболее значительные наработки по этому вопросу имеют следующие авторы: М.М. Бринчук [5], А.Л. Дубовик [6], Н.Г. Малышева [7], Ю.С. Шемшученко [8], А.П. Гетман [12], А.К. Соколова [3] и др. Международно-правового аспекта защиты и воспроизводства, охраны лесов как одного из природных растительных сообществ и закрепления принципов лесничества фрагментарно касались В.В. Костицкий [10], П.В. Мельник [11], В.П. Непийвода [12], Б.В.



Киндюк [13]. К сожалению, следует отметить, что правовые вопросы регулирования отношений по охране наиболее ценных природных растительных сообществ, включая леса, как на национальном, так и европейском уровне не изучались.

Методологическую основу исследования составляет совокупность общенаучных и специальных методов научного познания: диалектический, исторический метод, метод анализа и синтеза, индукции и дедукции, системно-структурный, формально-юридический, прогностический, сравнительно-правовой методы, метод моделирования и др.

Целью статьи является проведение комплексного анализа источников экологического права Европейского Союза и национального экологического права Украины, посвященных охране, сохранению и использованию наиболее ценных и типичных природных растительных сообществ, предоставление рекомендаций по совершенствованию законодательства в этой сфере.

Изложение основного материала. Европейское сообщество понимает, что сейчас наиболее эффективными средствами по преодолению кризиса, периодически возникающем в той или иной сферах жизнедеятельности человека на планете, станут мероприятия, широко применяемые ЕС не только с целью преодоления экономического и экологического кризиса, но и отдельно системного кризиса нашей цивилизации [9, с. 26–27]. Общеизвестно, что основные принципы европейской экологической политики сформулированы, в частности, в § 2 ст. 174 Договора о создании Европейского Союза (Маахстрихтский договор). Так, В.С. Степаненко указывает на то, что право Европейского Союза развивается как самостоятельный феномен, сложное образование и представляет собой разветвленную систему актов различной юридической силы, обособленную структуру, выполняет самостоятельную роль специфического регулятора поведения, существенно влияющего на национальные правовые системы государств-членов ЕС [14].

Учитывая сказанное, добавим, что в рамках системы европейского

права сложилась устойчивая целостная совокупность норм в сфере охраны окружающей среды, а именно так называемое «европейское право окружающей среды». Этот термин ученые трактуют как совокупность норм и принципов европейского права, регулирующих отношения между его субъектами по вопросам, касающимся окружающей среды [14, с. 10].

Ученые, исследуя вопросы классификации источников экологического права Европейского Союза по определенным критериям, отмечают следующее. В первую очередь, конечно, их распределение возможно в зависимости от сферы регулирования: нормы, которые содержат положения об охране и использовании окружающей среды и природных ресурсов; нормы по охране вод, недр, почв, растительного и животного мира и т. п. [6, с. 37].

Считаем целесообразным отдельно рассмотреть некоторые акты. Так, принятие Конвенции по охране дикой фауны и флоры и природных сред обитания в Европе произошло в Берне в 1979 г. (Бернская конвенция) (Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats (The Bern Convention)) [16]. Целью Конвенции является обеспечение охраны дикой фауны и флоры и природных местообитаний, содействие международному сотрудничеству, уделение особого внимания редким и наиболее уязвимым видам, включая мигрирующие. Принципы, заложенные в Конвенции, экстраполируются на наше законодательство. Кстати, почти все природные растительные сообщества, занесенные в Зеленую книгу Украины, растут на территории природно-заповедного фонда Украины, что в свою очередь является местами нахождения наиболее ценных видов растительного мира.

В развитие концепции, определенной Бернской конвенцией, была принята Панъевропейская (Общеввропейская) стратегия сохранения биологического и ландшафтного разнообразия (Pan-European Biological and Landscape Diversity Strategy) [17]. Этот документ подерживают 55 государств, в том

числе и Украина, которая активно участвует в формировании Панъевропейской экосети согласно Обще-европейской стратегии сохранения биологического и ландшафтного разнообразия. Согласно Общегосударственной программе формирования национальной экологической сети Украины на 2000–2015 годы [18] все территории и объекты природно-заповедного фонда Украины составляют основу единой национальной экосети.

Охрана природных местообитаний, находящихся под угрозой исчезновения, является необходимым условием сохранения видов как в Европе, так и во всем мире. Речь идет о создании Изумрудной сети (сеть «Эмеральд») – экологической сети, состоящей из «территорий особого природоохранного значения». Совет Европы фактически основал ее в 1989 г. и официально утвердил в 1996 году. С целью выполнения обязательств в рамках Бернской конвенции, особенно по охране сред обитания, в 1992 г. в Евросоюзе принята Директива о сохранении природных сред обитания дикой фауны и флоры [19, с. 151–167]. Как видим, Изумрудная сеть и сеть «Natura 2000» полностью совместимы друг с другом, обеспечивают целостный подход к охране природных сред обитания на Европейском континенте.

Вспомним ход событий. Ранее названная нами Европейская сеть областей, особо охраняемых («Natura 2000»), создана на базе Birds Directive 1979 (SPAs) и Habitat Directive 1992 (SACs) и формируется из участков с благоприятными природными типами и средами обитания, включенных в Приложение. Каждое государство ЕС вносит вклад в создание сети «Natura 2000», исходя из наличия на ее территории указанных природных типов и мест обитания. Иерархическая классификация сред обитания производится с помощью Corine biotopes project [9, с. 104].

В перечень охраняемых сред входят дубовые, каштановые, лавровые и хвойные леса, пальмовые рощи, альпийские луга и другие объекты, которые, как правило, являются естественными средами обитания



и редких природных сообществ. Проанализировав сказанное, можно сделать вывод, что в ЕС проблема охраны природных растительных сообществ и растительного мира решается несколько иначе, чем это прописано в украинском законодательстве. Так, национальное законодательство пошло по пути создания Зеленой книги Украины – единственного, так бы сказать, в своем роде документа, в котором конкретно перечислены природные растительные сообщества, охраняемые государством [20]. В основном природные растительные сообщества произрастают на территории природно-заповедного фонда, который функционирует в соответствии с Законом Украины «О природно-заповедном фонде» [21]. В его границах и обитают растения, которые в свою очередь составляют природные растительные сообщества, признающиеся государством редкими и нуждающимися в охране. Например, в Директиве Совета 92/43/ЕЭС от 21 мая 1992 г. о сохранении природных сред обитания и дикой фауны и флоры [19, с. 151–167] особой заповедной территорией считается место, имеющее значение на уровне Европейского Сообщества, определенное государствами-членами в законодательном, административном и/или договорном акте, где применяются необходимые меры сохранения для поддержания или восстановления его в благоприятном состоянии. Таким образом, охране подлежат места произрастания объектов растительного мира.

В этом аспекте следует отметить, что Изумрудная сеть Европы является аналогом сети «территорий специального сохранения» Европейского Союза «Natura 2000», которая создается на реализацию Директивы ЕС по сохранению диких птиц (CoDirective 79/409/ЕЭС on the conservation of wild birds) и по сохранению природных мест обитания дикой фауны и флоры (CoDirective 92/43/ЕЭС on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora). Около 20% территории, охватываемой настоящей сетью, является лесами. Исходя из намерений нашего государства интегрироваться

в ЕС с его развитыми финансовыми механизмами и с финансированием природоохранных программ, участие в создании Изумрудной сети Европы имеет, на наш взгляд, хорошую перспективу [22, с. 48–50].

Среди других документов следует отметить Европейскую ландшафтную конвенцию (European Convention for Landscape Protection), которая была подписана во Флоренции 20 октября 2000 г. Цель ее состояла в том, чтобы развивать защиту, управление и планирование ландшафтов и организовывать европейское сотрудничество по проблемам ландшафтов [23]. Природные растительные сообщества, которые подлежат особой охране со стороны государства, также могут быть одним из составляющих ландшафта.

Что же касается специальных документов, посвященных регулированию отношений в сфере охраны, воспроизводства, использования природных растительных сообществ, ценных и типичных, то, к сожалению, в европейском законодательстве они отсутствуют. Зато есть два документа, на которые следует обратить внимание. Один из них имеет почти подобное название с Зеленой книгой Украины, но отличается по содержанию.

Так, в 1990 г. Комиссия ЕС издала Зеленую книгу об окружающей природной среде городов [24], где фрагментарно освещены вопросы защиты зеленых зон. На этом основании значению экологических факторов урбанизации было уделено внимание в Решении Совета ЕС от 28 января 1991 г. «О Зеленой книге городской окружающей среды» [25].

Еще одним документом является опубликованная «Зеленая книга о защите лесов и информация о лесах ЕС: подготовить леса к климатическим изменениям» (LIVRE VERT concernant la protection des forets et l'information sur forets dans l'Union europeenne: preparer les forets au changement climatique – COM (2010) 66 final) 1 марта 2010 г. [26]. Цель ее – дать старт обсуждению в рамках ЕС различных возможных подходов к лесопользованию в ЕС, защиты лесов и системы информации о лесах. Европейский Совет призывает

защищать леса для того, чтобы и через годы они продолжали выполнять свои столь разноплановые, однако важные функции. Европа обращает особое внимание на то, что леса многофункциональны, их экосистемы наиболее богаты и разнообразны, важны для человека и человечества [26, с. 2].

Из вышеизложенного становится ясно, что растительный мир в целом, а тем более все растительные природные сообщества как объект правовой регламентации, не выделяется отдельно. В международном экологическом праве и в праве ЕС речь идет лишь об отдельных частях растительного мира (лес, водно-болотные угодья, редкие виды), или он выступает как составная часть биоразнообразия или ландшафтов, или как места обитания животного мира. ЕС принял ряд международных соглашений, которые ставили целью защиту биоразнообразия и природы в целом, однако они в праве ЕС не реализованы, частично из-за того, что были приняты другие законодательные меры, а частично из-за того, что государства-участники считали более удачными свои собственные планы [27, с. 203].

Одним из средств преодоления фрагментации международного права охраны окружающей природной среды признается экосистемный подход, поскольку, помимо охраны отдельных видов фауны и флоры, он объединяет также управление в сфере охраны, связанные (ассоциированные) с ним виды, местообитания, ограничения вредной для окружающей среды деятельности, охрану экосистем и связей внутри них и между ними [28].

Обратимся к законодательству Украины о растительном мире, в частности о природных растительных сообществах. Его, на наш взгляд, можно назвать более прогрессивным. Так, в Законе Украины «Об охране окружающей природной среды» от 25 июня 1991 г. [29] закрепляется, что государственной охране и регулированию использования подлежат, в частности, такие природные ресурсы: земля, недра, воды, атмосферный воздух, леса и другая растительность, животный



мир и др. Другой Закон Украины «О растительном мире» от 9 апреля 1999 г. [30] определяет растительный мир как совокупность всех видов растений, а также грибов и образованных ими сообществ на определенной территории, которая признана самостоятельным природным объектом. По отношению к этому объекту закреплен особый правовой режим использования, а также четко установлено, какие именно отношения регулируются данным законом. Кроме того, растительный мир в национальном законодательстве рассматривается как составляющая биологического (биотического) разнообразия. Составляющими же растительного мира выступают флора как совокупность видов растений и растительность как сообщества растений на определенной территории, а также грибы [3, с. 114–115]. Итак, природные растительные сообщества относятся к растительности, которая входит в состав растительного мира Украины. Соответственно, говоря о правовой охране растительных природных сообществ по законодательству ЕС, необходимо говорить об охране биоразнообразия, поскольку растительность рассматривается как компонент биотического разнообразия.

Для того чтобы предотвратить уменьшение биоразнообразия в рамках ЕС в мире, в 2006 г. Еврокомиссия в целевом Плане действий поставила задачу безотлагательно остановить повреждения экосистем для сохранения природного мира, как исходя из его внутренней ценности (рекреационной и культурной), так и в силу его базовой роли, которую он играет в обеспечении конкурентоспособности, экономического роста, занятости населения и улучшения условий жизни во всем мире [31]. Учитывая необходимость обеспечения нормальной жизнедеятельности человека, правовая охрана биоразнообразия необходима, поскольку природа дает нам все основные элементы для жизни и благосостояния [9, с. 109].

В этом контексте следует добавить, что важным аспектом прогнозирования дальнейшего правового развития отношений в системе

«человек – природа» должна стать оценка соотношения в определенной сфере норм международного и национального права. Ведь именно в этой области наблюдается наибольшая близость прямой и обратной связи, а также взаимозависимость между международным и национальным экологическим правом [7, с. 120].

Поддерживая это мнение, отметим, что сегодня в мире наметилась тенденция к быстрому развитию как международного экологического права, так и национального экологического законодательства, которая сопровождается невиданным доселе явлением – взаимным «перетеканием» прогрессивных экологических идей из национального в международное законодательства и наоборот [10, с. 25]. Так, исследуя право гражданина на безопасную (благоприятную) окружающую среду, Ю.С. Шемшученко справедливо отмечает, что национальный опыт в этом случае оказался впереди опыта международного [8, с. 7].

Выводы. Представляется, что, учитывая указанные теоретические исследования, можно сделать вывод о том, что существует возможность применения в европейском экологическом законодательстве опыта Украины по разработке правовой основы, посвященной регулированию отношений по охране, воспроизводству типичных, редких или находящихся под угрозой исчезновения природных растительных сообществ. В то же время законодательству Украины следует принять во внимание то, что постепенно в международном природоохранном законодательстве сформировалась, как отмечают ученые, экосистемная парадигма, согласно которой защита отдельных живых организмов противопоставляется защите экосистем как комплексов этих организмов со средами их обитания [32, с. 62]. Считаем, что учет такого опыта в законодательстве нашего государства будет иметь положительные последствия.

Список использованной литературы:

1. Екологічне право України. Особлива частина : [навч. посіб.] / М-во внутр. справ України ; Харк. нац. ун-т

внутр. справ. – К. : Центр учб. літ., 2013. – 432 с.

2. Национальный доклад Украины о гармонизации жизнедеятельности общества в окружающей природной среде : спец. изд. к 5-й Общеєвроп. конф. министров окружающей среды Окружающая среда для Европы / разраб. В. Я. Шевчук. – К., 2003. – 132 с.

3. Соколова А.К. Флористичне право України: проблеми формування та розвитку : [монографія] / А.К. Соколова; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х. : Право, 2009. – 288 с.

4. Международное экологическое право : [учебник] / отв. ред. Р.В. Валеев ; Казан. (Приволж.) федер. ун-т. – М. : Статут, 2012. – 639 с.

5. Бринчук М.М. Экологическое право (право окружающей среды) : [учеб. для студентов высш. учеб. заведений] / М.М. Бринчук ; Ин-т государства и права РАН ; Академ. прав. ун-т. – М. : Юристъ, 1998. – 688 с.

6. Дубовик О.Л. Источники экологического права Европейского Союза / О.Л. Дубовик // Экологическое право. – 2014. – № 2. – С. 34–38.

7. Малишева Н.Р. Екологічне право: вектори розвитку в ХХІ сторіччі / Н.Р. Малишева // Право України. – 2011. – № 2. – С. 114–123.

8. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми кваліфікації національного та міжнародного екологічного права / Ю.С. Шемшученко // Право України. – 2011. – № 2. – С. 4–10.

9. Гетьман А. П. Правовые проблемы экологической политики Европейского Союза и Украины : [монография] / А.П. Гетьман, В.И. Лозо. – Х. : Право, 2014. – 280 с.

10. Костицкий В.В. Міжнародно-правовий етичний імператив як основа теоретико-методологічного забезпечення розвитку екологічного права / В.В. Костицкий // Право України. – 2011. – № 2. – С. 20–32.

11. Мельник П.В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 / П.В. Мельник ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2002. – 19 с.

12. Непийвода В.П. Правове регулювання в галузі лісів: доба утвердження підтриманого розвитку /



В.П. Непийвода. – К. : НДІ приват. права і підприємництва, 2004. – 339 с.

13. Кіндюк Б.В. Проблеми імплементації міжнародних принципів лісництва у лісове законодавство України / Б.В. Кіндюк // Вісник Маріупольського державного університету. Серія «Право». – 2013. – Вип. 5. – С. 136–140.

14. Степаненко В.С. Источники европейского экологического права / В.С. Степаненко // Международное право. – 2013. – № 4. – С. 161–183.

15. Микієвич М. М. Європейське право навколишнього середовища : [навч. посіб.] / М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Бурдякова ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, Благод. фонд «Екоправо-Львів». – Львів, 2004. – 256 с.

16. Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі від 19 вересня 1979 р. // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_032.

17. Всеєвропейська стратегія збереження біологічного та ландшафтного різноманіття (Софія, 23–25 жовтня 1995 р.) // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_711/page.

18. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 роки : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 43. – Ст. 1817.

19. Директива Ради 92/43/ЄЕС від 21 трав. 1992 року про збереження природних середовищ існування і дикої фауни та флори // Збірник нормативно-правових актів Європейського Союзу у сфері охорони навколишнього середовища. – Львів, 2004. – С. 151–167.

20. Положення про Зелену книгу України : затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286 // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1286-2002-%D0%BF>.

21. Про природно-заповідний фонд : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 502.

22. Ковтун О.М. Правова охорона територій та об'єктів природно-заповідного фонду України : [навч. посіб.] / О.М. Ковтун. – К. : Прецедент, 2010. – 229 с.

23. Європейська ландшафтна конвенція : від 20 жовтня 2000 р. № ETS № 176 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 37. – Ст. 2566.

24. Green paper on The urban environmental : Comission of the European Communities (Com (90) 218 final Brussels, 27.06/1990) // European Commision [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/green-papers/pdf/urban_environment_green_paper_com_90_218final_en.pdf.

25. Щодо Зеленої книги про міське довкілля : Резолюція Ради Європейського Співтовариств від 28 січня 1991 р. (91/C 33/02) // Офіційний вісник Європейських Співтовариств. – 1991. – № С 33/1.

26. Аверина К.Н. Экологическая политика ЕС в области охраны лесов / К.Н. Аверина // Международное право. – 2013. – № 3. – С. 36–51.

27. Дубовик О.Л. Экологическое право : [учебник] / [О.Л. Дубовик, Л. Кремер, Г. Люббе-Вольфф] ; отв. ред. О. Л. Дубовик. – М. : Эксмо, 2005. – 768 с.

28. Медведєва М.О. Екосистемний підхід у міжнародному праві навколишнього середовища: проблеми розуміння та застосування / М.О. Медведєва // Право України. – 2010. – № 2. – С. 184–189.

29. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.

30. Про рослинний світ : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 22/23. – Ст. 198.

31. European Comission, 2006 a Halfny the loss of Biodiversity by 2010 – and Beyond Sustainicy ecosystem Services for Human Well-being. Communication from the Commission. Brussels: COM (2006) 216 Final // EUR Lex. Access to European Union Law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELLAR:1b1ce3dc-f379-459f-8db4-00a9bc9921c1>.

32. Руденко О.В. Альпійська конвенція – зразок екосистемної парадигми природоохоронного законодавства / О. В. Руденко // Науковий вісник Чернівецького університету : зб. наук. пр. – 2011. – Вип. 559. – С. 62–65.