



Сближение с природо- охранной политикой Европейского Союза (ЕС)

Краткий путеводитель для стран-партнеров
по Европейской политике добрососедства,
и России

природа



окружающая среда

Сближение с природо- охранной политикой Европейского Союза (ЕС)

Краткий путеводитель для
стран-партнеров по Европейской
политике добрососедства, и России

Октябрь 2007

Сандра Науманн (Ecologic)

При участии Натальи Андрусевич (Исследовательский и Аналитический Центр
«Общество и Окружающая Среда») и Заха Тагара («Друзья Планеты», Средний Восток)
(Благодарность Павлу Замфиру (Эко-Лекс), Зоряне Козак (Исследовательский и Аналитический Центр
«Общество и Окружающая Среда») и Елене Лаевска за предоставление вводной информации)

Этот путеводитель был подготовлен и составлен
ECOLOGIC – Институтом Международной и европейской Экологической Политики:
Pfalzburger Str. 43-44, D-10717 Berlin, Tel. +49 30 86 88 00, Fax +49 30 86 88 0100
www.ecologic.eu, raggamby@ecologic.de

© Европейское Сообщество, 2008 г.

Воспроизводство разрешено с согласия источника.

Уведомление: Содержание публикации не обязательно отражает официальное мнение Европейской Комиссии.

ISBN 978-92-79-08298-6
Catalogue KH-30-08-211-RU-C



Содержание

1	Введение	5
2	В двух словах	7
3	Ожидаемые выгоды от сближения	8
4	Обзор природоохранной политики ЕС	9
	4.1 Директива по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны 92/43/ЕЕС	12
	4.2 Директива об охране диких видов птиц 79/409/ЕЕС	15
	4.3 Сопутствующие многосторонние природоохранные соглашения	16
	4.4 Дальнейшие разработки в природоохранной политике ЕС	18
5	Нынешняя ситуация в природоохранном секторе	20
	5.1 Восточные страны-партнеры, сопредельные с ЕС, и Россия	20
	5.1.1 Особые аспекты и трудности	20
	5.1.2 Институциональное устройство	20
	5.2 Страны-партнеры Средиземноморья	21
	5.2.1 Особые аспекты и трудности	21
	5.2.2 Институциональное устройство	21
6	Выводы для стран-соседей	22
	6.1 Основные трудности и приоритеты	23
	6.2 Оценка затрат на внедрение природоохранных Директив ЕС и опыта новых стран-членов	26
7	Дальнейшая информация	28



1 Введение

Европейская политика добрососедства (ENP/ЕПД) была создана в 2003/2004 гг. и на настоящий момент хорошо сформирована в качестве основного механизма сотрудничества с сопредельными странами. Она представляет собой коллективный ответ Евросоюза на стремления соседей на востоке и юге совместно содействовать процветанию, стабильности и безопасности в регионе.

Недавнее расширение Евросоюза в 2004 и 2007 гг. внесло вклад в создание широкой зоны демократии и процветания в Европе. Однако политические, экономические, социальные и природоохранные бреши между Евросоюзом и его соседями на востоке (Беларусью, Украиной, Молдовой и Южным Кавказом) и на юге, в Средиземноморском регионе, внушают серьезное беспокойство, а в некоторых случаях и увеличиваются. Евросоюз желает предотвратить появление новых размежеваний между расширенным Евросоюзом и его соседями.

Европейская политика добрососедства представляет собой новый подход к отношениям Евросоюза с его соседями. Евросоюз предложил «партнерство в проведении реформ» 16-ти странам-соседям на юге и востоке от ЕС¹. Это предложение простирается за рамки обычного сотрудничества: оно предполагает интенсивный политический диалог и более глубокие экономические отношения, основанные на общих ценностях и на заинтересованности в решении общих проблем. Европейская политика добрососедства не направлена на присоединение к ЕС – если в дальнейшем какому-либо сопредельному государству и будет предложено вступить в члены ЕС, это будет самостоятельный процесс.

Необходимые юридические и институциональные рамки для интенсивного сотрудничества с сопредельными странами представлены Соглашениями о Партнерстве и Сотрудничестве или Договорами о Сотрудничестве. Инструменты для достижения конкретных результатов совместно оговариваются в виде специальных Программ Действий для стран-соседей ЕС², рассчитанных на краткосрочную и среднесрочную перспективу (3–5 лет). Они охватывают широкий спектр тем: политический диалог и макроэкономические реформы, торговлю, сотрудничество в Правосудии, Свободе и Безопасности, различные отраслевые политики (транспорт, энергетика, воздействие на природу и изменение климата, исследования, информационное общество, социальная политика и занятость), а также глубокий социальный аспект – общение между людьми, образование, здравоохранение, гражданское общество. Программы Действий служат также средством технической и финансовой поддержки усилий стран-партнеров по реформированию и модернизации.

Европейский механизм политики добрососедства и партнерства (ENPI), являясь вытекающим из политики финансовым инструментом, служит средством оказания поддержки на период 2007–2013 гг. в осуществлении Программ Действий стран, сопредельных с ЕС, а, в случае Российской Федерации, которая не охвачена Европейской политикой добрососедства³, – в реализации сетевого графика четырех зон общего пространства. В данном контексте этот инструмент выходит за рамки простого содействия устойчивому развитию и борьбы с бедностью; он направлен, например, на значительную поддержку мер, призванных усилить позиции стран-соседей на внутреннем рынке ЕС. Сближение законодательных и регулирующих систем и создание институциональных структур поддерживается при помощи таких механизмов, как обмен опытом, долгосрочные двусторонние договоренности со странами-членами или участие в программах и агентствах Сообщества. ENPI заменяет собой программы MEDA и TACIS и другие существующие географические и тематические инструменты.

Комиссия создала веб-сайт, дающий разъяснения по ЕПД и ее процессам, на нем размещены также ключевые документы ЕПД: Стратегии, Программы Действий и Отчеты о Прделанной Работе. Для доступа к данной информации используйте ссылку: http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm.

¹ Алжир, Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Египет, Израиль, Иордания, Ливан, Ливия, Молдова, Марокко, Палестинская Автономия, Сирия, Тунис и Украина.

² За исключением Алжира, Беларуси, Ливии и Сирии, Программы Действий были согласованы со всеми упомянутыми странами.

³ Европейский Союз и Россия связаны программой Стратегического Сотрудничества.

Ожидается, что страны-соседи ЕС получат значительные выгоды от полной реализации Программ Действий ЕПД, в том числе от более глубокого сближения с подходами ЕС. Более подробно о выгодах от усиленной охраны природы, в том числе в результате сближения, смотрите Главу 3.

В целях содействия странам-партнерам в реализации этих выгод, Европейской Комиссией было принято решение о предоставлении информации по природоохранной политике ЕС и законодательству в ключевых областях. Для этого Европейская Комиссия инициировала выпуск **шести кратких путеводителей** по следующим темам:

- **Качество воды**, с акцентом на Рамочной Директиве по Воде и связанными с ней разработками, такими как Директива по Наводнениям или Директива по Грунтовым Водам;
- **Управление отходами**, с акцентом на Рамочной Директиве по Отходам;
- **Качество воздуха**, с фокусировкой на Рамочной и Дочерних Директивах;
- **Оценка воздействия** на окружающую среду, Стратегическая Природоохранная Оценка, Доступ к Информации, Участие в Принятии Решений и Отчетность;
- **Охрана природы**, с акцентом на Директивах по Арёалам Обитания и Птицам (например, трансграничное сотрудничество) и сети «Natura 2000» (пути организации мер или мониторинга);
- **Промышленное загрязнение**, в том числе Директива по Интегрированному Контролю и Предотвращению Загрязнения.

Где уместно, путеводители ссылаются на семь Тематических Стратегий в рамках 6-ой Природоохранной Программы Действий (ППД)⁴. Тематические Стратегии образуют собой рамки деятельности на уровне ЕС для каждой из затронутых приоритетных областей и охватывают следующие сферы: почвы и морская среда (в приоритетной области биоразнообразия), воздух, пестициды и экология городов (в приоритетной области охраны природы, здравоохранения и качества жизни) и природные ресурсы и переработка отходов (в приоритетной области природных ресурсов и отходов)⁵.

Проблемы изменения климата становятся все более важным компонентом в природоохранном сотрудничестве ЕС со странами-партнерами, двусторонний диалог которых по этой теме постоянно углубляется. Документы по этой становящейся всё более важной теме всеобщего значения будут изданы отдельно от данных путеводителей.

Целью данного путеводителя по интегрированному предотвращению загрязнения и контролю (ИПЗК) является предоставление информации по политике и законодательству ЕС при помощи описания среды и объяснения того, как можно достигнуть прогресса путем определения приоритетов и последовательности действий. Этот путеводитель показывает, как постепенное или частичное сближение с природоохранной политикой ЕС и законодательством может помочь странам-соседям и России в решении природоохранных проблем.

Данный путеводитель устанавливает ключевые принципы и понятия соответствующих законодательных актов и обозначает основные инструменты, используемые внутри ЕС. Это включает в себя обобщение основных положений законодательства. Данный путеводитель также рассматривает нынешнюю общую ситуацию в области природоохранной политики в странах-соседях на востоке и в Средиземноморском регионе и потенциальные преграды для сближения. И наконец, путеводитель определяет необходимые шаги, которые нужно предпринять для содействия сближению. Так как в каждой стране ситуация различная, в путеводителе описан общий подход и не приведено ссылок на отдельные страны. Уместность полного или частичного сближения также должна рассматриваться в данном свете.

⁴ По 6-ой ППД смотрите ссылку: <http://ec.europa.eu/environment/newprg/index.htm>.

⁵ По семи Тематическим Стратегиям смотрите ссылку: http://ec.europa.eu/environment/newprg/strategies_en.htm.

2 В двух словах

Проблемы, на разрешение которых направлена данная политика:

- **Потеря биоразнообразия:** Основной проблемой является потеря видового и геннетического биоразнообразия в экосистемах. Также продолжается фрагментация ареалов обитания, напрямую связанная с предоставлением экосистемных услуг⁶. Такие услуги, как например водоснабжение, буферизация нутриентов или токсичных веществ в системе водоснабжения и обеспечение аборигенных видов растений и животных являются ключом к устойчивому использованию природных ресурсов, от которых зависит человеческая жизнь.
- **Способность экосистем оказывать экосистемные услуги:** Большинство экосистемных функций связано с биоразнообразием, а значит, поддержание определенного уровня биоразнообразия является жизненно важным для того, чтобы экосистема была способна оказывать услуги, необходимые человеку для жизни. Поэтому, для благосостояния экосистем и людей, зависящих от них, сохранение биоразнообразия становится решающим фактором.

Каким образом политика направлена на разрешение данных проблем:

Природоохранная политика ЕС ставит целью прекратить потерю биоразнообразия к 2010 г. путем:

- восстановления ареалов обитания и естественных экосистем,
- создания сети охраняемых территорий («Natura 2000») и
- применения соответствующего управления в этих охраняемых территориях.

Ожидаемые Выгоды:

- сохранение существующих зон ценной природы,
- увеличение площади охраняемых территорий,
- восстановление экосистем для предотвращения потери биоразнообразия,
- создание новых возможностей в сфере социально-экономических выгод:
 - Инициация экономического развития за счет брендинга региональных продуктов,
 - Возрождение сельской местности и жизни в деревне посредством сохранения природы,
 - Диверсификация и стимулирование создания рабочих мест в сельской местности,
 - Сохранение уникальных культурных ландшафтов как необходимого условия для туризма, досуга и охраны здоровья,
 - Обеспечение экосистемными услугами.

⁶ Экосистемные услуги – это выгоды, получаемые населением от экосистем. К ним относятся такие услуги как снабжение пищей и водой, регулирующие услуги по контролю над наводнениями и болезнями, культурные услуги, предоставляющие духовные, рекреационные и культурные выгоды, и поддерживающие услуги, такие как круговорот продовольствия, необходимый для поддержания жизни на Земле. (Глоссарий, Оценка Экосистем Тысячелетия).

3 Ожидаемые выгоды от сближения

Сближение с природоохранной политикой ЕС позволит странам-партнерам получить определенные выгоды, разрешающие некоторые из экологических проблем, такие как сохранение биоразнообразия и охрана природы. Сюда относятся недостаточная охраняемость территорий, неустойчивое управление ресурсо- и землепользованием, фрагментация и деградация ареалов обитания, вырубка леса, потеря биоразнообразия и экологических путей между заповедниками, недостаточность мониторинга, а также быстрое и неустойчивое пространственное планирование. Кроме того, природоохранная политика ЕС может оказать содействие и в улучшении слабых социально-экономических условий и обеспечении экосистемными услугами в целом.

Основными директивами являются **Директива по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны** и **Директива об охране диких видов птиц**. Эти директивы, объединяющие **2000 территорий** («Natura 2000»), могут принести следующие экологические выгоды:⁷

- Увеличение площади охраняемых территории для обеспечения лучшей защиты природных экосистем и видов, находящихся на грани исчезновения.
- Сохранение биоразнообразия и обозначение зон в соответствии с твердым научным обоснованием.
- Повышение уровня защиты существующих охраняемых территорий.
- Определение видов, подлежащих защите, и поддержание таким образом высокого уровня биоразнообразия.
- Принятие специальных охранных мер против установленных угроз в каждой из обозначенных территорий.

Кроме того, могут быть реализованы и некоторые **социально-экономические выгоды**, связанные с предоставлением экосистемных услуг и могущие привести к повышению социальной стабильности и улучшению условий жизни, например:⁸

- Общины получают значительные выгоды от предоставления экосистемных услуг (наличие воды высокого качества, контроль над наводнениями, поддержание плодородия почв).
- Возрастет уровень охраны природы, что зачастую означает сохранение важных особенностей ландшафтов и культурного наследия, которые очень важны для облика (местных) общин.
- Охраняемые территории станут привлекательным объектом туризма, стимулируя внешний спрос на продукты местного производства и обеспечивая разнообразие экономической деятельности, а также помогая посетителям получить лучшую осведомленность по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны, их функциях и значении.
- Значительное количество рабочих мест может быть поддержано через деятельность, связанную с сетью «Natura 2000», диверсифицируя рабочие места в сельской местности и стимулируя сохранение ремесел и их дальнейшее развитие.

⁷ Европейская Комиссия (2001): Выгоды от сближения с природоохранным законодательством для кандидатов в Члены.

⁸ Всемирный Фонд Охраны Дикой Природы (2004): стр. iv.

4 Обзор природоохранной политики ЕС

Эта секция дает краткий обзор политики ЕС в области охраны природы и сохранения биоразнообразия. Она выделяет понятия и инструменты, используемые в избранном природоохранном законодательстве ЕС.

Европа является домом для самого широкого спектра типов ареалов обитания, которые в совокупности приютили великое разнообразие представителей флоры и фауны. Большинство европейских ареалов образовались и управлялись людьми на протяжении тысячелетий, что привело к уникальной смеси естественных и полу естественных ареалов. Биоразнообразие ЕС – жизненно важное для оказания необходимых для жизни людей услуг – все еще остается под серьезной угрозой. Плохое планирование, расточительное землепользование и интенсивные методы ведения сельского хозяйства за долгие годы привели к разрушению многих натуральных ареалов, например таких как заболоченные местности, от которых зависит выживание многих представителей дикой природы.

В Европе 335 видов позвоночных находятся под угрозой исчезновения; 42% естественных для региона млекопитающих, 15% птиц, 45% бабочек, 30% земноводных, 45% рептилий и 52% пресноводной рыбы в опасности. Ареалы обитания и экосистемы также в зоне риска, например, около 60% заболоченных местностей были потеряны в Северной и Западной Европе. Фактически, от естественных лесов, некогда покрывавших почти всю Европу, осталась малая толика, лесные пожары продолжают представлять огромную опасность в Южной Европе.

Европейский Союз предпринимает усилия по сохранению наследия континента на протяжении последних 30 лет. Было предпринято несколько шагов, в том числе участие в международных конвенциях и форумах.

Стратегически важные природоохранные цели ЕС

В 2002 г. на Мировом Саммите по Устойчивому Развитию в Йоханнесбурге 130 мировых лидеров связали себя обязательством значительно сократить потерю биоразнообразия к 2010 г. Эта цель была определена в качестве приоритетной и подкреплена Стратегией Устойчивого Развития, запущенной лидерами ЕС в Геттнбурге в 2001 г., а также **Шестой Природоохранной Программой Действий (6-ая ППД), Лиссабонским Партнерством** по экономическому росту и созданию рабочих мест, а также широким спектром документов природоохранной и другой специализированной политики. ЕС обязался прекратить потерю биоразнообразия к 2010 г. Опросы населения показали, что эти проблемы охраны природы и биоразнообразия находят мощную поддержку среди европейского населения⁹.

Прекращение потери биоразнообразия является целью направления «Природа и Биоразнообразие», одного из четырех приоритетных природоохранных направлений, обозначенных в 6-ой ППД Европейского Сообщества (2002–2012 гг.). Специфическими задачами данного природоохранного направления являются следующие:

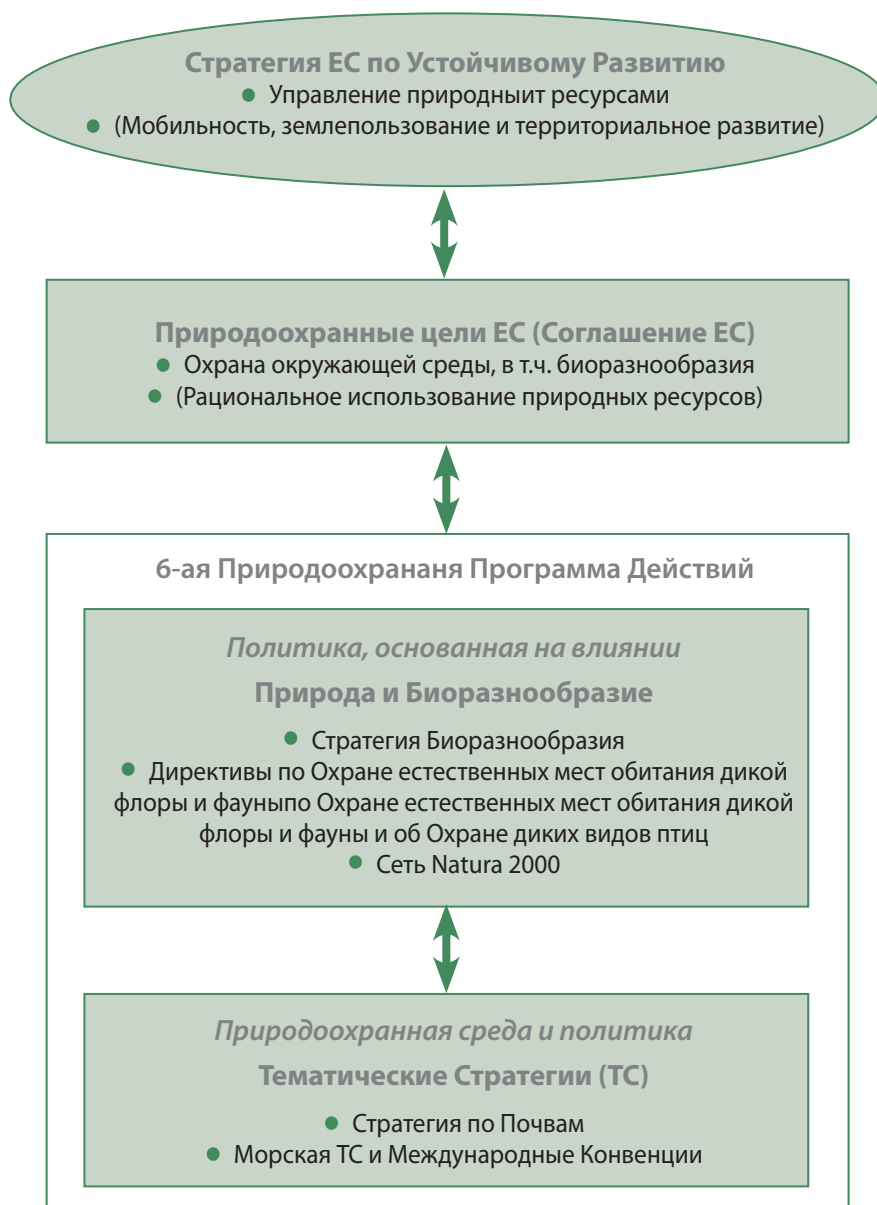
- Защита и (где необходимо) восстановление структуры и функционирования природных систем.
- Прекращение потери биоразнообразия как в Евросоюзе, так и в глобальном масштабе.
- Защита почв от эрозий и загрязнения.

Для достижения этих целей и дальнейшего продвижения природоохранной политики в направлении интегрированных подходов в рамках 6-ой ППД были приняты тематические стратегии. Этот тематический подход призван обеспечить связь между различными звеньями природоохранной политики и другими регулируемые сферами. Например, Тематическая Морская Стратегия и Тематическая Почвенная Стратегия были также разработаны для достижения данных целей.

⁹ Специальный Евробарометр 217 (2005), COM(2006) 216 final.

Для осуществления целей 6-ой ППД по биоразнообразию имеется ряд инструментов, а именно: **Стратегия Европейского Сообщества по Биоразнообразию**¹⁰ и **Программа Действий по Биоразнообразию**¹¹ в области охраны природных ресурсов, сельского хозяйства, рыболовства и экономического сотрудничества. Для того чтобы ускорить осуществление главной задачи по прекращению потери биоразнообразия к 2010 г., в 2006 г Комиссия выпустила **Сообщение «Прекращение потери биоразнообразия к 2010 г. – и далее. Устойчивые экосистемные услуги для населения»**, сопровождаемое **Программой Действий**, целью которой является структуризация и определение обязанностей национальных и общеевропейских учреждений и, более того, мониторинг прогресса в области прекращения потери биоразнообразия. Требования, отраженные в Сообщении, должны быть интегрированы в другие регулируемые сферы, например фермерство, рыболовство и другие индустрии.

Диаграмма ниже демонстрирует связь между Стратегией Устойчивого Развития, целями Соглашения ЕК и тематическими стратегиями 6-ой ППД в плане природоохранной политики.



Связь между Элементами Природоохранной Политики ЕС
(Изменено на основании: COM (2005) 466 final)

¹⁰ COM(1998)42.

¹¹ COM(2001)162.

Природоохранное законодательство

В этих рамках природоохранная политика ЕС осуществляется посредством двух основных законодательных документов – Директивой Совета 79/409/ЕЕС от 2 апреля 1979 г. об охране диких птиц (далее по тексту **Директива об охране диких видов птиц**) и Директивой Совета 92/43/ЕЕС от 21 мая 1992 г. об охране естественных ареалов обитания и дикой флоры и фауны (далее по тексту **Директива по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны**). Эти две Директивы стремятся обеспечить охрану определенному перечню видов и ареалов и создать согласованную природоохранную сеть территорий в Европе, называемую **«Natura 2000»** для поддержания или восстановления благоприятного охранного статуса естественными видами ареалов и их обитателями (Статья 3 Директивы об Ареалах)¹².

Директива об охране диких видов птиц требует создания **Специальных Охраняемых Зон (СОЗ)** для определенного перечня видов птиц и для регулярно мигрирующих видов птиц. Директива по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны аналогично требует создания Специальных Зон Консервации (СЗК) для определенного перечня растений и животных и сред их обитания. В совокупности СОЗ и СЗК составят сеть территорий «Natura 2000». Территории СОЗ и СЗК могут находить друг на друга. Сеть «Natura 2000» уже объединяет более 20 000 участков, покрывая почти одну пятую территории Евросоюза. Финансирование происходит совместно, посредством Программы Комиссии **LIFE Nature** (основанной в 1992 г. для разработки природоохранной политики ЕС) и других финансовых инструментов Сообщества.

Кроме данных двух директив имеются и другие природоохранные законодательные документы ЕС, суммированные в Таблице 1. Следующие секции более детально описывают избранные элементы природоохранной политики ЕС. Дополнительная информация о природоохранной политике ЕС, а также полный текст законодательных актов и других документов имеются на интернет-сайте Комиссии¹³.

Таблица 1: Законодательство ЕС, связанное с охраной природы¹⁴

Рамочное Законодательство:

- Директива Совета 79/409/ЕЕС об охране диких видов птиц
- Директива Совета 92/43/ЕЕС по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны
- Директива Совета 83/129/ЕЕС об импорте в Страны-Члены шкур ряда детенышей тюленей и продуктов на их основе
- Директива Совета 1999/22/ЕС по содержанию диких животных в зоопарках
- Постановление Совета 338/97/ЕС об охране видов дикой флоры и фауны путем регулирования торговли ими
- Постановление Совета 348/81/ЕЕС об общих правилах импорта китов или других продуктов на их основе
- Постановление Совета 3254/91/ЕЕС запрещающее использование капканов в Сообществе и ввоз в Сообщество шкур ряда диких животных и других товаров на их основе, произведенных в странах, использующих капканы для их ловли или другие методы ловли, не соответствующие международным гуманным стандартам ловли
- Постановление (ЕС) № 2494/2000 о мерах по содействию охране и устойчивому управлению тропическими и другими лесами в развивающихся странах

Прочее законодательство ЕС, имеющее отношение к охране природы:

- Директива об Оценке Влияния на Окружающую Среду (85/337/ЕЕС), измененная Директивой Совета 97/11/ЕС,
- Директива о Доступе к Природоохранной Информации (90/313/ЕЕС),
- Директива об Отчетности (91/692/ЕЕС).

¹² Отчет Комиссии о Внедрении Директивы 92/43/ЕЕС об охране естественных ареалов обитания и дикой флоры и фауны [SEC(2003)1478: стр. 8].

¹³ http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm (использована 07.10.2007).

¹⁴ Справочник по Внедрению Природоохранного Законодательства ЕС.

Связанные многосторонние природоохранные соглашения

В сфере охраны природы было заключено немало многосторонних природоохранных соглашений или конвенций. Европейское Сообщество принимает активное участие в разработке, ратификации и внедрении таких многосторонних соглашений. Соглашение ЕС детально предусматривает возможность Европейского Сообщества участвовать в международных природоохранных соглашениях, вместе со Странами-Членами¹⁵.

Ниже они приведены в хронологическом порядке (см. Таблицу 2) и будут кратко описаны в секции 4.3, сразу после секции о Директивах по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны Обитания и Диким Птицам.

Таблица 2: Многосторонние природоохранные соглашения

- Конвенция о Водно-болотных Угодьях, Имеющих Международное Значение, Главным Образом, в качестве Местообитаний Водоплавающих Птиц (Рамсар, 1971)
- Конвенция о Международной Торговле Видами Дикой Фауны и Флоры, Находящимися под Угрозой Исчезновения (Вашингтон, 1973)
- Конвенция об Охране Мигрирующих Видов Диких Животных (Бонн, 1979)
- Конвенция об Охране Дикой Фауны и Флоры Природных Сред Обитания в Европе (Берн, 1979)
- Конвенция о Биологическом Разнообразии (Рио-де-Жанейро, 1992)

4.1 Директива по Охране Естественных Мест Обитания Дикой Флоры и Фауны 92/43/ЕЕС

Целью Директивы является внести вклад в поддержание и охрану биоразнообразия в ЕС посредством охраны диких растений и животных, а также естественных ареалов обитания. Директивой была создана Европейская экологическая сеть «Natura 2000», направленная на защиту ареалов обитания и видов растений и животных. Сеть состоит из **Специальных Зон Консервации (СЗК)**, обозначенных странами-членами на основании положений Директивы, и Специальных Охраняемых Зон, обозначенных в соответствии с Директивой по Охране Диких Птиц 79/409/ЕЕС (см. Секцию 4.2).

Тип ареала обитания определяется как представляющий интерес для Сообщества, если он находится на грани исчезновения («приоритетные» ареалы) в пределах своих естественных рамок, имеет малые естественные рамки или представляет собой единичный пример одного или более из пяти биогеографических регионов. **Виды** представляют интерес для Сообщества, если они находятся *на грани исчезновения* («приоритетные» виды), *уязвимы*, *редки* или *эндемичны* и требуют особого внимания (см. Таблицу 3).

Таблица 3: Определение видов, представляющих интерес для Сообщества

Виды, представляющие интерес для Сообщества, определены в Статье 1 Директивы как:

- Находящиеся на грани исчезновения**, кроме тех видов, чье естественное соотношение является предельным для определенной территории и которые не находятся на грани исчезновения и не являются уязвимыми в западном палеарктическом регионе; или
- Уязвимые**, то есть потенциально могущие перейти в категорию находящихся на грани исчезновения в ближайшем будущем, если причинные факторы будут продолжать свое влияние на них; или
- Редкие**, то есть имеются в небольшом количестве, но в настоящий момент не являются уязвимыми или находящимися на грани исчезновения, однако имеется такой риск. Виды находятся в пределах ограниченного географического региона или скудно разбросаны по более обширной территории; или
- Эндемичные** и требующие особого внимания по причине специфичной природы их ареалов обитания и/или потенциального влияния их использования на территории их ареалов и/или потенциального влияния их использования на их охранный статус.

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/international_issues/agreements_en.htm (использована 07.10.2007).

В Приложениях I (Типы естественных ареалов обитания, представляющих интерес для сообщества) и II (Виды растений и животных, представляющих интерес для Сообщества) к Директиве дан перечень ареалов и видов, для охраны которых необходимо обозначить охраняемые зоны. В Приложении IV приведен список видов растений и животных, нуждающихся в особо жестком контроле. Эти приложения были исправлены с учетом биоразнообразия в новых странах-членах.

Определение Специальных Зон Консервации (СЗК)

Определение «Специальных Зон Консервации» (СЗК) происходит в три этапа¹⁶.

На **первом этапе** производится научная оценка на национальном уровне. Каждая страна-член на основе общих научных критериев и критериев, приведенных в приложениях, обозначает важные зоны для видов и ареалов, имеющих на их территории. Эти национальные списки затем официально направляются для рассмотрения Европейской Комиссией.

На **втором этапе** из национальных списков происходит выбор зон, представляющих интерес для Сообщества, на основе принадлежности к тому или иному биогеографическому региону Европы. Это осуществляется Европейской Комиссией при тесном сотрудничестве со странами-членами и научными экспертами.

В связи с тем, что биогеографический регион покрывает несколько стран или частей стран с аналогичными природными условиями, зоны могут избираться на основе естественных границ заселения видами или естественных границ ареалов, независимо от политических или административных границ.

На **третьем этапе** зоны, выбранные в результате второго этапа, становятся частью сети «Natura 2000». Странам-членам дается до 6 лет для определения их в качестве Специальных Зон Консервации (СЗК) и, при необходимости, внедрения мер управления для поддержания или восстановления численности видов и ареалов обитания до достижения ими благоприятного охранного статуса.

В соответствии со статьями 6(1) и 2 страны-члены должны принять все необходимые меры для обеспечения охраны ареалов и предотвращения их разрушения в СЗК, являющихся частью сети «Natura 2000». Пути законного обеспечения охраны природы – прерогатива стран-членов. Меры могут носить *законодательный* характер (создание природного резервата), *контрактный* (подписание соглашений об управлении с владельцами земли) или *административный* (предоставление фондов для управления зоной).

Кроме того страны-члены должны также:

- Если считают необходимым, содействовать управлению особенностями ландшафта, которые необходимы для миграции, распространения и генетического обмена диких видов (Статья 10).
- Создать системы особо жесткой охраны тех видов растений и животных, которые находятся в опасности (Приложение IV(a)), в том числе, установление запретов на использование неселективных методов сбора, ловли или убоя, преднамеренное вторжение в естественную среду этих видов, ухудшение или разрушение гнездовий и мест отдыха (Статья 12(1)).
- Принимать меры для обеспечения равновесия между сбором/ловлей видов дикой флоры и фауны, приведенных в Приложении V¹⁷, и уровнем их поддержания в благоприятном охранном статусе (Статья 14(1)).
- Создать систему жесткой защиты для видов животных, указанных в Приложении IV(b), в их естественной среде обитания, проводить мониторинг и отчетываться о мерах, принятых в соответствии с Директивой каждые шесть лет (Статья 17(1)).
- Подготавливать надлежащую оценку любого плана или проекта (за исключением случаев прямого управления территорией), могущего оказать значительное влияние на территорию, как индивидуально, так и в комбинации с другими планами или проектами (Статья 6(3)). Такая надлежащая оценка может быть самостоятельным документом или частью пакета Оценки Влияния на Окружающую Среду и должна быть согласована с компетентными национальными органами после заключения о том, что не будет оказано обратного эффекта на целостность данной территории.

¹⁶ COMM (2005): Natura 2000 – Охрана в сотрудничестве с партнерами.

¹⁷ В Приложении V приведен список животных и растений общесоюзного значения, чья ловля или сбор в условиях дикой природы и использование могут подлежать мерам управления.

Следующая Таблица дает обзор природоохранных и социально-экономических выгод, которые могут быть получены в результате внедрения Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны.

Таблица 4: Результаты от внедрения Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны Обитания в странах-членах

Хорошим подтверждением приверженности Европейских стран политике сохранения биоразнообразия является тот факт, что с течением времени общая площадь национальных охраняемых территорий неуклонно растет. Также за последнее десятилетие сильно выросла общая площадь территорий, составляющих сеть «Natura 2000» (например, территория зон общесоюзной важности в рамках Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны выросла с нуля до приблизительно 45 миллионов гектаров)¹⁸.

Внедрение Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны показало, что могут быть достигнуты как **экологические**, так и **социально-экономические** выгоды. Некоторые примеры из лучшей практики приведены в целях более глубокого освещения этих выгод.

Природное наследие

Карпатские горы богаты множеством удивительных природных чудес, которые теперь находятся под покровительством ЕС. Дуга низких гор, протянувшаяся от Чешской Республики на западе до Румынии на юго-востоке, является последним Европейским прибежищем для больших плотоядных животных, в том числе рыси, волка, медведя, а также является домом для самой большой из оставшихся на континенте зоны девственных лесов. В результате создания сети «Natura 2000» и подписания Карпатской Конвенции (2003) страны этого региона уже подтвердили свою приверженность политике охраны этих уникальных природных богатств.

Зеленые коридоры

Обеспечение связи между индивидуальными участками является жизненно важным для обеспечения и поддержания благоприятного охранного статуса для многих ареалов обитания и видов, находящихся под защитой в рамках Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны. По этой причине уделяется особое внимание созданию связующих звеньев между участками, в форме коридоров или «ступенек», особенно в приграничных зонах. В качестве примера можно привести горы Татры, представляющие собой соединение участков в Польше и Словакии, Карпатские или Бескыдские горы в приграничной зоне между Польшей, Словакией и Чехией, и коридор, который имеется у Словении для Балканской и Альпийской популяций бурого медведя (*Ursus arctos*).

Разработка продуктов и логотипов¹⁹

Сеть «Natura 2000» дает ценную возможность для брендинга региональных продуктов, дополняя специфичные местные бренды и подчеркивая особенные местные качества. Примерами могут стать «Вилд-моский картофель» в Дании, соль из Лессое, водка с бизоновой травой из Польши, тыквенное масло из региона Мур в Австрии и лук с острова Пижриссаар в Эстонии.

Культурные ландшафты: Венгерская пужта

Многие участки сети «Natura 2000» отражают богатство биоразнообразия, которое является «побочным продуктом» традиционной экстенсивной сельскохозяйственной практики, все еще широко используемой в новых странах-членах. Исключительным примером является Венгерская Пужта, полустественная экосистема лугов, простирающаяся между Альпами и Карпатами, появившаяся в результате многовекового экстенсивного выпаса венгерских серых коров и овец.

Туризм, досуг и здоровье

Кроме того, сеть «Natura 2000» приносит значительные выгоды для отдыха и поправки здоровья, туризма и проведения досуга, например прогулочные трассы (Бельгия), велодорожки (Австрия), дорожки для верховой езды и водной активности (катание на лодках в Латвии), рафтинг или рыбалка (Латвия, Эстония). В Бельгии в настоящее время развивается сеть велодорожек и сельских тропинок, а также сеть дорожек для конной езды. В Дании доступность и близость к природным территориям поддерживает уровень качества жизни местного населения и привлекает новых обитателей. Австрийский ландшафт и природные ресурсы пограничного Мура сформировали фундамент для развития туризма за счет горячих источников и езды на велосипедах.

¹⁸ ЕЭЗ: Обозначенные территории (CSI 008) – Оценка. Май 2005.
http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/nature/indicators (использована 07.10.2007).

¹⁹ Всемирный Фонд Охраны Дикой Природы (2002): Продвижение социально-экономических выгод сети «Natura 2000».

4.2 Директива об Охране Диких Видов Птиц 79/409/ЕЕС

Целью Директивы является создание условий для охраны, управления и контроля естественно обитающих диких птиц, их гнезд, яиц и ареалов обитания, а также регулирования использования этих видов в Европейском Союзе. Она служит для обеспечения базовой защиты диких птиц от ловли и убоя; а также для того, чтобы обеспечить достаточную охрану их ареалов обитания, особенно для защиты исчезающих и мигрирующих видов; кроме того, директива запрещает масштабную ловлю или ловлю неизбирательными методами и предотвращает торговлю и коммерческое использование большинства видов птиц.

По этому поводу, страны-члены должны предпринять специальные охранные меры для обеспечения защиты диких птиц и ареалов их обитания, особенно видов, приведенных в Приложении I. Это подразумевает обозначение, управление и контроль над **Специальными Охраняемыми Зонами (СОЗ)**, а также запрет определенных видов вредной деятельности (например, сельское хозяйство или лесоводство). Кроме создания СОЗ страны-члены должны поддерживать ареалы обитания, восстанавливать разрушенные биотопы и создавать новые для естественно обитающих диких птиц.

Аналогично Приложениям Директивы по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны, в Приложениях Директивы об охране диких видов птиц были внесены изменения с учетом биоразнообразия новых стран-членов.

Сделаны некоторые исключения для законной спортивной деятельности и охотничьей практики и для того, чтобы власти могли принимать меры в тех особых случаях, когда птицы представляют серьезную опасность для здоровья и безопасности населения, урожая, животноводства, рыбоводства, лесов, воды и других представителей флоры и фауны.

Помимо данных исключений, наложен запрет на торговлю, перевозку с целью продажи, заключение с целью продажи, а также предложение на продажу живой или мертвой птицы, ее частей или продуктов из нее, за исключением видов, приведенных в Приложении III Директивы.

Кроме того, страны-члены обязаны содействовать исследованиям и деятельности, способствующей охране, управлению и использованию видов птиц, затронутых Директивой²⁰.

Следующая ниже Таблица 5 приводит информацию о важных природоохранных результатах, достигнутых благодаря внедрению Директивы об охране диких видов птиц.

Таблица 5: Результаты внедрения Директивы об охране диких видов птиц

Согласно оценочному исследованию, проведенному Европейским Природоохранным Агентством в мае 2005 г., общая площадь территорий, обозначенных в качестве Специальных Охраняемых Зон (СОЗ) сети «Natura 2000» в рамках Директивы об охране диких видов птиц за последнее десятилетие выросла с приблизительно 8 до 29 миллионов гектаров²¹.

Все виды птиц, находящиеся под угрозой исчезновения в мире и обитающие в ЕС-25, теперь находятся под защитой Директивы об охране диких видов птиц.

Недавнее оценочное исследование, проведенное Birdlife International и Королевским Обществом Охраны Птиц (Дональд и другие, 2007)²² показывает, что Директива по Птицам значительно помогла защите тех видов, которым угрожал наибольший риск, частично за счет обозначения СОЗ. Это исследование, основанное на информации по пятнадцати странам-членам, для которых данные имелись в достаточном количестве, продемонстрировало, что увеличилась не только популяция исчезающих видов в среднем по сравнению с другими видами птиц в ЕС, но и тот факт, что эти же виды имеют лучшие показатели в странах ЕС, чем в других Европейских странах, не входящих в ЕС.

²⁰ <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l28046.htm> (использована 07.10.2007).

²¹ ЕЭЗ (2005): Обозначенные территории (CSI 008) – Оценка. Май 2005.

URL: http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/nature/indicators (использована 07.10.2007).

²² П. Ф. Дональд, Ф. Ж. Сандерсон, И. Ж. Бурфилд, С. М. Бирман, Р. Д. Грегори и З. Валицки (2007): Выгоды для птиц в Европе от Политики Международной Защиты. Опубликовано в томе 317 «Наука», Август 2007, стр. 810–813.

4.3 Сопутствующие многосторонние природоохранные соглашения

В этой секции кратко описываются наиболее значимые соглашения.

Конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение, главным образом, в качестве местобитаний водоплавающих птиц (Рамсарская конвенция)

(Открыта для подписания в Рамсаре, Иран, 1971 г.. Вступила в силу в 1975 г.)

Общей целью Рамсарской Конвенции является противостояние вторжениям и потере заболоченных местностей, которые определяются как зоны болот, топи, торфяники или воды, естественные или искусственные, постоянные или временные, со стоячей или проточной водой, пресной, солоноватой или соленой, включая морские воды, глубина которых во время отлива не превышает шести метров. Для достижения этой цели конвенция поощряет понятие рационального использования водно-болотных угодий путем принятия всесторонней национальной политики и обязывает стороны обозначить по меньшей мере одну территорию для включения в Список водно-болотных угодий международного значения.

Территории, включенные в Рамсарский список, подлежат охранным мерам, в том числе таким, как создание национальных заповедников. Если какая-то из сторон желает исключить территорию из списка, такое исключение должно компенсироваться путем создания дополнительных природных заповедников или путем охраны на данной территории или в другом месте участка, адекватного исходному ареалу.

Конвенция о Биологическом Разнообразии (CBD)

(Открыта для подписания в Рио-де-Жанейро, Бразилия, 1992 г.. Вступила в силу в 1994 г.)

Конвенция о Биологическом Разнообразии (CBD) ставит целью предвидеть, предотвращать и бороться с причинами значительного уменьшения или потери биологического разнообразия у источника из соображений внутреннего, экологического, генетического, социального, экономического, научного, образовательного, культурного, оздоровительного и эстетического характера. Конвенция направлена на урегулирование таких важных вопросов, как доступ к генетическим ресурсам, равное распределение выгод от их использования, передача необходимых технологий и финансовая поддержка. Кроме того, активно приветствуется сотрудничество между государствами и межправительственными организациями.

Участники Конвенции подготавливают национальные стратегии по сохранению биоразнообразия и планы по интеграции понятий сохранения биоразнообразия и устойчивого использования биологических ресурсов в соответствующие секторальные или межсекторальные планы, программы или политики. Более того, участники должны проводить исследования биоразнообразия в своей стране; обозначать компоненты, могущие нуждаться в особой защите; обозначать, контролировать и последовательно регулировать деятельность, способную нанести урон биоразнообразию; содействовать исследованиям и обучению; повышать уровень образования и осведомленности населения; и развивать такую технику, как например оценка влияния и планы по минимизации последствий непредвиденных обстоятельств, угрожающих биоразнообразию. ЕС как один из участников Конвенции разработал Стратегию по Биоразнообразию ЕС, а также Программу Действий по Биоразнообразию, которая занимается вопросами интеграции данной стратегии в другие отраслевые сектора.

Конвенция о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения (CITES)

(Открыта для подписания в Вашингтоне, 1973 г.. Вступила в силу в 1975 г.)

Конвенция CITES направлена на охрану видов дикой флоры и фауны и обеспечение их сохранности путем регулирования торговли. Торговля видами, находящимися на грани исчезновения и перечисленными в Приложении I Конвенции, обычно запрещена (исключения могут быть сделаны, например, для создания схем размножения в неволе). Торговля видами, перечисленными в Приложении II, подлежит определенным ограничениям и контролируется системой пропусков, целью которой является обеспечение того, чтобы использование этих видов не привело к дальнейшему уменьшению их популяции. Каждая из Сторон должна установить Научный (определяющий, является ли уровень экспорта вида губительным для его национальной популяции) и Управленческий Орган Власти (обеспечивающий законность торговли).

Постановлением Совета 338/97/ЕС по видам, находящимся под угрозой исчезновения добивается внедрения конвенции CITES. Постановление вводит ряд мер, более строгих по сравнению с мерами, предусмотренными CITES.

Конвенция об охране мигрирующих видов диких животных (CMS)

(Открыта для подписания в Бонне, Германия, 1979 г.. Вступила в силу в 1983 г.)

Боннская Конвенция (CMS) направлена на защиту мигрирующих животных в целом по всей зоне их обитания. С одной стороны, Конвенция обеспечивает рамки и практический механизм соединения охраняемых зон вдоль миграционных путей с целью формирования связи между ними. С другой стороны, она обеспечивает логическое объяснение все более популярной тенденции сдвоенных охраняемых зон²³. Жизненно важным является учет международного миграционного поведения животных внутри национальных или региональных охраняемых зон для выявления пробелов в покрытии маршрутов, особенно в проблемных географических местах (например, узкие горные коридоры) и ключевых местах отдыха животных.

Мигрирующие виды, которые получают выгоды от применения охранных мер в странах-хозяевах любого звена цепи распространения вида (так называемые Страны Обитания) перечислены в двух приложениях к конвенции. Страны Обитания обязаны предоставить полную защиту этих видов от такой деятельности как охота, рыбалка, ловля, разорение и преднамеренный убой и должны прилагать все усилия для сохранения их ареалов обитания.

Решение Совета о Поправках к Боннской Конвенции 98/145/ЕС направлено на улучшение дополнений, сделанных к Приложениям Боннской Конвенции об Охране Мигрирующих Видов Диких Животных на Пятой Встрече Сторон, так как ЕС является участником Конвенции в качестве «региональной организации по экономической интеграции».

Конвенция об охране дикой фауны и флоры природных сред обитания в Европе

(Открыта для подписания в Берне, Швейцария, 1979 г.. Вступила в силу в 1982 г.)

Бернская Конвенция является законным международным инструментом в сфере охраны природы, направленным на защиту дикой флоры и фауны и ареалов ее обитания с особым акцентом на исчезающих и уязвимых видах и устойчивом развитии. Конвенция обеспечивает меры, предпринимаемые сторонами для поддержания популяций видов дикой флоры и фауны и их ареалов в целом, а также особые защитные мероприятия, необходимые для видов, перечисленных в Приложениях I (строго охраняемые растения), II (строго охраняемые животные) и III (охраняемые животные).

В 1998 г. в качестве части работы по Конвенции Европейским Советом была запущена программа «Изумрудная Сеть». Изумрудная Сеть – это экологическая сеть зон особого охранного значения (ЗООЗ), которая должна быть создана на территории участвующих сторон и стран-наблюдателей Бернской Конвенции, включая, среди прочих, страны центральной и восточной Европы и страны-члены ЕС. Для стран-членов участки Изумрудной Сети²⁴ совпадают с участками сети «Natura 2000», созданными в рамках Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны.

²³ например совместная деятельность по сохранению биоразнообразия в Кавказском регионе между всеми соседними государствами .

²⁴ Бернская Конвенция (1979) и Директива по Ареалам Обитания (1992) имеют полное совпадение целей. Обе являются законными международными инструментами, направленными на защиту дикой природы и естественных ареалов обитания. Их основная разница состоит в том, на какую территорию распространяется их действие (на страны-члены ЕС по Директиве по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны и всю Европу и часть Африки –по Конвенции), и в том, что Директива более подробна в плане описания обязательств по охране естественных ареалов обитания.

Список 1 демонстрирует, какие из стран-партнеров – соседей ЕС являются участниками того или иного Много-стороннего Природоохранного Соглашения (МПС).

**Список 1: Участники МПС среди стран-партнеров, соседей ЕС
(Статус по состоянию на июль 2007 г.)**

Страна-Партнер	Рамсар	CBD	CITES	CMS	Берн
Алжир	X	X	X	X	
Армения	X	X			
Азербайджан	X	X	X		X
Беларусь	X	X	X	X	
Египет	X	X	X	X	
Грузия	X	X	X	X	
Израиль	X	X	X	X	
Иордан	X	X	X	X	
Ливан	X	X			
Ливия	X	X	X	X	
Молдова	X	X	X	X	X
Марокко	X	X	X	X	X
Россия	X	X	X		
Сирия	X	X	X	X	
Тунис	X	X	X	X	X
Украина	X	X	X	X	X

4.4 Дальнейшие разработки в природоохранной политике ЕС

Помимо Директив и Международных Соглашений, описанных в предыдущих параграфах, существует ряд стратегий ЕС и документов, фокусирующихся на охране природы, которые могут представлять интерес для Европейских стран-соседей.

Интегрированное управление прибрежными зонами (ИУПЗ)

ЕС выпустил ряд рекомендаций, руководств и исследований по интегрированному управлению прибрежными зонами. С 1996 по 1999 гг. Комиссия провела Демонстрационную Программу по ИУПЗ с целью собрать техническую информацию и стимулировать дискуссию между различными участниками управления прибрежными зонами. Следующим шагом стало принятие Комиссией Стратегии по ИУПЗ, за которой последовала Рекомендация по внедрению ИУПЗ в Европе, которая была принята Советом и Парламентом в 2002 г.²⁵. Необязательная по характеру Рекомендация определяет шаги, которые должны быть предприняты странами-членами для разработки национальных стратегий по ИУПЗ, срок представления был к 2006 г.

Общая Политика Рыболовства (ОПР)

В рамках ОПР ЕС разработал серию мер, направленных на уменьшение и прекращение излишней рыбной ловли. Кроме того, существует Сообщение²⁶ о Стратегии интеграции природоохранных аспектов в ОПР, выпущенное Комиссией. Эта стратегия обеспечивает полезными понятиями, на которые могут опираться Европейские страны-соседи при разработке собственных политик или стратегий по устойчивому рыболовству.

²⁵ Сообщение по Интегрированному Управлению Прибрежными Зонами: Стратегия для Европы (COM/00/547 от 17.09.2000) и Рекомендация касательно внедрения ИУПЗ в Европе (30 мая 2002 г.).

²⁶ Сообщение от 14 июля 1999 г. по Управлению Рыболовством и Охране Природы в Морской Среде, COM (99) 363 final.



5 Нынешняя ситуация в природоохранном секторе

5.1 Восточные страны-партнеры, сопредельные с ЕС, и Россия

5.1.1 Особые аспекты и трудности

Основные природоохранные проблемы и связанные с ними трудности **в восточных странах-партнерах²⁷ и России** схожи и включают в себя химические и ядерные загрязнения и отходы, загрязнение воды и воздуха промышленностью, потерю биоразнообразия, ухудшение ареалов обитания и почв. Эти проблемы, связанные с вопросами охраны природы, возникают по причине других проблем, часто вытекающих из неадекватного управления землепользованием, недостающих механизмов контроля, дефицита финансирования сферы охраны природы, недостаточности политики и общественной осведомленности.

В частности, **Черное Море** находится под угрозой из-за неочищенных канализационных сбросов, ведущих к деградации его биоразнообразия, ареалов, рыбных ресурсов, эстетической и оздоровительной ценности и качества воды.

5.1.2 Институциональное устройство

Природоохранные органы, тем не менее, имеются во всех странах, в основном это Министерства по Окружающей Среде. Эти министерства ответственны за введение природоохранной политики, разработку и исполнение законов и подзаконных актов. Природоохранная политика восточных стран-соседей была сформулирована посредством ряда национальных стратегий, законодательных актов и меморандумов. Многие страны также заявили о своем намерении работать над сближением с ЕС, в результате чего появились Соглашения о Партнерстве и Сотрудничестве (СПС) и **Программы Действий по Политике Европейского Соседства (ENP) для Стран, Сопредельных с ЕС²⁸**. Основными природоохранными целями этих программ действий является разработка рамочного законодательства и базовых процедур и обеспечение планирования в сфере охраны природы. В дополнение к этому, некоторые восточные страны-партнеры работают над разработкой и внедрением существующих национальных планов и программ по биоразнообразию и особо охраняемым территориям или над принятием законодательства по дикой флоре и экологическим сетям.

Более того, большинство восточных стран-партнеров ратифицировали международные соглашения, такие как Конвенция CITES, Конвенция по Биоразнообразию, Бернская Конвенция, Эспусская Конвенция или Орхусская Конвенция, но сталкиваются с проблемой недостатка ресурсов на региональном и местном уровнях, необходимых для внедрения требований этих конвенций. Несомненно предпринимаются большие усилия для развития природоохранной сферы внутри стран и ускорения развития законодательных процессов, позволяющих участие общественности в принятии решений в природоохранной, экономической, социальной сферах и сотрудничестве между НГО и государственными структурами.

Карта-схема Общеэкономического Пространства в рамках Стратегического Партнерства между ЕС и Россией обеспечивает «сотрудничество в сфере охраны биоразнообразия, в том числе в сфере разработки систем охраняемых территорий в соответствии с Конвенцией по Биоразнообразию».

²⁷ Это включает Молдову, Беларусь, Украину, Грузию, Азербайджан и Армению.

²⁸ Такие планы приняты для Украины, Молдовы, Армении, Азербайджана и Грузии.

5.2 Страны-партнеры Средиземноморья

5.2.1 Особые аспекты и трудности

Страны-партнеры Средиземноморья в основном страдают от недостатка пресной воды, растущей пропасти между спросом и предложением, ухудшением качества воды и доминированием водопользования сельскохозяйственной отрасли. По этой причине, основными трудностями являются **истощение запасов воды и ее засоление**.

5.2.2 Институциональное устройство

Только несколько стран имеют природоохранное законодательство, датируемое ранее 1980-х гг.. Однако сегодня все Средиземноморские страны-партнеры имеют региональные природоохранные структуры. В целом, ключевым учреждением является Министерство по Окружающей Среде. Такие министерства образовывались в течение последних нескольких лет в некоторых странах. Они ответственны за разработку политики и законодательства, природоохранный мониторинг, а также за обозначение охраняемых территорий и управление ими.

Предпринимаются особые усилия для улучшения сотрудничества в сфере охраны природы между Европой и странами-соседями. Это подразумевает создание Рамочных Условий Европейско-Средиземноморского Партнерства, **Краткосрочных и Среднесрочных Приоритетных Природоохранных Программ Действий (SMAP)**²⁹ и **Средиземноморской Программы Действий (UNEP/MAP)**. Создано несколько региональных центров для внедрения UNEP/MAP на региональном, национальном и местном уровнях.

В рамках существующих **Программ Действий** для стран-партнеров, сопредельных с ЕС, большинство Средиземноморских соседей предполагает разработку рамочного и вторичного (внедряющего) законодательства и базовых процедур и обеспечение планирования в ключевых экологических секторах, в том числе и в сфере охраны природы. Более того, некоторые страны фокусируются на действиях по принятию планов и программ, связанных с биоразнообразием и обменом опытом по сохранению биоразнообразия и сельских ландшафтов, с особым вниманием относясь к мигрирующим видам.

²⁹ Приняты в 1997 г. на Конференции в Хельсинки или Программой ООН по Охране Окружающей Среды.

6 Выводы для стран-соседей

Финансирование ЕПД со стороны ЕС

С начала новой Финансовой Структуры 2007–2013 гг., ЕС обеспечивает финансовую поддержку странам-соседам при помощи специального Европейского механизма политики добрососедства и партнерства (ENPI). Он нацелен на различные области сотрудничества, в том числе на устойчивое развитие и охрану окружающей среды, оказывая поддержку совместно оговоренным приоритетам реформирования в рамках Программ Действий ЕПД. ENPI будет направлен на устойчивое развитие и сближение с политикой и законодательством ЕС и принесет радикальное улучшение в возможности оказания поддержки трансграничному сотрудничеству, а также сотрудничеству на внешних границах ЕС, таким образом закладывая основы для избежания возникновения новых размежеваний и содействия гармоничному территориальному развитию по внешним границам ЕС. ENPI заменяет собой программы MEDA (для южных Средиземноморских соседей) и TACIS (для соседей на востоке и Российской Федерации).

Руководствуясь согласованными в Программах Действий приоритетами, ENPI обеспечивает поддержку в рамках национальных, региональных, трансграничных и межрегиональных программ. Существует также целый ряд тематических программ глобального охвата, от которых страны-соседи ЕС могут получать выгоды. Это включает в себя тематическую программу по охране природы и устойчивому управлению природными ресурсами, в том числе энергетическими.

Бюджет ENPI зафиксирован на уровне около 12 миллиардов евро на период 2007–2013 гг. В реальности это означает повышение на 32% по сравнению с предыдущей финансовой структурой.

В качестве средства технической поддержки в рамках ЕПД были созданы **Инструмент Технической Поддержки и Информационного Обмена (ИТПИО)** и долгосрочные **двусторонние соглашения** со странами-соседами ЕС:

- **ИТПИО** обеспечивает техническую поддержку и обучение, связанные с осуществлением Программ Действий ЕПД, в том числе связанные со сближением, применением и наблюдением за соблюдением законодательства. В значительной степени он основан на имеющемся спросе, служит для обращения за поддержкой и для быстрого предоставления специальной квалифицированной информации, необходимой для разрешения проблем³⁰.
- **Прямое двустороннее сотрудничество (заключение двусторонних соглашений)** направлено на оказание странам-бенефициариям поддержки в развитии современных и эффективных систем администрации. Оно способно также постепенно способствовать сближению с законодательством ЕС, где это уместно и необходимо.

³⁰ <http://taiaex.ec.europa.eu/>.

6.1 сновные трудности и приоритеты

Что касается стран, сопредельных с ЕС, и России, движение в сторону сближения законодательства в природоохранной сфере наиболее проблематично в Средиземноморском регионе. Для того чтобы адаптировать национальное законодательство к законодательству ЕС потребуются значительные усилия, так как существуют институциональные, административные, технические и финансовые аспекты, а также различия между странами. Поэтому необходима разработка индивидуальной стратегии для каждой заинтересованной страны.

В следующем абзаце предлагаются потенциальные шаги на пути к сближению с природоохранной политикой ЕС и приведены соображения, которые необходимо учитывать в процессе. Эти шаги включают в себя анализ разрывов в законодательстве и определение приоритетов сближения, общие требования, а также пять специфических задач, перечисленных в хронологическом порядке.

Анализ разрывов в законодательстве и определение приоритетов сближения

Первоначальным шагом для всех стран должно стать определение приоритетов и целей сближения. Должна быть произведена реалистичная оценка того, в какой степени каждая страна-партнер может привести свое законодательство в соответствие с Природоохранными Директивами ЕС и в каких сферах такое сближение принесет наибольшие выгоды. Это должно привести как к приоритизации задач (на основе срочности вопросов, соображений законодательства, эффективности затрат и экономической целесообразности), так и к разработке национальной стратегии сближения с природоохранным законодательством ЕС.

Важным заданием внутри этого процесса является анализ разрывов, а в частности:

Анализ существующего законодательства: Необходимо определить форму законодательного сближения, наиболее подходящую к рамкам существующего законодательства – например, существует ли необходимость в принятии новых законов по охране природы, или достаточно будет внести поправки к существующим законам и выпустить дополнительные регулирующие акты.

Анализ существующих институциональных структур и состояния по исполнению законодательства: В дополнение к анализу законодательства может оказаться полезным и сравнение существующей институциональной структуры и того, как осуществляется внедрение существующего природоохранного законодательства.

Общие требования к процессу внедрения

Для обеспечения успешной адаптации природоохранного законодательства, компетентные органы должны привлекать участников, таких как фермеры, частные землевладельцы, группы пользователей, органы планирования и НГО, с самого начала процесса.

В этом контексте, **информированный диалог и дискуссии** необходимы для усиления уверенности в обозначении участков, уменьшения противодействия и улучшения сотрудничества между индивидуальными участниками. В дополнение к этому будет полезен диалог, **разъясняющий реальные затраты и возможности**.

Участие общественности может быть достигнуто, например, путем внедрения Орхусской Конвенции³¹. В целом, существует необходимость улучшать осведомленность общественности в сфере окружающей среды. Информация должна быть доступна широкой публике и начаты процессы консультаций. Большинство стран-соседей ЕС не имеют процедур, позволяющих обществу участвовать в разработке проектов законов и их внедрении внутри государства. Это одна из основных причин недостаточного внедрения.

В следующем разделе описывается пятишаговое сближение с природоохранной политикой ЕС. Страны-партнеры должны оценить, какой этап является наиболее приемлемым, принимая во внимание свои начальные позиции.

³¹ Для стран Средиземноморья, не подписавших Орхусскую Конвенцию, может стать интересной Директива 2003/4/ЕС Европарламента и Совета от 28 января 2003 г. о доступе общественности к природоохранной информации, а также некоторые более поздние директивы в рамках текущих предложений Комиссии по этим вопросам.

1. Укрепление природоохранного законодательства

Некоторым странам-партнерам необходимо усилить свое природоохранное законодательство или даже разработать новое, для того чтобы транспонировать избранные требования Директив в собственное национальное законодательство. При создании экологических сетей охраняемых территорий (по модели сети «Natura 2000», покрывающей территорию стран-членов ЕС) необходимо внедрить соответствующие статьи Директив по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны и об охране диких видов птиц, например, статью 4 Директивы по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны, которая гласит, что страны должны предложить список участков, сопровождаемый необходимой географической и научной информацией, или Статью 6 этой же Директивы, которая описывает охранные меры, необходимые для защиты участков экологической сети «Natura 2000». Национальным законодательством должны также устанавливаться условия для создания систем особой защиты для тех видов животных и растений, которые находятся под угрозой (Статья 12, Директива по охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны).

2. Институциональное устройство на национальном уровне

В большинстве случаев странам-партнерам необходимо укрепить свои слабые административные структуры. Внедрение системы охраняемых территорий или принятие Европейской Природоохранной Политики требует решения административных и координационных задач в следующих сферах: идентификация и выбор участков (СЗК и СОЗ), введение мер управления землепользованием внутри этих участков и мониторинг.

Таким образом, **административные и институциональные возможности** должны быть усилены, для того чтобы весь процесс сети «Natura 2000» мог быть осуществлен как возможность оказать содействие охране природы и устойчивому сельскому и региональному развитию. Например, должны быть созданы **координационные механизмы** для того, чтобы обеспечить интеграцию природоохранных аспектов внутри других политик, министерств и учреждений, например, в сельском хозяйстве, рыболовстве, лесоводстве или туризме³².

В некоторых странах для успешной адаптации природоохранного законодательства к Директивам ЕС необходимы **административная и институциональная реформа** и/или **создание новых мощностей**. Это также подразумевает наличие надлежащих научных доказательств для выбора участков, подходящих под критерии СЗК или СОЗ.

В целом, более **четкие обязанности и функции** различных государственных природоохранных органов и специализированных учреждений на национальном, региональном и местном уровнях необходимы для того, чтобы процесс внедрения политики был более эффективным. Такое более четкое определение обязанностей и функций поможет улучшить **подотчетность и прозрачность**.

В настоящее время в странах Средиземноморья несколько учреждений вовлечены в управление биоразнообразием и их зоны ответственности пересекаются. Таким образом, им всем выгодно назначение одного или двух учреждений, а соответствующие контролирующие органы будут определять, создавать и осуществлять мониторинг охраняемых территорий.

3. Институциональное устройство на региональном/местном уровнях

Будущее управление охраняемыми территориями требует создания компетентных структур на региональном или местном уровне. Эти структуры будут ответственны за осуществление соответствующего режима охраны этих территорий.

Следующей важной задачей этих органов становится оценка, мониторинг, и наблюдение за частотой наличия определенных ареалов и видов на этих территориях. Это потребует **кооперации между штатом специалистов, всем управленческим аппаратом и наблюдательными агентствами**. Кроме того, может потребоваться провести тренинги для членов различных компетентных органов для обеспечения такой кооперации на национальном, региональном и местном уровнях на каждой из стадий.

³² Всемирный Фонд Охраны Дикой Природы (2004): стр. 20.

4. Процесс выбора ЗООЗ и СОЗ

Одной из наиболее сложных и трудоемких задач является идентификация и выбор зон особого охранного значения (ЗООЗ) для видов и ареалов на основе общенаучных критериев и критериев, установленных в Приложениях. Процесс выбора должен также включать номинацию Специальных Охраняемых Зон (СОЗ) согласно требованиям Директивы об охране диких видов птиц.

Опыт стран-членов ЕС показывает, что на этот процесс может уйти до 10 лет. Поэтому **действия в этом направлении должны быть начаты как можно скорее.**

В данном процессе может оказаться весьма действенной помощь специально обученных экспертов, особенно когда страны-партнеры сталкиваются с ограниченными возможностями управления и недостатком опыта внутри природоохранных органов и учреждений.

Страны-партнеры, которые уже присоединились к Изумрудной Сети в рамках Бернской Конвенции и обозначили Зоны Особого Охранного Значения (ЗООЗ) могут учитывать этот опыт в данном процессе.

Следующим потенциальным шагом станет определение этих зон в качестве Специальных Зон Консервации (СЗК) или Специальных Охраняемых Зон (СОЗ) и создание планов управления и других необходимых программ вслед за беседами с землевладельцами и управленцами, а также подготовка к управлению участком. В некоторых случаях, может быть необходима компенсация за осуществление ограничивающей управленческой деятельности.

5. Дальнейшие шаги

Согласованные и интегрированные политики и программы для обозначенных территорий могут способствовать успешной адаптации Европейского природоохранного законодательства. Поэтому, достижения сети «Natura 2000» и связанная деятельность и выгоды должны быть интегрированы в локальные, сельские региональные и национальные планы развития настолько, насколько это возможно. Это требует всестороннего обзора отраслевых целей (например, охватывающих транспорт, стимулирование местного экономического развития). Интегрированное пространственное планирование тоже должно разъяснить вопросы доступа, особенно путем обозначения территорий ограниченного доступа и зон, доступ к которым должен оставаться открытым для развития экономики и оздоровительного сектора³³.

Необходимо создать **эффективную национальную природоохранную мониторинговую систему** для охраняемых территорий с использованием гармонизированной методологии, осуществляемой одним учреждением. Для этого также может потребоваться обучение персонала.

³³ Всемирный Фонд Охраны Дикой Природы/IEEP (2002): стр. vi-vii, 24–25.

6.2 Оценка затрат на внедрение природоохранных Директив ЕС и опыта новых стран-членов

В странах, испытывающих серьезные трудности финансирования в сфере природоохранного управления, а к таким относится большинство стран-соседей ЕС, затраты на внедрение природоохранного законодательства играют важную роль.

В отличие от управления отходами и охраной воздуха внедрение природоохранной политики не требует больших инфраструктурных инвестиций. Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны и об Охране диких видов птиц скорее более требовательны в отношении организационных и институциональных затрат³⁴. Масштаб затрат также зависит от желаемого уровня имплементации законодательства.

Обсуждая затраты на создание сети Natura «2000», местные участники часто ссылаются на ограничение их экономической деятельности, наложенное в связи с определением территории частью сети или ее управлением. Такие ограничения, как правило, не так значительны, как многие предполагают, так как обычно при создании сети не требуется прекращения экономической деятельности. Однако, сеть «Natura 2000» может привести к дополнительным затратам, например снижению цен на сельскохозяйственные земли или повышению цен на недвижимость в соседних районах. Изменяются методы землепользования, например, внутри охраняемых территорий часто внедряются методы более устойчивого рыболовства и ведения сельского хозяйства.

На преодоление таких затрат от государственных служащих требуется предоставление информации и действия, направленные на повышение осведомленности. Властям необходимо разъяснить участникам, как и почему был выбран тот или иной участок, в том числе разъяснить экологические и потенциальные социально-экономические выгоды от такого выбора. Местные участники могут также выиграть от экосистемных услуг, например если предварительная очистка воды или альтернативные водные источники становятся ненужными в связи с уменьшением риска сбросов загрязнителей в грунтовые воды. Для успешной реализации социально-экономических выгод на охраняемых территориях необходимы достаточные ресурсы для поддержки и развития инициатив (например, информационный центр, велодорожки), а также долгосрочная управленческая деятельность.

Основываясь на предыдущем опыте, затраты на сеть «Natura 2000», включая обозначение, планирование, управление и инвестиции, значительно варьируются от участка к участку. Оценочные затраты составляют от € 20/га до € 500/га в год, или от € 15.000/на участок до € 2 million на участок в год³⁵. Дальнейшие оценки приводят к цифре в € 6,1 миллиард в год для ЕС-25, но эта цифра нуждается в корректировке³⁶.

Финансирование может осуществляться из ряда источников (национальных, международных, двусторонних программ, фондов ЕС). Частный сектор также может принять участие в природоохранном инвестировании и финансировании. В целом, такое финансирование становится возможным после налаживания позитивных связей между охраной окружающей среды и устойчивым экономическим и социальным развитием. Получение таких средств требует осведомленности о возможностях финансирования и доступа к ним.

³⁴ Европейская Комиссия (2004): стр. 36 .

³⁵ Всемирный Фонд Охраны Дикой Природы/IEEP (2002): стр. 24.

³⁶ Сообщение о финансировании сети «Natura 2000». COM (20499) 431 final.



7 Дальнейшая информация

1. Дальнейшая информация по сближению и внедрению экологической и природоохранной политики ЕС:

- Управление Природоохранными Ресурсами (УПР) (2003): Сближение с природоохранным законодательством ЕС в Восточной Европе, Кавказе и Центральной Азии: Путеводитель. Подготовлен Европейской Комиссией.
- Европейская Комиссия (2001): Управление Сетью «Natura 2000» – Положения Статьи 6 Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны 92/43/ЕЕС.
- Европейская Комиссия (2001): Выгоды от сближения с природоохранным законодательством для Стран-Кандидатов в члены. Часть E – Природоохранные Директивы. Финальный Отчет. Имеется по ссылке http://ec.europa.eu/environment/enlarg/benefit_en.htm (использована 07.10.2007).
- Европейская Комиссия (2003): Справочник по Внедрению Природоохранного Законодательства ЕС (2003): Глава 6: Охрана Природы. Имеется по ссылке <http://ec.europa.eu/environment/enlarg/handbook/handbook.htm> (использована 07.10.2007).
- Европейская Комиссия (2003): ЖИЗНЬ сети «Natura 2000» – 10 лет внедрения законодательства.
- Европейская Комиссия (2003): Справочник по Интерпретации Европейских Ареалов Обитания. 25 Евро.
- Европейская Комиссия (2004): Применение сетевого графика сближения для новых независимых государств в Средиземноморском регионе. Финальный отчет.
- Европейская Комиссия (2005): «Natura 2000» – охрана в сотрудничестве с партнерами. Имеется по ссылке http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000/conservation_in_partnership.pdf (использована 07.10.2007).
- Европейская Комиссия (2005): Финансирование сети «Natura 2000» – Справочник-Путеводитель. Имеется по ссылке http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/docs/financing_natura2000_en.pdf (использована 07.10.2007).
- Европейская Комиссия (2007): Разъясняющий документ к Статье 6(4) Директивы по Охране естественных мест обитания дикой флоры и фауны 92/43/ЕЕС. Имеется по ссылке http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_en.pdf (использована 07.10.2007).
- Форум по Европейским Ареалам (2006): На пути к мониторингу биоразнообразия в Европе – Оценка, мониторинг и отчетность по охранному статусу Европейских ареалов и видов. Результаты, комментарии и рекомендации консультантов-НГО на Форуме по Европейским Ареалам. Июль 2006.
- LDK-ECO S.A. (2006): Поддержка DG Environment для развития Средиземноморской Анти-загрязняющей Инициативы «Горизонт 2020». Обзор текущей и завершенной деятельности. Подготовлено для DG Environment. Европейская Комиссия.
- ВФОДП/IEEP (2002): Содействие социально-экономическим выгодам от сети «Natura 2000». Вводный Отчет для Европейской Конференции по «Содействию социально-экономическим выгодам от сети «Natura 2000»». Брюссель, 28–29 ноября 2002.
- ВФОДП (2004): Сеть «Natura 2000» в новых странах-членах ЕС. Статусный отчет и перечень территорий для избранных ареалов обитания и видов – Охватывает Чешскую Республику, Венгрию, Литву, Мальту, Польшу, Словакию и Словению, вместе со статусным отчетом по Кипру, Эстонии, Латвии, а также Болгарии и Румынии.

2. Веб-сайты:

http://ec.europa.eu/environment/nature/index_en.htm

Европейская Экономическая Зона (ЕЭЗ): <http://themes.eea.europa.eu/>;

Информация по специфической среде (Природа): http://themes.eea.europa.eu/Specific_media/nature



ISBN 978-92-79-08298-6



9 789279 082986