**Б. В. Кіндюк, ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНИХ ПРИНЦИПІВ ЛІСІВНИЦТВА У ЛІСОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ**

В статті розглянуто зміст принципів міжнародного співробітництва в сфері лісівництва, прийнятих Конференцією ООН з навколишнього природного середовища 14 червня 1992 р. у Ріо-де- Жанейро, досліджено шляхи закріплення їх положень у національному лісовому законодавстві України. Виконане дослідження дозволило поділити ці принципи на три групи: 1) такі, що цілком імплементовані у діюче лісове законодавство; 2) такі, що знайшли часткове втілення у законодавстві; 3) такі, що потребують імплементації.
Ключові слова: принципи лісівництва, лісове законодавство, міжнародне співробітництво, імплементація.
Актуальність теми дослідження обумовлена необхідністю гармонізації принципів українського лісового права із відповідними міжнародно-правовими стандартами у зазначеній галузі. Порушення вимог лісового законодавства у вигляді рубок в захисних зонах річок, водойм, схилах гір призвели до природних катаклізмів в Українських Карпатах, які мають наслідки на території не лише України, але й сусідніх країн. Скорочення лісових площ в інших регіонах України, яке відбувається під дією антропогенного навантаження, спричинило погіршення екологічних умов життя населення та зменшення врожаїв сільгоспкультур. Зазначені обставини вимагають нагальних змін у лісовому законодавстві, пов’язаних із імплементацією міжнародних принципів лісівництва.
Аналіз публікацій вирізняється складністю проведення з двох причин. З одного боку, існує чимала кількість праць, присвячених дослідженню міжнародного права навколишнього природного середовища, його інститутів, принципів та доктрин. Водночас, недостатньо опрацьованими залишаються питання міжнародно-правової охорони лісів та закріплення міжнародних принципів лісівництва у законодавстві України.
Фрагментарно даної теми торкались у своїх дослідженнях Г. І. Балюк, В. В. Костицький, В. І. Лавров, П. В. Мельник, Я. І. Мовчан, В. П. Непийвода, І. М. Синякевич, П. М. Сухорольський,
О. І. Фурдичко. В цілому, публікації зазначених авторів мають розрізнений характер та потребують систематизації.
Метою роботи є аналіз змісту міжнародних принципів лісівництва, прийнятих Конференцією ООН 1992 р. у Ріо-де-Жанейро з навколишнього природного середовища та дослідження шляхів їх імплементації у діюче лісове законодавство України.
Викладення матеріалів дослідження необхідно розпочати з того, що принципи лісівництва, прийняті Конференцією ООН з навколишнього середовища й розвитку (Ріо-де-Жанейро, 14 червня 1992 р.) відіграють важливу роль в забезпеченні міжнародного співробітництва в галузі раціонального використання та відтворення лісів. Зазначені принципи не мають обов’язкової сили і є декларативною заявою з викладенням концепції для глобального вирішення проблеми раціонального використання, збереження і збалансованого розвитку всіх видів лісів. Їх головна мета полягає в сприянні раціональному використанню, збереженню і розвитку лісів, а також у реалізації їх багатоцільових взаємодоповнюючих функцій і видів використання.
У дослідженні Г. І. Балюк здійснено аналіз дев’яти принципів міжнародного співробітництва у сфері охорони, використання та відтворення лісів, але не зазначено при цьому, які з них були закріплені в діючих нормативно-правових актах, а які ні [3]. З огляду на це, доцільно розглянути зміст цих принципів, механізми їх реалізації, дослідити положення міжнародних договорів у галузі лісівництва, ратифікованих Верховною Радою України.
1. Принцип поєднання суверенного права держав освоювати власні ресурси відповідно до стратегічної політики в галузі охорони навколишнього середовища із необхідністю мінімізації шкоди навколишньому середовищу інших держав чи районів за межами національної юрисдикції.
Щодо України даний принцип має важливе практичне значення, позаяк українські підприємства, організації будівельної індустрії, а також громадяни мають нагальні потреби у деревині. З огляду на це вкрай необхідною є розробка проектів освоєння власних лісових ресурсів з дотриманням міжнародних стандартів щодо збереження цього природного ресурсу. Порушення екологічних норм при здійсненні рубок в лісах Українських Карпат призвело до активізації несприятливих природних явищ: повеней, зсувів ґрунту, вітровалів. Природна будова Карпатського регіону спричинює формування на території України повеней та інших несприятливих природних явищ, що пересуваються на територію сусідніх країн: Словаччини, Угорщини, Румунії, Польщі. Подібні ситуації неодноразово виникали за радянських часів, однак тогочасна влада настійливо ігнорувала вимоги сусідніх країн щодо обмеження рубок в Карпатських лісах. Виходячи з цього, формування вітчизняної політики у лісовій галузі має відбуватися на основі принципу мінімізації наслідків несприятливих природних явищ. На практиці така вимога означає необхідність прийняття нормативно-правових актів, які б за своїм змістом охоплювали різноманітні аспекти правової охорони цього природного ресурсу. З іншого боку, враховуючи наявність тринадцяти міжнародних угод, ратифікованих Україною, постає питання щодо гармонізації українського лісового законодавства з міжнародним. Дієвість цих заходів залежить від ступеня узгодженості питань використання лісів та лісової політики України з іншими державами Карпатського регіону.
2. Принцип суверенного і невід’ємного права держав на використання, управління і розвиток лісових ресурсів відповідно до власних потреб і рівня соціально-економічного розвитку та на основі національної політики, яка узгоджується із цілями сталого розвитку і законодавством.
На думку акад. І. М. Синякевича, неефективна система управління лісовою галуззю суттєво гальмує її розвиток [8, с. 295]. При цьому Україна має досить розвинену деревообробну промисловість з великою кількістю підприємств, значним виробничим потенціалом і потужностями. За часів існування Радянського Союзу в розбудову цієї галузі інвестувалися значні кошти.
Реалізація зазначеного принципу вимагає вироблення механізмів запровадження ресурсозберігаючих технологій, змін у податковій системі, формування на конкурентних засадах ринку надання послуг лісовому господарству. Цілком зрозуміло, що держава повинна забезпечити підготовку відповідної нормативно-правової бази з метою досягнення поставлених цілей.
Важливим кроком в конкретизації завдань національної політики стала Концепція реформування та розвитку лісового господарства, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. [7]. Цим документом передбачено вдосконалення системи ведення лісового господарства, перегляд системи розподілу лісів за екологічним та господарським призначенням.
3. Принцип необхідності активізації зусиль, спрямованих на раціональне використання,
збереження і розвиток лісів.
Реалізація даного принципу набуває особливого значення для Карпатського регіону, що являє собою єдиний природний об'єкт, розділений державними кордонами. Раціональне використання лісів дозволяє підтримати їх нормальний екологічний стан, позаяк виснаження лісових ресурсів в одній частині регіону сприяє аналогічним процесам в інших областях.
Збереження та раціональне використання лісів означає необхідність підготовки нормативно- правових актів, що регламентують наступні види заходів: невиснажливе лісокористування; побічне використання лісу в обсязі, який не ставить під загрозу його природне відтворення; відновлення лісових насаджень у випадках, коли їх стан не відповідає вимогам екологічних стандартів.
4. Принцип ключової ролі всіх видів лісів в справі підтримання екологічних процесів і рівноваги на місцевому, національному, регіональному і глобальному рівнях.
Ліси, розташовані на території України, відрізняються видовим різноманіттям й екосистемним біорізноманіттям. Сучасні наукові уявлення про природні угруповання виходять з унікальності кожної ланки екологічного ланцюжка. Це означає, що зникнення або скорочення одного виду лісів може завдати непоправної шкоди всій лісовій екосистемі, куди входять інші види флори та фауни. Сьогодні значне антропогенне навантаження на українські ліси у поєднанні з природними процесами призвело до всихання багатьох лісових лісових масивів, що складаються з дубу, сосни, ялини, вільхи та інших цінних порід. В Українських Карпатах спостерігаються процеси всихання суто ялинкових насаджень на площі близько 35 тис. га, або 11% від загальної площі похідних ялинників [8, с 298]. Загибель цих лісів негативно позначиться на біологічному і генетичному різноманітті, а також призведе до незворотних змін флори та фауни регіону. В ЛК-2006 ст. 80 регламентує необхідність відновлення лісів на зрубах та згарищах протягом двох років. При цьому в тексті статті відсутня вимога проводити відновлення з урахуванням раніше існуючого породного складу. Ігнорування цього положення призвело до серйозних змін у видовому складі лісів Українських Карпат, де відбулася заміна цінних дубово-букових масивів на менш цінні ліси зі смереки, вільхи тощо.
5. Принцип поваги і забезпечення самобутності, культури і прав корінних народів, а також інших груп населення, які проживають в лісових районах.
За тривалу історію в Україні накопичено чималу кількість традицій, звичаїв та правил користування лісами. Одним з таких звичаїв, відомим ще з часів Великого князівства Литовського, є право населення на вільне відвідування лісів, збирання в них хмизу, грибів, ягід, лікарських рослин та горіхів. Іншим звичаєм є підтримання державою народних промислів, пов'язаних з виготовленням усіляких виробів з деревини, які отримали значне розповсюдження в Карпатському регіоні. Третім звичаєм є закріплення за монастирями значних площ лісових угідь, в яких заборонялися рубки і обмежувалося лісокористування. В якості прикладу можна навести Святогірську Лавру в Донецькій області, в якій донині збереглося декілька сотень гектарів цінних лісів. Важливою традицією є збереження об'єктів культурно-історичної спадщини, пов’язаної з лісами, що мають історичне, культурне, релігійне та археологічне значення.
6. Принцип важливої ролі лісів у задоволенні сировинних потреб, що має поєднуватись із раціональним використанням лісових ресурсів, залісенням і лісовідновленням.
Даний принцип отримав назву збалансованого лісокористування, що полягає в пошуку балансу між соціальними, економічними та екологічними інтересами. Ця проблема може бути розв’язана за допомогою права як соціального регулятора, а також ефективної державної політики.
На практиці це означає, що при розробці нормативно-правових актів слід враховувати вимоги стосовно дотримання норм розрахункової лісосіки, недопущення скорочення площ лісових масивів, погіршення їх породного складу та екологічного стану. Так, у ст. 43 ЛК-2006 йдеться про необхідність дотримання розрахункової лісосіки, тобто певного обсягу заготівлі деревини, який дозволяє забезпечити невиснажливе використання лісових ресурсів.
Правова регламентація заходів з відтворення лісів має для України, як однієї з найменш заліснених країн Європи, особливе значення. Цей показник складає по Україні 15,9%, а у сусідніх Польщі - 22,9%, Словаччині - 40,6%, Чехії - 33,4%, Болгарії - 33,2%, Угорщині - 18% [4, с. 89]. Це означає нагальну необхідність у прийнятті законодавчих актів, спрямованих на відновлення існуючих і створення нових лісів.
При проведенні заходів із залісення шляхом природного відновлення, лісорозведення, реалізація даного принципу сприятиме створенню в Україні високопродуктивних деревостанів з високими захисними властивостями, що, своєю чергою, дозволить забезпечити українські підприємства власною сировиною та скоротити імпорт лісоматеріалів з інших країн.
7. Принцип забезпечення сприятливого міжнародного економічного клімату для збалансованого і екологічно обґрунтованого розвитку лісів в усіх країнах.
У лісовій галузі України протягом тривалого панування комуністичного режиму застосовувалися командно-адміністративні методи управління, що знайшли відображення у відповідній законодавчій базі, яка регламентувала експлуатацію, використання та охорону лісів. З початком розбудови в Україні демократичної, суверенної держави з ринковою економікою такий перехід було переглянуто у низці нормативно-правових актів, в тому числі у новій редакції Лісового кодексу 2006 р., в якому знайшли відображення положення про збалансований, раціональний і заощадливий режим використання лісів. При цьому сусідні країни, які мають схожі фізико-географічні умови вирощування лісів, такі, як Польща, Словаччина, Угорщина, накопичили великий досвід у справі створення правових механізмів внутрішньодержавної імплементації міжнародних угод в цій сфері. Основними напрямками, за якими відбувається створення сприятливого економічного клімату, є транспорт, енергетика, туризм.
Так, з метою реалізації цього принципу уряди багатьох європейських країн надають фінансову підтримку власникам лісів, лісокористувачам з метою залісення земель та вирощування сіянців та саджанців. Державна підтримка таких заходів проявляється у використанні низьких процентних ставок по кредитах у випадках реалізації державних програм з лісівництва. Окремі держави беруть на себе фінансування лісогосподарських заходів, консультативну допомогу. На жаль, діюче лісове законодавство має дещо декларативний характер, і зафіксовані в ст. 99 ЛК-2006 положення щодо економічного стимулювання заходів з розширеного відтворення лісів є надто загальними. На сьогодні Україна потребує допомоги міжнародних організацій у розв’язанні проблеми збільшення частки стиглих та перестійніх лісів, що потребує проведення таких заходів, як моніторинг і сертифікація. Якісне проведення цих заходів уможливить вихід української деревини на міжнародний ринок.
8. Принцип збільшення зеленого покриву планети.
Даний принцип має особливе значення з трьох причин. По-перше, Україна потребує збільшення сукупного розміру площ, зайнятих зеленими насадженнями, чагарниками, травами з причини постійного посилення антропогенного навантаження. Наявність рослинності дозволяє зберігати кисневий і вуглецевий баланс й акумулювати значну кількість шкідливих хімічних речовин.
По-друге, в наявності велика кількість неугідь, деградованих та охоплених ерозійними процесами земель. Такі землі є непридатними для використання у сільськогосподарському виробництві без попередньої підготовки, тому доцільно використовувати їх під залісення.
По-третє, територія України характеризується неоднорідністю умов розповсюдження зеленого покриву від сприятливих в лісовій зоні до несприятливих у південних посушливих районах. Виходячи з цього, реалізація даного принципу і його правове закріплення вимагає врахування принципу регіоналізації.
Четвертим аспектом, що доводить необхідність збільшення загальної площі зеленого покриву, є глобальне потепління. Як зазначає І. Ф. Букша, сценарний аналіз проходження цього процесу показує високу ймовірність настання для України ряду несприятливих наслідків. Це підвищення посушливості території країни, особливо південних степових районів, зміна меж ареалів поширення дерев, чагарників, трав, інших представників рослинного світу. Проте незважаючи на важливість цього принципу для України, чинне законодавство відрізняється непослідовністю й відсутністю єдиного правового акту. Так, у законі «Про рослинний світ» ст. 23 «Відтворення природних рослинних ресурсів» містить загальні вимоги, що мають декларативний характер. У ст. ст. 80, 81 ЛК-2006 містяться більш конкретні положення щодо відновлення лісів і лісорозведення. На практиці цей принцип втілено в Правилах відновлення лісів, затверджених постановою КМ України від 1 березня 2007 р. № 303, які встановлюють вимоги щодо створення лісових культур, зелених насаджень.
Реалізація даного принципу знайшла своє відображення в державній цільовій програмі «Ліси України» на 2010-2015 рр., згідно з якою на кожен рік цього періоду встановлені площі, що підлягають залісненню [5].
9. Принцип міжнародної підтримки країн, що розвиваються, а також країн з перехідною економікою, з метою удосконалення управління, збереження и стійкого розвитку їх лісових ресурсів тощо.
На думку В. П. Непийводи, українська лісова галузь відповідає критеріям країн з перехідною економікою, що дозволяє звертатися до міжнародних організації по допомогу в розвитку вітчизняної економіки [4, с. 207]. Складна економічна ситуація, кризові явища призвели до скорочення попиту на деревину, значно зменшився обсяг фінансових коштів, що надходять у лісовий сектор.
З метою активізації міжнародної співпраці у квітні 1995 р. Комісія ООН з питань підтримання розвитку заснувала Міжнародну нараду з питань лісів, завданням якої є фінансова допомога та передання новітніх технологій. На додаток до цього, Міжнародний банк реконструкції та розвитку має право надавати розширені кредити, а в рамках Програми ООН з питань розвитку можна отримати технічну допомогу, провести підготовку кадрів.
Реалізація зазначеного принципу передбачає можливість отримувати допомогу від міжнародного співтовариства за такими напрямами. По-перше, це допомога у запровадженні біологічних методів боротьби зі шкідниками лісів, що пов'язано з необхідністю обмеження застосування хімічних речовин, небезпечних для довкілля. По-друге, це задоволення потреби в передових технологіях вирощування
дерев, чагарників, зеленого покриву. По-третє, допомога у наданні зразків саджанців, насіння рослин, адаптованих до антропогенних навантажень і здатних створювати високопродуктивні насадження.
Іншим шляхом, що дозволяє отримати фінансову допомогу, є реалізація Конвенції ООН про охорону культурної та природної спадщини, ратифікованої Верховною Радою у 1988 р. [1]. Головною метою цього документа є фінансування міжнародними організаціями заходів з підтримання нормального стану і охорони таких об'єктів. З метою отримання підтримки від міжнародної організації з питань охорони культурної спадщини Державному агентству лісових ресурсів необхідно підготувати технічну документацію для складання відповідної заявки про включення Карпатських лісів до списку об’єктів, що мають статус культурної спадщини.
Підбиваючи підсумки дослідження правової реалізації принципів лісівництва, необхідно зазначити
таке:
1. Міжнародні принципи лісівництва охоплюють більшість найгостріших проблем, пов’язаних з українськими лісами, до яких належать:
а) нераціональне ведення лісового господарства;
б) неефективність діючої моделі управління лісовою галуззю;
в) зниження стійкості лісових екосистем до антропогенного навантаження;
г) погіршення породного складу лісів.
2. Процес імплементації міжнародних принципів лісівництва у діюче лісове законодавство має несистематичний і уривчастий характер, що різко знижує ефективність правових норм у боротьбі з правопорушеннями в цій сфері.
3. Дослідження змісту міжнародних принципів лісівництва на підставі критерію їх імплементації у чинне лісове законодавство дозволяє розподілити їх на три групи: 1) такі, що цілком імплементовані у чинне лісове законодавство; 2) такі, що знайшли часткове втілення у законодавстві; 3) такі, що потребують імплементації. До першої групи увійшли принципи, пов'язані з лісовідтворенням, збільшенням лісового покриву. До другої - принципи важливої ролі лісів у задоволенні сировинних потреб, раціонального використання лісів, ключової ролі біорізноманіття. До третьої - принципи, пов'язані зі створенням сприятливого економічного клімату, використанням іноземних інвестицій, міжнародної підтримки різних напрямків розвитку лісової галузі, забезпечення самобутності культури і прав корінного населення, яке проживає у лісових районах.
Список використаної літератури
1. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини: ратифікована Указом Президії Верховної Ради № 6673-XI від 04.10.1988. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\_089.
2. Лісовий кодекс України: Закон України від 8 лютого 2006 р. № 3404-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2006. - № 21. - Ст. 170.
3. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук; [за ред. Г. І. Балюк]. - К.: Юрінком Інтер, 2009. - 368 с.
4. Непийвода В. П. Правове регулювання в галузі лісів: доба утвердження підтриманого розвитку /
В. П. Непийвода. - К. : НДІ приватного права і підприємництва, 2004. - 339 с.
5. Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 роки [Електронний ресурс]: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 977. - Режим доступу: http://zakon2.rada. gov.ua/laws/show/977-2009-п.
6. Про рослинний світ: Закон України від 09.04.1999 р. № 591-XIV // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999. - № 22-23. - ст. 198.
7. Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства: Розпорядження від 18 квітня 2006 р. № 208-р. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/208- 2006-%D1%80.
8. Синякевич І. Лісове господарство України XXI ст.: сценарій розвитку / І. Синякевич, І. Соловій,
А. Дейнека // Економіка України. - 2007. - № 9. - С. 72-81.
B. Kindyuk
THE PROBLEMS OF THE IMPLEMENTATION OF INTERNATIONAL PRINCIPLES OF FORESTRY IN THE UKRAINIAN FOREST LEGISLATION
The aticle considers the content of the principles of international cooperation in the field of forestry, adopted by the UN Conference on the environment 14 June 1992 in Rio de Janeiro, explores the ways of securing their positions in the national forest legislation of Ukraine. The study performed allowed to share these principles into three groups: 1) fully implemented in the curent legislation; 2) partially implemented and 3) requiring implementation. It is shown that the process of the implementation of international principles in the current forest legislation is unsystematic and fragmented, which dramatically reduces the effectiveness of legal norms in the fight against offenses in this area. According to this, it is important to describe the main essence of this principles:1 principle of combination of sovereign right for the states to master own resources in accordance with a strategic policy in industry of guard of environment with the necessity of minimization of harm to the environment of other states or districts outside national jurisdiction ,principle of sovereign and inalienable right for the states on the use, administration and development of forest resources in accordance with own necessities and level of socio-economic development and on the basis of national policy which conforms to the aims of steady development and legislation, principle of necessity of activation of efforts, directed on the rational use, maintainance and development of the forests, principle of important role of all of types of the forests, on business of maintenance of ecological processes and equilibrium on local, national, regional and global level, principle of respect and providing of originality, culture and rights for native people, and also other groups populations which lives in forest areas,principle of important role of the forests in satisfaction of raw material needs which must be combined with the rational use of forest resources, afforestation and reafforestation, principle of providing of conducive international economic climate for the balanced and ecologically grounded development of the forests in all countries, principle of increase of green cover of plan, principle of international support for developing countries and countries with a transitional economy, forthe purpose of improvement of administration, preservation and steady development forest resources.
It is proved that the implementation of international principles in the current forest legislation contributes to the solution of complex problems of Ukrainian forests^such as unsustainable forest management, the ineffectiveness of the model of forest management, reducing the stability of forest ecosystems to anthropogenic pressure, deterioration of the species composition offorests, etc.
Keywords: principles of the forestry, forest legislation, international cooperation, implementation.