

**Правове регулювання в галузі лісів:
Доба утвердження підтримного розвитку**

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
В ГАЛУЗІ ЛІСІВ:
ДОБА УТВЕРДЖЕННЯ
ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ

Василь Непийвода

Академія правових наук України
Науково-дослідний інститут
приватного права і підприємництва
Київ 2004

УДК 349.6 : 630*2
ББК 67(4УКР)407
Н53

Оформлення обкладинки розроблено
на основі розпису кераміки
Олекси Бахметюка (1820 – 1882)



∞

Видруковано на безкислотному
папері, виробленому з викорис-
танням вторинної сировини

© 2004 Василь Непийвода
© 2004 Анна Непийвода, художнє оформлення

ISBN 966-7509-16-8

ВІД АВТОРА

Щиро дякую всім, чия доброзичлива й компетентна допомога сприяла роботі над цією монографією.

Окремо висловлюю подяку організаціям: Австрійській службі академічних обмінів (Österreichische Akademische Austauschdienst) Федерального міністерства науки Республіки Австрія (Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Republik Österreich); Американським радам з питань міжнародної освіти (American Councils for International Education), насамперед Програмі підвищення кваліфікації молодшого викладацького складу вищої школи (Junior Faculty Development Program) та Регіональній програмі наукового обміну (Regional Scholar Exchange Program); Міжнародній спілці лісових дослідницьких організацій (International Union of Forest Research Organizations); Науково-дослідному інституту приватного права і підприємництва Академії правових наук України; Програмі ім. Фулбрайта в Україні (Fulbright Program in Ukraine); Університетові ім. Джорджа Вашингтона (The George Washington University), передусім Програмі соціального та організаційного досліджування (Research Program in Social and Organizational Learning); Університетові штату Айдахо (University of Idaho); Центральноєвропейському університетові (Central European University) та Федеральному дослідному інституту лісового господарства Австрії (Forstliche Bundesversuchsanstalt).

Із вдячністю прийму відгуки, уточнення, поради та зауваги читачів. Їх можна надсилати на адресу: **vasylnepyvoda@hotmail.com**.

Київ, жовтень 2004 р.

ВСТУП

Ліси є найскладніше й найпотужніше рослинне угруповання за різноманітністю будови та рівнем впливу на довкілля [1 : 273]. Укриваючи близько 3870 млн. га, тобто третину суходолу Землі [2], вони життєво необхідні екологічній, економічній, соціальній, культурній та духовій царинам буття людства. Зокрема, ліси створюють 39% загальної біомаси планети (проти 43%, створених океанами, 10% – землями з переважно трав'янистою рослинністю та 8% – сільськогосподарськими угіддями). Із 31 показника, за якими Організація ООН з питань освіти, науки та культури (ЮНЕСКО) оцінює якість людського життя, п'ятнадцять, у тому числі забезпеченість киснем, водою й харчами, кліматичні умови, збереженість фауни та ґрунтів, наявність деревини, тісно пов'язані з лісами [3 : 3].

Експлуатація природних ресурсів та розміщення відходів у довкіллі істотно змінюють як саму природу, так і умови життя теперішнього та прийдешніх поколінь людей. Унаслідок цього сьогоднішні ліси планети займають лише біля двох третин площі, на якій вони існували до промислової революції XVII – XVIII століть. А чисельність населення зросла за цей час удвадцятьоро – від 500 мільйонів до 6 мільярдів. У перерахунку на душу населення картина виглядає ще драматичніше: від 2 га лісів, які припадали на кожного мешканця Землі 1750 року, до 0,75 га – 1990-го [4 : 49].

В умовах України з її великою густотою населення та високим рівнем забруднення, спричиненого потужним промисловим та аграрним комплексом і катастрофою на Чорнобильській АЕС, довкільні проблеми постали з особливою гостротою. Становище обтяжено ще й тим, що Україна залишається державою з екстенсивним типом розвитку економіки, який неминуче призводить до нераціонального вжитку природних ресурсів [5 : 76].

Це загальне твердження повною мірою справджується щодо окремої галузі – охорони, вжитку (використовування) та відтворювання лісів. Сучасна лісистість території держави становить лише 18% [6]. А впродовж першого тисячоліття нової ери, що з погляду природничої історії є не надто віддалений час, ліси вкривали близько 54% площі сучасної

України [7]; у XV столітті – біля 46% [8 : 110]. Нинішня лісистість України також значно нижча за середній показник по Європі (35,4%) [9]. Лісогосподарська галузь неспроможна належно задовольнити ні екологічних, ні економічних запитів суспільства. Значна частина українських лісів потерпає від надмірного рубання й уже зазнала деградації – ліси надто зріджені, низькоповнотні, мають несприятливий видовий склад, уражені шкідниками й хворобами¹. Це згубно впливає на їх здатність виконувати екологічні функції. Водночас, і з економічного погляду господарювання провадиться неефективно: внесок лісового сектора в економіку країни мізерний; лісове господарство збиткове для власника лісів, Українського народу, оскільки бюджетні витрати на ведення лісового господарства майже вдвічі перевищують прибуток від плати за спеціальне використання лісових ресурсів [10 : 3].

З погляду сучасної науки та накопиченого досвіду безальтернативний шлях, щоб вийти зі скрутного становища, в якому опинилося людство внаслідок свого дедалі руйнівнішого впливу на довкілля, полягає в повсюдному утвердженні концепції підтримного розвитку (sustainable development)². Тобто людство мусить домогтися стійкої рівноваги між інтересами економічного зростання та своїми соціальними потребами з одного боку і якнайповнішим збереженням природного довкілля теперішньому та майбутнім поколінням з іншого [11 : 1 – 2].

В Україні вже зроблено перші кроки, включно зі сферою права, щоб опрацювати засади підтримного розвитку на національному рівні. Створено, зокрема, Національну раду зі сталого розвитку України як консультативно-дорадчий орган при Президенті України [12], а також низку наукових установ. Однак можна стверджувати, що цього замало. Ідеї підтримного розвитку ще повсюдно не поширено, а самий термін “для більшості навіть освічених людей ще залишається незрозумілим”

¹ Про це свідчить, насамперед, низький середній запас деревини на 1 га вкритих лісом площ по Україні – 186 м³/га, а в стиглих та перестійних деревостанах – 242 м³/га (проти середнього запасу в нормальному стиглому деревостані І-го бонітету 500 м³/га, II-го – 400 м³/га) [10 : 4].

² Питання української наукової термінології в цій галузі, зокрема й уживання терміна “підтримний розвиток”, розглянуто в 1.7.

[13 : 15]. Щобільше, принципи цієї концепції поки що відображено лишень у “букві”, але не в “душі” українського законодавства [14]. Попри численні декларативні положення, відчутно брак правових механізмів, які забезпечували б їх утілення.

У контексті підтримного розвитку, альтернативи глобальній довкілній катастрофі та основи щоб подолати суперечності між екологічними й економічними інтересами людства, треба розглядати й питання лісів. Безперечно, що для їх добробуту й далі чимало важить прикладне лісівниче чи, загалом, біологічне досліджування. Проте ліси чимраз більшою мірою сприймають як складні об’єкти не лише з біофізичного погляду, але й із соціальної, економічної та політичної перспектив. Отже, впровадити принципи підтримного розвитку в лісове господарство можна тільки опершись на міжгалузеве наукове підґрунтя. Окрім суто лісівничих дисциплін, його невід’ємними складниками є ще й економічні та суспільні науки. Пропонована робота покликана стати частиною такого підґрунтя, охопивши один із напрямків цієї комплексної проблеми – правове регулювання пов’язаних із лісами суспільних взаємин у нашу добу, час утвердження принципів підтримного розвитку. Адже право є важливий чинник, що визначає як охороняють, використовують та відтворюють ліси в сучасному світі.

Логіку й хід викладення змісту монографії ґрунтовано на початковому припущенні, що в питаннях лісів можна досягти стійкої рівноваги між інтересами захисту довкілля, економічного зростання та задоволення соціальних запитів людства. Мислити глобально, але діяти локально – це не просто кліше, а настановча засада для досліджування такого роду. Тому розгляд проведено на місцевому, національному, регіональному та глобальному рівнях. При цьому увагу спрямовано, передусім, на ті регіони, досвід яких становить найбільший інтерес для України – Західній Європі, Північній Америці, Центральній та Східній Європі. Розгляд також охоплює всі рівні суб’єктів правових взаємин, пов’язаних з лісами, – від окремих індивідів до людства загалом. Як джерела інформації в роботі використано міжнародно-правові документи, акти національного законодавства України й інших держав, наукові й інформаційні матеріали окремих осіб і колективних авторів.

Головна мета, поглиблено проаналізувати правове забезпечення підтримного лісового господарства, вимагала висвітлити низку важливих питань. Цілком виправдано, ба навіть необхідно, відобразити загальні проблеми підтримного розвитку – зародження та поступ цієї доктрини, її основні поняття, питання відповідної української термінології. Окрім вимог системного підходу до висвітлення теми, це диктують дійсні потреби вітчизняної науки. Адже попри те, що кількість покликань на принципи підтримного розвитку щораз зростає, багато наукових робіт хвиє поверховістю в зазначеному питанні. Ця монографія мала б бодай частково заповнити таку прогалину. Зрозуміло, що при цьому основну увагу зосереджено на лісах і лісовому господарстві, як конкретній ділянці застосування принципів підтримного розвитку.

Прослідкувати еволюцію й установити закономірності розвитку того, як регулювали пов'язані з лісами правові взаємини, – інше важливе завдання. Спонука тут вагоміша від бажання просто подати відомості пізнавального характеру. Треба зважати на те, що концепція підтримного розвитку – це органічне продовження й поглиблення, а не протиставлення чи заперечення кращих здобутків людства за попередні століття. Відповідно, такий розгляд конче потрібен щоб зрозуміти сучасний стан справ, зробити певні узагальнення й передбачити шляхи майбутнього розвитку.

Розглядаючи право як засіб становлення підтримного господарювання в лісах, значну увагу присвячено теоретичним аспектам лісового права, сучасним тенденціям та перспективам його розвитку. Чільне місце в галузі посідає інститут права власності на ліси. Розкриваючи те питання, не тільки з'ясовано особливості цієї сукупності правових взаємин та проаналізовано різні форми власності на лісові землі й ресурси, але й відображено реформування цього інституту: світовий досвід та його українські перспективи. Однак взаємини власності – це тільки один із напрямків взаємодії публічного та приватного секторів у галузі лісів. На ґрунтовне висвітлення заслуговують й інші напрямки, передовсім, роль держави та її органів. Тому в роботі відображено, зокрема, загальні світові тенденції розвитку державних лісгосподарських органів (у тому числі в перехідних країнах). Особливий інтерес являють “нетрадиційні” напрямки взаємодії державних і приватних структур, які

можуть істотно сприяти підтримному лісовому господарству. Висвітлюючи роль міжнародного права у справі утвердження підтримного лісового господарства, увагу зосереджено на суті міжнародного правового режиму лісів, сучасній міжнародній системі правового регулювання статусу лісів, з'ясуванні шляхів її вдосконалювання та розгляду конкретних елементів цієї діяльності.

Ця робота, звісно, не може претендувати на всеосяжність і цілковиту висчерпність у розкритті такого широкого за своєю природою питання. Однак вона здатна сформувати в читача системне бачення цієї проблеми, утвердження принципів підтримного розвитку щодо лісів, із правничої перспективи. Тому, крім науковців, ця монографія буде корисною особам, що працюють у відповідних державних структурах, місцевому й регіональному самоврядуванні, позавладних організаціях та освітніх установах. Висловлені в ній погляди неминуче позначені певним авторовим суб'єктивізмом, а отже мають дискусійний характер. Проте запропонований фактичний матеріал знадобиться читачам без огляду на те, чи поділяють вони такі погляди. Хоч формат цієї роботи як монографії обмежує її застосовність до суто практичної царини, тут випрацювано деякі пропозиції для вдосконалення чинного законодавства України.

Зміст монографії викладено, дотримуючись вимог чинного напису та державних стандартів України (насамперед [15]). Водночас ураховано рекомендації українських учених-мовознавців останніх років. Уживано загальномовні [16 – 20] й перекладні [21 – 27] словники, посібники з наукового стилю української мови [28; 29] та інші довідкові матеріали.

1. ПРОБЛЕМИ, СПРИЧИНЕНІ АНТРОПОГЕННИМ ВПЛИВОМ НА ЛІСИ

Хоч, як відзначалося у Вступі, антропогенна діяльність чинить руйнівний вплив на довкілля, саме економічне зростання тривалий час перебувало серед виняткових пріоритетів держав та міжнародних організацій. Його сприймали як найважливішу передумову щоб підвищити рівень людського життя та розв'язати соціальні проблеми. Упродовж століть величезні ресурси вкладали в необхідну для цього розбудову енергетичної, транспортної, освітньої та інституційної структури [30]. Загалом, цей процес не може викликати заперечень, оскільки зміцнення економіки означає створення щораз більшого потенціалу, який, принаймні в ідеалі, забезпечує невинне зростання рівня добробуту кожного – від дуже вбогого до дуже багатого. Однак економічний розвиток неминуче несприятливо впливає на довколишній світ, породжуючи гострі проблеми. У цьому розділі розглянуто різноманітні сторони проблем, пов'язаних з лісами, невід'ємним елементом глобального довкілля.

1.1. Суть основних проблем

Довкілля Землі – динамічна система, отож його стан завжди зазнавав певних змін. Упродовж попередніх геологічних епох стан атмосфери, біосфери, океанів змінювався відповідно до природних циклів. Люди вже тривалий час згубно впливають на довкілля, однак тільки в XX столітті, особливо за останні п'ятдесят років, розмах цього впливу став глобальним. Тобто зміни, що сьогодні відбуваються на планеті внаслідок людської діяльності, докорінно різняться своїм розмахом і темпом перебігу від змін у минулому.

На зламі століть стан лісів на планеті зазнає шкідливого впливу таких основних чинників [31]:

- загального гіршання стану довкілля, спричиненого нагромадженням у повітрі, ґрунтах та водах побічних продуктів промислового

розвитку (часто токсичних), включно з оксидами вуглецю та сірки, тропосферним озonom тощо;

- зростання концентрації “парникових” газів, що загрожує несприятливими кліматичними змінами;
- виснажування стратосферного шару озону, який захищає життя на Землі від космічного випромінювання;
- подальше знеліснювання в екваторіальному поясі, де щороку зникає близько 17 млн. га лісів;
- збільшення кількості видів флори й фауни, що опинилися під загрозою зникнення;
- подальше зростання населення Землі приблизно на 92 млн. осіб щороку.

Особливу небезпеку лісам являє “парниковий” ефект. Людська діяльність, передусім спалювання величезних обсягів палива впродовж останніх ста років, спричинила невпинне зростання в атмосфері концентрації оксиду вуглецю (IV) (вуглекислого газу), метану, оксиду азоту (II), хлорофторовуглецевих сполук та тропосферного озону. Це зумовило так званий парниковий ефект – затримання енергії біля поверхні Землі. Унаслідок цього істотно підвищилася температура [30 : 302]. Щодо лісів, які поглинають вуглекислий газ під час свого життєвого циклу, то за цей же час їх інтенсивно винищували (*див. вище* Вступ). Вирубану лісову рослинність спалюють, або вона гниє, додатково виділяючи в атмосферу значні обсяги вуглекислого газу [32 : 181].

Швидке потепління біля поверхні планети викличе подальші зміни на глобальному та регіональному рівнях. Найголовніші з них – це танення льодовиків, підвищення рівня Світового океану, зміна сільськогосподарських поясів. Традиційні лісові та інші екосистеми зазнають сильної трансформації внаслідок реакції рослинних і тваринних угруповань на незвичний температурний і гідрологічний режим. Швидкі кліматичні зміни спричинять нестачу продовольства та потік утікачів, загрожуючи безпеці багатьох держав і світовій економіці [30]. Єдиним позитивним моментом тут може бути хіба-що збільшення врожаїв та інші переваги від теплішого клімату у високоширотних північних районах.

Слід наголосити, що істотні екологічні зміни на планеті вже “запрограмовано” на багато років уперед. Підвищені концентрації вже випущених унаслідок діяльності людини парникових газів збережуть свою згубну дію на цілі століття навіть у тому разі, коли людство цілком припинило б їх викидання. Аналогічно, вже наявні в атмосфері хлорофторовуглецеві сполуки будуть ще впродовж століть виснажувати озоновий шар. Зруйновані екосистеми тропічних лісів у кращому випадку здатні повільно відновлюватися [31 : 7]. Проте величина та швидкість змін безпосередньо залежать від того, чи вдасться людство до заходів, що гальмують згадані небезпечні процеси. Ці заходи дорогі, але зволікаючи з їх утіленням, людство наражає себе на більший ризик знати ще згубнішого впливу трансформованого довкілля.

Пов’язані з лісами регіональні та глобальні проблеми часто зумовлені альтернативним ужитком колишніх лісових площ (на потреби сільськогосподарства, розміщення промислових об’єктів і людських поселень) та деградації лісів унаслідок забруднення, лісових пожеж, ураження шкідниками, пошкодження дичиною, випасання тощо. У цьому випадку нерозв’язані національні проблеми згубно впливають на інтереси інших держав регіону чи навіть усієї планети. Широкомасштабне знеліснювання зумовлює істотне гіршання перебігу екологічних циклів (кисневого, вуглецевого, гідрологічного, кліматичного) та обігу поживних речовин без огляду на державні кордони. Правильність ведення лісового господарства в лісах, розміщених на вододілах великих рік, набуває міжнародного значення внаслідок необхідності зберегти ґрунти й води в сусідніх країнах. Речовини-забрудники повітря, які викидають в одній державі, можуть переноситися на територію інших і спричиняти там пошкодження лісів.

Головною проблемою, що пов’язана з лісами, на національному рівні сьогодні майже в усіх країнах світу є суперечності між традиційним економічним та новим екологічним підходами в лісовому господарстві. Традиційний економічний підхід опирається на споживацьку філософію (див. нижче 2.1.) і полягає в експлуатації лісів перш за все щоб отримати товарні продукти (найчастіше деревину) та в сприйнятті інших продуктів і корисних властивостей лісу як другорядних, малозначущих. Новий екологічний підхід розглядає ліс передусім як вразливу екосис-

тому, яка за умови належного господарювання, може задовольнити потреби людини та біосфери загалом [31].

Усі зазначені чинники зумовлюють певні зміни в пріоритетах та очікуваннях, які суспільство пов'язує з лісами. Щораз більше уваги звертають на їх захисні функції, роль у формуванні довкілля та соціальні функції.

1.2. Економічний вимір

Довкілля є середовище, де не лише живуть люди, а й функціонує економіка. Воно забезпечує людство природними ресурсами та своїми корисними властивостями й, водночас, приймає відходи. Усе різноманіття лісових ресурсів і корисних властивостей лісів, утворюється внаслідок єдиного природного процесу. При цьому ресурси чи корисні властивості можуть доповнювати одне одного (вироснування товарної деревини й виконування деревостаном захисних функцій); один ресурс може бути побічним наслідком розвитку іншого (отримання паливних дров унаслідок вирощування чи заготівлі товарної деревини); або ж ресурси чи властивості можуть конкурувати одне з одним (вироснування товарної деревини та ведення мисливського господарства на одній площі).

З погляду економічної теорії обсяги, в яких надходить будь-який продукт чи послуга до споживача, визначені попитом та пропонуванням. Це найперша засада економічних стосунків. Зважаючи на неї, можна припустити, що вільний ринок автоматично забезпечить цілість довкілля, тобто наявність його ресурсів та корисних властивостей у достатніх обсягах. Якщо постачання товару меншає, але на нього зберігається попит, ціна на цей товар мусить зростати. Отже, теоретично, в разі нестачі таких продуктів довкілля, що безпосередньо пов'язані з лісами, як чисті вода та повітря, ціна на них зростає. Забруднювати стане значно дорожче, й у той спосіб знову буде забезпечено достаток чистого повітря чи води. Однак на практиці цього не стається [33].

Багато природних ресурсів, як згадані чисті повітря й вода, є “публічні товари”: їх цінні властивості не перебувають у чийсь власно-

сті й, відповідно, їх можуть використовувати всі. Оскільки публічні товари не виступають предметом обміну, з погляду ринку вони є “вільні”. Тому жодні цінові сигнали не вказують на їх нестачу та на деградацію довкілля. Ніхто не має у власності чисте повітря, тому ніхто й не може перешкодити людям його необмежено споживати чи для дихання, чи для виробництва, яке спричиняє забруднення. Такий тип провалу ринку щодо об’єктів із “вільним доступом” (переважно це ліс, пасовище, водойма тощо), де немає правил, які регулюють їх ужиток, дістав назву “трагедії спільного пасовища” (“tragedy of the commons”). Суть цього образного прикладу, залученого в науковий обіг Г. Гардином (G. Hardin) у 1960-х, полягає в тому, що необмежені права кожного члена певної громади щодо використання спільних ресурсів урешті-решт спричиняють їх цілковите спустошення [34 : 56 – 57].

Як відзначав Гардин,

“трагедія спільного пасовища навпаки” повторюється в проблемах забруднювання. Тепер уже суть справи полягає не в тому, аби щось узяти зі спільного простору, а щоб туди щось “зіпхнути”: комунальні, хімічні, радіоактивні, теплові відходи – у воду; шкідливу й небезпечну кіптяву – у повітря; таблиці з дратівливою й неприємною рекламою – у поле зору. Обчислення прибутків таке ж, як і колись. Чолов’яга, що мислить “тверезо”, підрахує, що його частка в збитках, заподіяних його ж викидами в спільний простір, є менша від коштів, які йому довелося би витратити на очищення відходів перш ніж їх позбутися. Оскільки цей принцип поширюється на кожного, ми замкнені в системі “паскуджу у власне гніздо” допоки поведимось тільки як незалежні, розумні, вільні підприємці” [35 : 168].

Таким чином, сенс у консервативному афоризмі “спільне – нічийне” безперечно є. Ресурс, що приступний кожному, не цінує ніхто, бо той, хто ризикнув би зачекати з його пожиткуванням, виявить, що цей ресурс уже використав хтось інший. Вільний ринок поводитиметься з ресурсами, до яких є необмежений доступ, та з публічними товарами як з вільними. Зважаючи на те, що найпершим завданням учасників ринку є максимальне збільшення власного багатства, провал ринку у встанов-

люванні обмежень на вжиток таких ресурсів неминуче призведе до їх виснаження.

Безперечно, що це правило справджується в усіх випадках. Проте кожна ера надає йому певних особливостей. Найпримітніша ознака нашої доби – глобалізація майже усіх царин буття людства. Однак коли “глобальне село”, тобто об’єднання людства в інформаційному й соціальному вимірах, перебуває лишень у стадії становлення, то існування “глобальної торгової”, тобто залучення економіки країн третього світу в міжнародні ринки, – уже доконаний факт [36 : 90]. Водночас, зростання населення в цих країнах і собі справляє тиск на природні ресурси (“спільне пасовище”). Зумовлені цими чинниками попит на лісові ресурси та альтернативний ужиток лісових земель виснажують ліси. Водночас, повсюдно ринкова ціна на більшість корисних властивостей лісів і далі нульова. Отож, обсяги їх постачання споживачам, якими тією чи іншою мірою є всі мешканці планети, будуть недостатні. Наслідки цієї нестачі виливаються в зіткнення інтересів, які сприймають як проблеми, пов’язані з лісами.

1.3. Геополітичний вимір

Геополітичний вимір вирішальний, щоб зрозуміти суть глобальних довгільних проблем та шляхи їх розв’язання. На всесвітньому рівні принципові відмінності між інтересами різних держав зумовлюють й істотну розбіжність підходів до цього питання. Зважаючи на це, доцільно розглянути кілька видів класифікації держав планети з огляду на їх позицію в питаннях, пов’язаних із довкіллям і, насамперед, з лісами.

Найпоширенішою в науковому обізі та практичній діяльності є принципова лінія поділу “Північ – Південь”. Країни Європи, США й Канада, країни колишнього Радянського Союзу, Японія, Австралія та Нова Зеландія об’єднують поняттям “Північ”, “розвинені” або “індустріалізовані” держави [37]. Хоч, власне кажучи, не всі з цих країн розміщені в північній частині планети. Безперечно, існують значні відмінності між цими державами, однак між ними є й багато спільних рис, що дає підставу розглядати їх як щось ціле. Північ відносно бага-

та. Рівень економічного розвитку та відповідні соціальні показники, такі як рівень грамотності та охорони здоров'я, доволі високі. У багатьох "північних" країнах довкільні питання перебувають під увагою вже протягом кількох десятиліть. Зазвичай, на Півночі існує добре розвинене громадянське суспільство, включно з організаціями захисників довкілля, які ефективно функціонують. Тут краще розвинені науки в галузі довкілля та пов'язані з ними дисципліни. Водночас, країни Півночі – найбільші споживачі природних ресурсів та найбільші забруднювачі. З цих причин Північ, володіючи потужним зовнішньополітичним потенціалом, виступає ініціатором міжнародних заходів, спрямованих на розв'язання довкільних проблем.

На противагу, Південь, або країни, що розвиваються, слабші в економічному вимірі. Чисельне населення багатьох із цих країн животіє на межі бідності або поза нею. Неграмотність, хвороби, періодичний голод дошкуляють багатьом державам Півдня. Водночас, саме на Півдні зосереджено більшість всесвітнього природного багатства: наприклад, основна частина запасу світових лісів, багатьох найцінніших корисних копалин, більшість видів тварин і рослин планети. Більшість країн Півдня розпочала індустріалізацію й уже зіткнулася з серйозними довкільними проблемами, насамперед забрудненням.

У світових справах аргумент Півночі про невідкладність розв'язання глобальних довкільних проблем знаходить противагу в аргументі Півдня про необхідність без зволікань переорієнтувати світову економіку на подолання бідності. Півднєві охорона довкілля, до певної міри, видається розкошами, які можна дозволити собі пізніше, і її розглядають головню як потенційне гальмо економічного зростання. Країни Півдня ставлять під сумнів те, чи взагалі питання охорони довкілля та експлуатації природних ресурсів мають розглядати на міжнародному рівні. З їх погляду, ці питання невід'ємно пов'язані з питаннями економічного зростання й повинні залишатися, здебільшого, внутрішньою справою держав [37]. Отже, багато країн Півдня вважають, що гармонізація екологічних стандартів через укладання міжнародних угод може безпідставно обмежити їх економічний розвиток щоб розв'язати проблеми, спричинені не ними, а насамперед ненаситним споживацтвом Півночі.

Спираючись на цю загальну класифікацію, J. Maini [38 : 112] запропонував дещо інший підхід, в основі якого лежить позиція держав на-самперед щодо питань, пов'язаних із лісами. Він поділив усі країни світу на чотири угруповання, обравши як критерії поділу рівень прибутку на душу населення та розмір лісової площі на душу населення. Отже, виділено такі угруповання:

- *розвинені країни з обмеженими лісовими ресурсами* (наприклад, Велика Британія, Нідерланди, Японія, Данія), які стурбовані довкільними проблемами й прагнуть запровадити високі екологічні стандарти щодо лісів;

- *розвинені країни з достатніми лісовими ресурсами* (Канада, США, Австралія, Фінляндія, Швеція) загалом забезпечують свої потреби за рахунок різноманітних, в тому числі й економічних, функцій власних лісів та домагаються укладення глобальної угоди про забезпечення принципів підтримного розвитку в лісовому господарстві;

- *країни, що розвиваються, з обмеженими лісовими ресурсами* (Індія, Китай, Кенія, Сомалі) розглядають свої ліси як важливий складник економіки, яка забезпечує їх виживання, і воліють щоб міжнародні правила не втручалися в експлуатацію лісів;

- *країни, що розвиваються, з достатніми лісовими ресурсами* (Габон, Індонезія, Росія, Папуа Нова Гвінея, Бразилія) розглядають ліси як важливий чинник свого економічного зростання й занепокоєні можливістю укладення договору про підтримний розвиток у лісовому господарстві, сприймаючи його як перешкоду своєму розвитку.

В останні роки щораз більшу роль відіграє група держав, яку не можна вписати в загальну схему “Північ – Південь”. На підставі аналізу трьох глобальних питань (кліматичні зміни, біорізноманіття та населення) стає зрозуміло, що сучасні світові тенденції в галузі довкілля значною мірою визначають лише кілька держав – чотири індустріалізовані й чотири такі, що розвиваються. На них припадає 56% населення світу, 59% промислового виробництва, 58% викидів вуглецю та 53% лісів планети. Ця група включає державу з найбільшим населенням – Китай, державу з найбільшою економічною могутністю й найбільшими викидами вуглецю – США та країну з імовірно найбагатшим спектром

біорізноманіття – Бразилію. Разом з Німеччиною, Японією, Індією, Індонезією та Росією ці країни творять “довкільну вісімку” – групу держав, чий вплив на стан довкілля є непропорційно великий. Ця група навіть більшою мірою ніж “велика сімка” – індустріалізовані держави, що домінують у світовій економіці після Другої світової війни, визначатиме майбутнє людства. Концепція “довкільної вісімки” ілюструє, настільки велика може бути роль деяких держав у розв’язанні глобальних довкільних проблем [37 : 278 – 279].

Розглядаючи питання лісів, слід відзначити, що половина їх загальної світової площі міститься на території лише чотирьох країн – Росії, Бразилії, США та Канади [39 : 112]. До десятки країн, які заготовляють найбільше деревини-кругляка належать (у порядку спадання обсягів заготівлі) США, Китай, Бразилія, Канада, Індонезія, Росія, Швеція, Франція, Малайзія та Німеччина [40 : 4].

Зрозуміло, що жодну з розглянутих схем не можна вважати ідеальною. У кожній можна відшукати багато умовностей і, навіть, суперечностей. Скажімо, Україна безперечно належить до країн з обмеженими лісовими ресурсами. Однак подальша класифікація викликає значні труднощі. З одного боку, за рівнем прибутку на душу населення та за структурою вивозу продукції лісового сектора її треба було б віднести до країн, що розвиваються. Але з іншого – ліси потерпають тут саме від техногенного впливу, а не від знеліснювання земель, екологічна функція лісів має незаперечний пріоритет, обсяг приросту деревини перевищує обсяг її заготівлі, стандарти ведення лісового господарства доволі високі. А ці риси притаманні розвиненим країнам. Інший приклад: за схемою поділу “Північ – Південь” Росія, як одна з країн колишнього Радянського Союзу, належить до країн Півночі. Однак відповідно до підходу, запропонованого J. Maini, це “країна, що розвивається, з достатніми лісовими ресурсами”. Знову ж таки, як і у випадку України, тут можна навести багато аргументів як “за”, так і “проти” кожного підходу.

Таким чином, попри величезну різноманітність природних, економічних та політичних особливостей окремих держав геополітичний підхід до розгляду довкільних проблем дає змогу об’єднати їх у певні угруповання. Підставою такої класифікації виступають, насамперед,

відмінності між пріоритетами різних держав. Основна лінія поділу проходить віссю “Південь – Північ”.

1.4. Зіткнення інтересів як глибинна причина проблем, пов’язаних з лісами

Опираючись на факти, викладені в попередніх пунктах, можна стверджувати, що глибинною причиною проблем, пов’язаних із лісами, є ціла низка зіткнень інтересів. Передусім, це суперечності між економічними пріоритетами та екологічними, соціальними, культурними й духовними цінностями лісу; між Півднем та Північчю; між громадянами та владними структурами й, зрештою, між інтересами теперішніх та прийдешніх поколінь.

Право в цьому випадку виступає засобом примирення, оскільки, на думку М. Орлова [41], суб’єкти права (міжнародні організації, держави, юридичні та фізичні особи) можуть мати свої інтереси. Однак домагатися їх утілення треба, дотримуючись принципів і вимог, установлених правовими нормами, які забезпечують збереження екосистем планети в цілому, певної держави чи окремого регіону. Правові норми, таким чином, мають визначити умови, за яких економічна зацікавленість спонукатиме суб’єктів права охороняти довкілля.

Як випливає з 1.2., суперечності між економічними пріоритетами та екологічними, соціальними, культурними й духовними цінностями лісу – це вагомий недолік ринку. Адже поширення на колишніх лісових землях прибутковіших від лісового господарства видів землекористування, а також добувна практика, зорієнтована на заготівлю деревини мінімальним коштом, роблять істотний внесок в економічне зростання й мають належне відображення своєї вартості в умовах ринку. З іншого боку, екологічні, соціальні, культурні та духові цінності лісу ринок переважно нехтує. Він неспроможний належно оцінити цю неекономічну, проте вкрай важливу, роль лісів.

Суперечність між Північчю та Півднем полягає в тому, що Північ посідає панівну позицію, зокрема, в системі міжнародної торгівлі. Країни Півночі обкладають низькими ставками мита довіз сировини

(приміром, круглих лісоматеріалів). Водночас довіз продукції з високим ступенем оброблення (папір, фанера, меблі) стикається з незмірно вищими митними бар'єрами, що продиктовано міркуваннями захисту виробників аналогічної продукції в країнах-довізниках (*див. нижче 8.5.7*). Ці обставини призводять до посиленої експлуатації природних ресурсів на Півдні. Вона знижує фінансову спроможність Півдня проводити заходи, спрямовані на охорону довкілля й посилює його залежність від вивозу на Північ сировини, перешкоджає розвитку на Півдні власної деревообробної промисловості. Ця несправедливість, обтяжена ще й глибокою суспільною нерівністю всередині країн Півдня, може увічнити бідність, а як наслідок цього – закріпити на невизначений час надмірний антропогенний тиск на ліси країн, що розвиваються.

Незрівноваженість поділу влади між громадянами та владними структурами виявляється в недостатньому доступі громадян до процесу ухвалення рішень, які впливають на вжиток природних ресурсів і, як наслідок цього, умови життя людей. Ця проблема посилює нераціональний ужиток ресурсів. Недостатність інформації потурає безконтрольному визискуванню природних багатств. Мало того, не допускаючи громадської активності, панівні клани, намагаються забезпечити собі привілейований та безперешкодний доступ до цих благ. А це зумовлює марнотратство в споживанні ресурсів, що й собі поглиблює прірву між багатими й убогими та посилює тиск бідності на ресурсову базу.

Суперечності між інтересами сьогоdnішнього та прийдешніх поколінь походять з двох основних реалій людського суспільства. Одна з них полягає в тому, що інтереси майбутніх поколінь належним чином не враховують у сучасних процесах ухвалення рішень. Прийдешні покоління не мають змоги вплинути на теперішні рішення щодо вжитку ресурсів. Щобільше, неможливість достеменно передбачити цінності, пріоритети та технології майбутнього навіть теоретично виключає можливість для кого-небудь з сучасників повною мірою виступати виразником інтересів прийдешніх поколінь. Інша реалія така, що люди віддають перевагу теперішнім благам над майбутніми, а цінність майбутніх благ і витрат зазнає знижки [33 : 33]. Скажімо, один долар сьогодні цінують значно більше, ніж один долар за рік, особливо коли йдеться

про незаможного. Практика знижок дискримінує прийдешні покоління й може несприятливо вплинути на використання лісів, перенісши на майбутнє витрати на господарювання або виснаживши наявний потенціал лісових ресурсів.

Отже, внаслідок антропогенної діяльності, виникли гострі проблеми, зумовлені насамперед зіткненням інтересів економічного зростання та цілості довкілля. Ліси, як винятково важливий елемент довкілля, перебувають у центрі цього зіткнення.

* * *

Знеліснення та деградація лісів, частина загальної довкільної кризи, є наслідок антропогенної діяльності. У наш час ліси планети зазнають, насамперед, згубного впливу загального гіршання стану довкілля, спричиненого нагромадженням побічних продуктів промислового розвитку; зростання концентрації “парникових” газів; виснажування стратосферного шару озону; подальшого знеліснювання внаслідок зростання населення Землі; бідніння біорізноманіття. На глобальному рівні особливу небезпеку лісам становить “парниковий ефект” – під його впливом в узвичаєних лісових екосистемах проходять несприятливі зміни. Водночас, унаслідок винищення ліси неспроможні належно виконувати своєї ролі в його подоланні.

Такий стан має економічний та геополітичний виміри. З економічного погляду, неспроможність ринку обмежити споживання корисних властивостей лісів, ринкова ціна на більшість із яких сьогодні нульова, неминуче призводить до їх виснаження. Обсяги постачання цих ресурсів споживачам, якими в тій чи іншій мірі є всі мешканці планети, будуть недостатні. Наслідки цієї нестачі виливаються в зіткнення інтересів, які сприймають як проблеми, пов’язані з лісами.

З геополітичного погляду, докорінні відмінності між інтересами різних держав зумовлюють й істотну розбіжність підходів до довкільних питань, у тому числі питань лісів. У світових справах аргумент Півночі про невідкладність розв’язання глобальних довкільних проблем знаходить протипагу в аргументі Півдня про необхідність економічного зростання, щоб подолати бідність.

На національному рівні майже в усіх країнах світу найгостріші є суперечності між традиційним економічним та новим екологічним підходами в лісовому господарстві. Традиційний економічний підхід зорієнтований на експлуатацію лісів, щоб отримати якнайбільше товарних продуктів. Новий екологічний підхід розглядає ліс як вразливу екосистему, яка, проте, за умови належного господарювання може задовольнити людські потреби й, водночас, успішно підтримувати належне функціонування біосфери.

Загалом, глибинні причини проблем, пов'язаних із лісами, криються в суперечностях між економічними пріоритетами та екологічними, соціальними, культурними й духовими цінностями лісу; між інтересами економічно розвинених держав і країн, що розвиваються; між громадянами та владними структурами й між теперішнім та майбутніми поколіннями. Аби запобігти всесвітній докільній катастрофі людство мусить вдатися до заходів, що розв'яжуть ці гострі проблеми й ліквідують їх наслідки.

2. СТАНОВЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ ЯК АЛЬТЕРНАТИВИ ГЛОБАЛЬНІЙ ДОВКІЛЬНІЙ КАТАСТРОФИ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ ОФОРМЛЕННЯ

Цей розділ висвітлює процес виникнення та становлення концепції підтримного розвитку, розкриває її засади. Основну увагу звернено на міжнародний рівень, оскільки саме там ця доктрина вперше здобула юридичне закріплення. Висвітлення зосереджено навколо двох міжнародних форумів, які стали віхами в цьому процесі, – Конференції ООН з питань довкілля людини 1972 р. (також відомий як Стокгольмська конференція) та Конференції ООН з питань довкілля та розвитку 1992 р. (Всепланетна зустріч, Конференція в Ріо-де-Жанейро, КДР).

2.1. Достокгольмський період

До поширення концепції підтримного розвитку панували два основні філософські підходи до взаємин “людина – довкілля”. Першим була споживацька чи технологічна філософія, яка розглядає людину як “господаря” природи. Щоправда, її практичне утвердження було необхідною передумовою суспільного поступу, але водночас породило гострі довкільні проблеми. Своєрідний антипод технологічної філософії, концепція невтручання до природи, яка опирається на натуралістичні філософські течії, також протиставляє людину довкіллю. Але має протилежні практичні завдання – захистити довкілля, огородивши якнайбільше його елементів від людського втручання [34]. Проте як доводить сучасний загрозливий стан, жоден із них не зміг висунути придатної на майбутнє моделі взаємин людства з довколишнім світом. Тому потреба в нових, прийнятніших підходах ставала дедалі очевиднішою.

Одним з перших звернув увагу на глобальний характер проблем, які може спричинити зростання населення та господарська діяльність людства, англійський економіст Т. Р. Малтус (T. R. Malthus). Свої спостереження та висновки він виклав у “Нарисі про принцип населення та як це впливає на майбутнє вдосконалення суспільства” (1789 р.). Малтус відзначав, що, в той час як зростання населення проходить відповідно

до геометричної прогресії, виробництво харчів, від якого це населення залежить, більшає лишень в арифметичній прогресії. Урешті-решт, запити зрослого населення можуть перевищити наявні харчові ресурси. На цій стадії вступають у дію природні чинники контролю населення (хвороби, голод, війни), які повертають його чисельність у межі, що не перевищують наявних ресурсів. Як альтернативу такому болісному саморегулюванню Малтус пропонував “моральні обмеження”, які мали б стримувати зростання населення, хоч і сумнівався, чи можна їх послідовного втілити на практиці [42]. Попри гостру критику, якої тривалий час зазнавали його ідеї, незаперечно те, що саме Малтус уперше висловив занепокоєння небезпекою порушення стану підтримності (sustainability), хоч і не вживав цього терміна. Подібне занепокоєння спонукало до діяльності перших прихильників охорони природи на зламі XIX – XX століть.

На початок 1960-х небезпека, яку становить швидке економічне зростання цілості довкілля, а отже й майбутньому людства, стала очевидна переважній частині науковців. З’явилося чимало наукових та публіцистичних праць, присвячених загрозливому станові довкілля. Серед найвідоміших – опублікована 1962 року стаття Рейчел Керзон (R. Carson) “Безмовна весна” [43], де розглянуто наслідки впливу на глобальне довкілля гербіцидів, які використовували вже кілька десятиліть.

Помітний слід у цій галузі залишила діяльність Римського клубу, до якого увійшли провідні діячі науки, політики, економіки, освіти. Свою мету це об’єднання, яке виникло 1968 року, вбачало в тому, щоб домогтися кращого розуміння різноманітних природних і людських складників, які творять глобальну систему, й таким способом закласти підвалини політики, спрямованої на виживання суспільства [30 : 74].

Римський клуб започаткував “Проект аналізу скрутного становища людства” (“Project on the Predicament of Mankind”). У межах цього проекту оприлюднено дві доповіді: 1972 року – “Межі зростання” (“Limits of Growth”) [44], а 1975-го – “Людство на роздоріжжі” (“Mankind at the Turning Point”) [45]. Перша доповідь, яка набула широкого розголосу й стала класичною, містила результати комп’ютерного аналізу стану людства в розрізі питань населення, природних ресурсів, промислового

та сільськогосподарського виробництва, а також забруднення, проведеного науковцями Массачусетського технологічного інституту. На підставі історичного і статистичного аналізу в ній підсумовувалося, що збереження темпів економічного зростання, притаманних 1960 – 70-м рокам, спричинить виснаження життєво необхідних ресурсів Землі впродовж сторіччя [44 : 62]. Подібно до “Меж зростання”, доповідь “Людство на роздоріжжі” також опиралося на комп’ютерний аналіз. Однак на відміну від першої доповіді, вона пропонувала кілька альтернативних моделей розвитку, які, на думку авторів, могли запобігти потенційній катастрофі [45].

У такий спосіб було сформовано *концепцію меж зростання*. Ця доктрина, принципи положення якої випливають із мальтузіанства, стверджує, що існують межі того, скільки біосфера може дати людству й прийняти від його діяльності. Рівень діяльності людства зростає занадто швидко, щоб його невизначено довго підтримувало довкілля планети. Спираючись на ці твердження, діячі Римського клубу дійшли висновку, що вплив створеної людиною надбудови необхідно належним чином регулювати, аби забезпечити добробут і навіть саме існування окремих екосистем і планети загалом [46]. З позиції сьогодення, коли вже сплив доволі значний проміжок часу, можна констатувати, що деякі похмурі передбачення, зроблені в згаданих доповідях не справдилися. А тому, не заперечуючи самого факту наявності обмежень у можливостях довкілля підтримувати антропогенну діяльність, слід визнати, що ніхто достеменно не знає, де ж пролягають межі зростання. З іншого боку, заходи, які пропонував Римський клуб, аби розв’язати глобальні проблеми, як от нульовий приріст населення, контроль над забруднюванням, залучення в повторний ужиток (re-use) та перероблення (recycling) відходів, належне господарювання з природними ресурсами, у тій чи іншій формі стали невід’ємними складниками концепції підтримного розвитку.

На цьому ґрунті проходило піднесення громадської активності в державах Півночі, яке переросло в широкий рух на захист довкілля (environmentalism) та потужний політичний тиск на владу. Як наслідок цього, в кінці 1960-х – на початку 1970-х у правовій та інституційній структурі індустріалізованих держав відбулися докорінні зміни – в біль-

шості країн розвиток законодавства про довкілля та державних природоохоронних органів сягнув якісно нового рівня. В Європі, де довкільні питання, такі як забруднювання повітря та води, здавна мали черезкордонний характер, цей рух вийшов на міжнародний рівень [47].

Однак країни, що розвиваються, в цей же час убачали перед собою завдання іншого характеру. Ці держави, багато з яких лише незадовго до того позбулися колоніальної залежності, прагнули утвердити свою незалежність та право дотримуватися власних шляхів розвитку. Значна чисельна перевага в ООН країн Півдня, об'єднаних у Рух неприєднання, зумовила те, що в період кінця 1960-х – 1970-х років Генеральна асамблея ООН ухвалила цілу низку документів, в яких переважала позиція Півдня. Скажімо, за шість місяців до проведення Стокгольмської конференції було ухвалено резолюцію, в якій мовилося, що турбота про захист глобального довкілля не може бути підстава, щоб утручатися в плани економічного розвитку країн третього світу, і що довкілля політика має залишатися у виключній компетенції національних держав [37].

Отже, на початок 1970-х стало очевидно, що тодішні темпи та структура економічного зростання можуть бути несумісні зі збереженням здорового стану довкілля планети. Але навіть з огляду на це, інтереси розвитку не можна нехтувати – бідність мусять подолати в країнах третього світу та серед найнезаможніших верств у індустріальних державах. Економіку не можна просто підпорядкувати охороні довкілля. Натомість, ці два складники людської діяльності треба інтегрувати – тобто утверджувати “підтримний розвиток”.

2.2. Стокгольмська конференція: передумови та наслідки

“Тільки одна Земля: піклуватися й захищати маленьку планету” (“Only One Earth: The Care and Maintenance of The Small Planet”), попередня доповідь Стокгольмській конференції [48], було одним з найперших і найважливіших зусиль інтегрувати питання довкілля в контекст розвитку, що передбачало і певні обов’язки перед майбутніми поколіннями.

Цей документ – прямий попередник набагато більше відомої доповіді “Наше спільне майбутнє”, яку розглянуто нижче в 2.3.

Конференції ООН з питань довкілля людини проходила в Стокгольмі 1972 року. Вона стала одним з найуспішніших міжнародних форумів, незважаючи на те, що в багатьох питаннях її документи виявилися значно менш реалістичними від ухвалених 1992 року в Ріо-де-Жанейро. Стокгольмська конференція збіглася в часі з розпалом холодної війни, що неминуче позначалося на її роботі. Скажімо, держави радянського блоку бойкотували Конференцію з суто політичних міркувань. Щоправда, пізніше вони приєдналися до ухвалених там рішень [37].

Стокгольмська конференція мала три основні наслідки: ухвалено План дій щодо захисту глобального довкілля, ухвалено Декларацію з питань довкілля людини та створено Програму ООН з довкільних питань (ЮНЕП)³ і відповідних фінансових фондів. *Стокгольмський план дій* був загальною спробою визначити ті довкільні питання, що потребують ужиття заходів на міжнародному рівні. Він складався зі 106 рекомендацій у п’яти основних галузях, у тому числі й щодо господарювання з природними ресурсами. Існує думка, що ці рекомендації так і залишилися проголошенням багатьох добрих намірів та тільки в дуже малій мірі вилилися в справжні дії [11 : 15]. Та до незаперечних здобутків Стокгольмського плану дій можна віднести те, що він санкціонував заснування Всесвітньої програми оцінювання стану довкілля (Earthwatch), значення якої не меншає й сьогодні, та справив істотний позитивний вплив на ухвалення відповідних міжнародних правових документів. План також сприяв становленню ЮНЕП, яку було створено в Стокгольмі і яка залишається провідним органом ООН у довкільній царині.

У *Декларації з питань довкілля людини (Стокгольмській декларації, 1972 р.)* [49] відповідальність за охорону довкілля покладено перш за все на органи влади національних держав та місцеве самоврядування. Однак преамбула визначає три галузі, в яких міжнародна співпраця, а отже й міжнародне право, мають законні підстави відігравати вагому

³ Загальна інформація наявна на: <http://www.unep.org/>

роль: допомога країнам, що розвиваються, аби вони могли виконати свої обов'язки, міждержавне співробітництво та діяльність міжнародних організацій у спільних інтересах. Чи не найважливіше значення для утвердження концепції підтримного розвитку та поступу міжнародного й національного довкільного права мали принципи 1 та 21 Декларації [49] (хоч самого терміна “підтримний розвиток” тут ще не вживано). Принцип 1 проголосив людське право на свободу, рівність та належні умови життя в довкіллі, яке забезпечує гідність та добробут. Хоч право індивіда на сприятливе, здорове довкілля тут ще не увиразнено, Стокгольмська конференція мала незаперечний вплив на розширення людських довкільних прав у конституціях національних держав.

Принцип 21 письмово закріпив положення звичаєвого міжнародного права, які стосуються до довкілля. Цей принцип, який пізніше було майже дослівно відтворено в принципі 2 Декларації в Ріо-де-Жанейро передбачає, що

“[д]ержави, згідно з Хартією ООН та принципами міжнародного права, мають суверенне право експлуатувати власні ресурси відповідно до своєї довкільної політики та зобов'язані забезпечити, щоб діяльність в межах їх юрисдикції та контролю не завдавала шкоди довкіллю інших держав та просторові поза межами національної юрисдикції” [49].

Тобто це положення, яке було предметом гострих суперечок на Конференції, відображає незаперечний поступ у ставленні міжнародного товариства до глобальних довкільних питань порівняно з уже згаданими документами ООН достокгольмського періоду.

Попри певну декларативність, документи Стокгольмської конференції 1972 р. не втрачають свого значення і сьогодні. Це була перша загальновизнана спроба встановити базові концепції та принципи, включно з важливістю поєднати питання довкілля та розвитку, зниження й ліквідації забруднення та контролю за вжитком відновних і невідновних ресурсів. Не вживаючи самого терміна, вона заклала підмурівок повсюдного визнання концепції підтримного розвитку.

2.3. Доповідь “Наше спільне майбутнє”. Загальне визнання концепції підтримного розвитку

Під впливом успіху Стокгольмської конференції в 1970-х роках проходило нестримне збільшення кількості міжнародних договорів, присвячених довкілним питанням “першого покоління”, тобто проблем забруднювання води та повітря, охорони певних видів тварин і рослин та їх осідків. Юридичне оформлення цих “звичайних” проблем дало змогу підійти впродовж 1980-х – 1990-х до розв’язання довкілних проблем “другого покоління” (захисту озонового шару, черезкордонного переміщення небезпечних речовин, кліматичних змін, охорони біорізноманіття), які стосуються до складніших глобальних процесів та невід’ємно пов’язані з питаннями розвитку.

Усе це засвідчило, що довкільне право набуває дедалі більшої ваги в національних держав та на міжнародному рівні. Проте структура міжнародного довкільного права мала (та ще й зараз має) фрагментарний характер. Воно складалося з окремих нормативних актів, деякі з яких ухвалені на всесвітньому, а інші – на регіональному рівні; роботу над одними провадили в межах ЮНЕП, а над іншими – під опікою інших установ ООН. Коли розпочинали роботу, щоб підготувати Конференцію з питань довкілля та розвитку, сподівалися, що ця конференція впорядкує нову галузь міжнародного довкільного права, вписавши її в контекст підтримності (sustainability) – центрального організаційного принципу відповідно до висновків Усесвітньої комісії з питань довкілля та розвитку⁴ [50].

Генеральна Асамблея ООН створила цю комісію 1983 року як незалежну організацію, яка об’єднувала представників 22 країн. Упродовж трьох років члени Комісії, як і прихильники концепції меж зростання, намагалися відшукати відповідь на принципове питання: чи можна задовольнити потреби тодішнього п’ятимільярдного населення Землі в природних ресурсах, не обмежуючи можливостей майбутніх, чисельні-

⁴ Ця комісія відома також під назвою “Комісія Брундтланд” за прізвищем її голови – Г. Г. Брундтланд (G. H. Brundtland).

ших, поколінь задовольнити свої потреби? Після ретельного вивчення та аналізу Комісія дала ствердну відповідь, оприлюднивши 1987 року доповідь *“Наше спільне майбутнє”* (*“Our Common Future”*) [51]. Але, як відзначено в Доповіді, об’єктивна дійсність така, що майбутнє людства залежить від чимраз більшою мірою занечищеного, деградованого й позбавленого багатьох необхідних складників довкілля. Похмурій перспективі загальної катастрофи можна запобігти, лишень трансформувавши процеси економічного та соціального розвитку.

На думку Комісії Брундтланд, альтернативою, яка забезпечить економічний та соціальний поступ без гіршання якостей довкілля, є утвердження концепції підтримного розвитку. Хоч згадану концепцію обговорювали в академічних колах ще з 1970-х років, вона не здобула загальної уваги допоки не стала центральним моментом доповіді *“Наше спільне майбутнє”*. Якщо б удалося наблизитися до ідеалу – провадити економічну діяльність та споживання підтримним шляхом, суспільство змогло б отримати з довкілля все необхідне, не підриваючи різноманітня та продуктивної здатності природи, які знадобляться в майбутньому.

Після оприлюднення Доповіді, довкільні питання посіли вагоме місце в діяльності політичних, наукових та громадських кіл. Вона повсюдно спонукала владні структури, політиків, економістів, вчених найрізноманітніших галузей науки по-новому осмислити стан речей, що існував. Особливу увагу приділили центральному положенню доповіді – гармонійному поєднанню інтересів довкілля та економіки в формі підтримного розвитку. Як підкреслювала Брундтланд, “[т]ільки економічне зростання може викоренити бідність і створити необхідні потужності, аби розв’язати довкільні проблеми. Однак зростання не повинно проходити коштом надмірної експлуатації природних ресурсів” [51].

У доповіді *“Наше спільне майбутнє”* висунуто й конкретні пропозиції. Одна з них, наприклад, стосувалася до запровадження схеми ціноутворення з урахуванням впливу на довкілля виробництва й споживання певної продукції. У такому випадку ціна, приміром, бензину мала б відображати вартість тих збитків, які спалювання цього енергоносія завдає внаслідок забруднювання та зростання ризику кліматичних змін. У цьому документі також висловлено пропозицію про перебудову структури відповідних суспільних установ з метою врахувати пріорите-

ти в галузі довкілля. Це означає, що довкільні питання треба розглядати в одному ряді з питаннями економіки, торгівлі, енергетики, сільськогосподарства на рівні тих самих національних чи міжнародних структур. Органам, уповноваженим у галузі довкілля, слід надати більше важелів впливу на діяльність, яка зумовлює деградацію довколишнього світу. Пропонувалося зобов'язати економічні, торговельні та інші органи, що наділені владними повноваженнями, провадити політику, яка утверджує підтримність, і передбачити їх відповідальність за дотримання цього курсу [51].

Доповідь “Наше спільне майбутнє” – важлива віха в діяльності міжнародного товариства в галузі довкілля. Вона запропонувала своєрідний реєстр багатьох довкільних проблем та звернула увагу на їх взаємну залежність із світовою економікою. У цій доповіді мотиви приреченості й остраху (характерні попередній добі) поєднано з певним оптимізмом. Заклики зосередити зусилля на розв’язанні довкільних проблем та розвитку підсилено запевненням, що, вживши певних заходів, кращого майбутнього таки можна досягнути. Пов’язавши питання охорони довкілля та подолання бідності з економічним зростанням у концепції підтримного розвитку, Комісії вдалося уникнути можливої критики з боку політиків різного спрямування. Ідеї доповіді не вступали в суперечність з тією реальією, що економічне зростання визнають першорядною метою в більшості країн.

2.4. Конференція ООН з питань довкілля та розвитку

Конференція ООН з питань довкілля та розвитку, яка проходила в Ріо-де-Жанейро (Бразилія) з 3 по 14 червня 1992 року, стала логічним продовженням діяльності Комісії Брундтланд. Порівняння між конференціями в Стокгольмі та Ріо-де-Жанейро неминуче. Фактично, це складники неперервного поступу міжнародної співпраці в питаннях довкілля та розвитку.

Насамперед, докорінно різнилася історична доба. Тоді як на роботі Стокгольмської конференції істотно позначилася холодна війна, в часи Всепланетної зустрічі людство вже позбулося загрози світової та холо-

дної воєн. Лінія поділу Схід – Захід також перестала існувати. Глобалізація економіки, засобів масової інформації, руху на захист довкілля 1992 року була незмірно потужніша ніж 1972-го. Проте найважливішим моментом, вочевидь, було те, що на початку 1990-х довкільні проблеми набули значно більшої ваги та нагальності як на початку 1970-х. А завдяки успіхові Стокгольмської конференції правомірність їх розгляду на всепланетному рівні вже не викликала сумніву.

Як наслідок, представницький рівень Конференції в Ріо-де-Жанейро був значно вищий. У той час як у роботі Стокгольмської конференції взяло участь тільки двоє державних керівників найвищого рангу, у Ріо-де-Жанейро їх було біля 130. Кількість учасників офіційних делегацій, які представляли 172 країни світу, перевищила 10 000 осіб, а представників позавладних організацій (ПВО) – 15 000. Близько 6 000 журналістів висвітлювали роботу цієї справді Всепланетної зустрічі [30].

Порядок денний також істотно різнився. У Стокгольмі розглядали, передусім, питання промислового забруднювання повітря та води. І хоч було кілька питань, пов'язаних із чрезовисоким забрудненням, наголос робили на локальних підходах. У Ріо-де-Жанейро набагато більшою мірою зосередилися на глобальних питаннях, як от стабілізація клімату чи збереження видового різноманіття флори й фауни. Складність унесених до порядку денного КДР питань, здебільшого, значно перевищувала складність питань, які розглядали два десятиліття до того.

Із самого початку КДР плановано як форум з дуже широким та амбіційним набором цілей. Генеральна Асамблея вирішила, що Конференція, “розглядаючи довкільні питання в контексті розвитку”, має виконати понад двадцять різноманітних завдань. Серед них, скажімо, такі широкі й украй складні як проаналізувати стан довкілля та його зміну після Стокгольмської конференції; опрацювати регіональні та всесвітні стратегії розв’язання основних довкільних проблем у процесі соціо-економічного розвитку всіх країн, означивши часові межі; рекомендувати заходи на міжнародному та національному рівнях для захисту й підвищення цінності довкілля; сприяти подальшому розвитку міжнародного довкільного права, зважаючи на положення Стокгольмської декларації та особливі потреби країн, що розвиваються [37 : 294 – 295].

Зрозуміло, що досягнути всі заплановані цілі було нереалістично. Чи не найяскравішим прикладом цього був розгляд питань, пов'язаних з охороною, вжитком та відтворюванням лісів.

Передбачалося, що на конференції буде укладено всесвітню угоду щодо лісів. Індустріальні держави всіляко підтримували цю ідею. Угоди, однак, не було ухвалено внаслідок сильного опору Півдня, очолюваного Малайзією. Справа звелася лише до обговорення й ухвалення лісових принципів рекомендаційного характеру. І до того ж увагу більшою мірою зосередили на питаннях економічного характеру – зовнішньому борзі, недооцінюванні вартості лісової продукції з країн, що розвиваються, та розширенні її доступу до ринків Півночі. Детальніше цей документ проаналізовано в 8.2. Країни Півдня перебували в панівному становищі на цих переговорах, оскільки саме там (за винятком лісів Сибіру) зосереджено більшість лісів планети. Їх позицію узагальнено сформульовано в заяві одного з представників Південно-Східної Азії: “Якщо Північ наполягає на тому, що ліси є всесвітнє надбання, зважаючи на їх властивості як затримувача вуглецю, то країни, що розвиваються, мають право на винагороду за господарювання підтримним шляхом, тобто за те, що утримуватимуться від стимулювання своєї економіки” [52].

Організатори також сподівалися, що буде ухвалено Хартію Землі – документ зобов'язального характеру, який послідовно опирався б на рекомендації комісії Брундтланд. Проте в процесі роботи стало зрозуміло, що домогтися цього не вдасться. Замість неї ухвалили рекомендаційну *Декларацію ООН з питань довкілля та розвитку*. З політичного погляду вона є наслідок певного порозуміння між заможною Північчю, занепокоєною довкільними питаннями, та бідним Півднем, зацікавленим, насамперед, в економічному зростанні. Практично в кожному принципі відображено компроміси між сторонами. Загалом їх суть зводиться до того, що Північ визнає за собою більшу відповідальність за всесвітні довкільні проблеми; погоджується надати “нові та додаткові” кошти, аби допомогти Півдневі розв'язати ці проблеми; погоджується першою зробити початкові кроки, щоб подолати всесвітні довкільні проблеми (приміром, зменшити викиди вуглецевих сполук) [53].

Південь, натомість, погоджується співпрацювати з Північню в захисті довкілля на всесвітньому рівні. Згода Півдня принципово важлива з огляду на те, що без неї будь-яка діяльність у цій галузі на всесвітньому рівні втрачає сенс. Слід відзначити, що останнє слово в цих переговорах належало Півднєві: хоч цей форум планували, передусім, як конференція з довкільних питань, проблеми розвитку здобули не менше, а можливо й більше, уваги.

Однак не варто й недооцінювати значення Декларації в Ріо-де-Жанейро. Це, безперечно, важливий міжнародно-правовий документ. Декларація закріпила багато нових принципів у галузі міжнародного довкільного права й підтвердила згоду держав щодо їх важливості [53]. Таким чином, Декларація в Ріо-де-Жанейро створила підґрунтя, щоб значно розширити інструментарій міжнародного довкільного права, а також впровадити згадані принципи у відповідні міжнародно-правові документи та практику і, навіть, офіційно кодифікувати їх у майбутньому в міжнародному договорі з питань довкілля та розвитку зобов'язального характеру.

“Порядок денний на XXI століття” (Agenda 21) [54], попри свій рекомендаційний характер, – інший міжнародно-правовий акт першорядного значення, ухвалений у Ріо-де-Жанейро. Цей розлогий документ, який складається з 40 розділів, відтворених більш ніж на 800 сторінках, є всеосяжна та деталізована програма практичного втілення принципів підтримного розвитку. Як мовиться в преамбулі, його мета полягає в тому, щоб започаткувати “всесвітнє партнерство щодо підтримного розвитку”. *“Порядок денний на XXI століття”* присвячує значну увагу заходам з утвердження підтримного розвитку на національному та місцевому рівнях і пропонує критерії, щоб оцінювати діяльність органів влади різного рівня з інтеграції вимог довкілля та розвитку. Цей документ цікавий також з огляду на те, чого він не охопив. Там нічого не сказано, наприклад, про необхідність контролю за впливом на довкілля діяльності транснаціональних корпорацій. Крім того, він меншою мірою зосереджений на соціальних питаннях, які безпосередньо стосуються до підтримного розвитку, таких як подолання бідності, соціальна рівність чи людські права.

Із суто формального погляду на інтереси охорони довкілля, документи Конференції в Ріо-де-Жанейро можна сприймати як крок назад порівняно зі Стокгольмською декларацією. Проте фактично, вони значно точніше відобразили співвідношення між довкіллям та економікою, а тому є реалістичніше віддзеркалення теперішнього узгодженого бачення світовим товариством питань підтримного розвитку. Оскільки в багатьох положеннях відображено зважені компроміси, ці документи часто слугують вихідним пунктом дискусій щодо застосування конкретних принципів міжнародного довкільного права.

Конференція в Ріо-де-Жанейро має безсумнівне історичне значення. Вона підтвердила загальну згоду світового товариства з тим, що досягнення підтримного розвитку на всесвітньому, регіональному, національному та місцевому рівнях – принципова мета діяльності людства в галузі довкілля, економіки та політики. Поважну роль у досягненні цієї мети відведено праву. У геополітичному аспекті КДР стала офіційною подією, що знаменувала кінець ідеологічного протистояння між Сходом та Заходом та перехід до нової ери, в якій переважає напруженість між Північчю та Півднем на ґрунті питань, пов'язаних із цариною довкілля та економіки. Отже, довкільні питання стали одним із важливих складників усесвітньої безпеки. Набуття ними міжнародного значення дістало назву “позеленіння” світової політики.

2.5. Період після Конференції в Ріо-де-Жанейро

Як і Стокгольмська конференція, Всепланетна зустріч у Ріо-де-Жанейро стала своєрідним імпульсом подальшого утвердження концепції підтримного розвитку в міжнародному праві та в праві національних держав. З часу її проведення набрали чинності конвенції щодо кліматичних змін, біорізноманіття, морського права та спустелення. Проводять роботу чи вже укладено нові угоди щодо чреэзкордонних водотоків, біологічної безпеки, попередньої згоди на розгортання хімічних виробництв та глобального зменшення обсягів деяких стійких хімічних сполук, визначені чіткі цілі й графік у справі зменшування викидів парни-

кових газів. Однак загалом, особливо щодо практичного втілення ідей підтримного розвитку, стан справ залишається маловтішним.

23-27 червня 1997 року відбулася 19-та Спеціальна сесія Генеральної Асамблеї ООН (Всепланетна зустріч + 5), яка мала на меті оцінити діяльність, спрямовану на досягнення підтримного розвитку за п'ять років після КДР [55]. Цей форум підтвердив, що цілковита більшість екологічних показників свідчить про мізерний поступ або й про цілковиту відсутність будь-яких змін на краще. Певний поступ помітно в галузі організаційної розбудови, ухвалюванні міжнародно-правових документів, зростанні громадської активності та залученні приватного сектора до розв'язання довкільних питань. Як наслідок, деякі країни, приборкуючи забруднювання та сповільнюючи темпи деградації природних ресурсів, домоглися успіхів.

Проте в цілому існує тенденція до гіршання. Обсяги забруднення зростають. Незадовільного прогресу досягнуто щодо того, як видозмінювати структуру виробництва й споживання, впроваджувати сприятливі довкіллю (*environmentally friendly*) методи господарювання та встановлювати належний контроль за переміщенням шкідливих (у тому числі радіоактивних) відходів. Такі проблеми як черезкордонне забруднення повітря та кислотні дощі, які колись були притаманні лише економічно розвиненим країнам, щораз більшою мірою постають і в країнах, що розвиваються. Проблеми спустелення та водопостачання й далі загострюються. Стан вразливих екосистем, включно з гірськими, гіршає в усіх регіонах планети, спричиняючи бідніння біорізноманіття. На глобальному рівні відновні ресурси, насамперед прісна вода, ліси, верхні шари ґрунту та запаси морської риби, й далі експлуатують у обсягах, що перевищують їх здатність до самовідтворювання. Попри певний поступ у впроваджуванні ефективних технологій щодо енергії та матеріалів, які добувають з невідновних ресурсів, становище й у цьому напрямку загалом залишається загрозливе [55].

На Сесії ухвалено Програму подальшого втілювання “Порядку денного на XXI століття”. У світлі таких незадовільних результатів, делегати знову підтвердили свою відданість цілям, встановленим у “Порядку денному на XXI століття” та Декларації в Ріо-де-Жанейро, і висловили заклик до активніших дій у майбутньому [55]. Однак слід

відзначити, що в питанні лісів, яке було каменем спотикання під час підготовки й роботи КДР, у період після Всепланетної зустрічі досягнуто певного поступу (див. нижче 8.2.).

На Всесвітній зустрічі на найвищому рівні з питань підтримного розвитку (Йоганнесбург, 2002 р.) також констатували, що рівень, досягнутий у втіленні принципів підтримного розвитку, розчаровує, а деградація довкілля триває. Проте форум не проводив дебатів на філософські чи політичні теми, тобто не ставив під сумнів правильності курсу на утвердження підтримного розвитку, а зосередився на практичних питаннях. Однак ліси не були серед пріоритетів Зустрічі [56].

Таким чином, хоч концепція підтримного розвитку набула загального визнання й, принаймні декларативної, підтримки, виконання більшості заходів, передбачених “Порядком денним на ХХІ століття”, є незадовільне. Більшість країн не дотримується цілей і принципів, відображених у цьому документі. Економічне зростання в світі, в тому числі і в індустріалізованих державах, фактично призводить до подальшого гіршання стану довкілля. Причиною цього є не хибність самої концепції підтримного розвитку, а непослідовність у втілюванні її принципів. До того ж неважко передбачити, що в разі відсутності будь-яких кроків у цьому напрямку, людство вже в найближчому майбутньому зіткнулося б із ще складнішими проблемами, зумовленими деградацією довкілля.

* * *

До поширення ідей підтримного розвитку панували два погляди на взаємини людства з довколишнім світом – технологічна філософія та концепція невтручання до природи. Попри свою посутню відмінність вони не змогли висунути придатної на майбутнє моделі таких стосунків. Тому потреба в досконаліших підходах із розвитком суспільства ставала дедалі очевиднішою. Ще у ХVІІІ столітті Т. Р. Малтус висловив занепокоєння, що людська діяльність може порушити стан підтримності планети. Упродовж 1960-х несумісність між тодішніми темпами та структурою економічного зростання і збереженням довкілля планети неушкодженим усвідомила переважна частина науковців. Міркування

про обмежену здатність біосфери підтримувати людську діяльність Римський клуб оформив у доктрину меж зростання. Хоч більшість із його песимістичних передбачень не справдилося, багато висунутих клубом ідей лягли в основу вчення про підтримний розвиток.

На початку 1970-х загроза довкіллю, а отже й майбутньому людства, унаочнилася широкому загалові. На ґрунті піднесення громадської активності розвиток довкільного законодавства та державних природоохоронних органів в більшості індустріалізованих країн сягнув якісно нового рівня. Довкільні питання постали й на міжнародній арені. Але, з іншого боку, стало зрозуміло й те, що не можна нехтувати інтереси економічного й соціального розвитку – бідність мусить бути подолана. Отже, ці складники людської діяльності треба якимось чином інтегрувати.

Стокгольмська конференція (1972 р.) була перша спроба встановити на глобальному рівні базові концепції та принципи, покликані згармонізувати питання охорони довкілля та економічного й соціального розвитку. Не вживаючи самого терміна, вона заклала підмурівок повсюдного визнання концепції підтримного розвитку.

Всесвітня комісія з питань довкілля та розвитку, оприлюднивши 1987 року доповідь “Наше спільне майбутнє”, вперше на міжнародному рівні проголосила концепцію підтримного розвитку, як альтернативу всесвітній катастрофі, що забезпечить економічний та соціальний поступ без гіршання якостей довкілля. Після цього концепція здобула загальне визнання.

Ідеї доповіді “Наше спільне майбутнє” логічно продовжено й розвинуто на Всепланетній зустрічі у Ріо-де-Жанейро (1992 р.). Документи цієї конференції, відображаючи в багатьох положеннях зважені компроміси, на сьогодні найреалістичніше віддзеркалюють теперішнє узгоджене бачення світовим товариством питань підтримного розвитку. Конференція в Ріо-де-Жанейро підтвердила загальну згоду світового товариства з тим, що досягнення підтримного розвитку на глобальному, регіональному, національному та місцевому рівнях є принципова мета діяльності людства в галузях довкілля, економіки та політики. Поважну роль у осягненні цієї мети відведено праву. Як наслідок, довкільні питання стали одним із важливих складників усесвітньої безпеки.

Всепланетна зустріч надала свіжого імпульсу подальшому утвердженню принципів підтримного розвитку в міжнародному праві та в праві національних держав. Однак усупереч загальній, принаймні декларативній, підтримці в практичному втіленні цих ідей досягнуто небагато змін на краще. Хоч якби в цьому напрямку не зробили навіть цих незначних кроків, перед людством уже в найближчому майбутньому постали б іще більші труднощі.

3. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНЦЕПЦІЇ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ

3.1. Визначення та суть

Як зазначено в Розділі 2, упродовж останніх сімнадцяти років концепція підтримного розвитку здобула майже універсального визнання. Вона посіла чільне місце в переосмисленні взаємин людини з природою. На сьогодні цей принцип відображено в міжнародних деклараціях і договорах з довкільних питань та, чимраз більшою мірою, торгівлі й інвестицій. Досягнення підтримного розвитку стало метою щораз більшої кількості видів діяльності, пов'язаних із впливом на довкілля – сільськогосподарства, рибальства, генерування енергії й, не в останню чергу, лісового господарства.

Принципи підтримного розвитку відображено в статутах, бізнесових стратегіях та планах дій установ різного рівня – від міжнародних організацій до місцевого самоврядування. Цю доктрину викладають у навчальних закладах, проповідують у храмах та обговорюють по цілому світу. І, нарешті, практично кожен сьогодні висловлює прихильність до ідеї підтримного розвитку майже так, як кожен виступає за справедливість. Причиною такого невинного зростання популярності цієї концепції очевидно є її приваблива двоїстість. Адже вона пропонує середній шлях між крайнощами – економічним зростанням, що опирається на виснажливу експлуатацію природних ресурсів і може призвести до глобальної катастрофи, та штучним стримуванням розвитку економіки й, відповідно, добробуту людства, щоб зберегти довкілля.

Слід зазначити, що стан підтримності є предковічний для всіх природних систем. Його забезпечує обіг через ці системи речовин і енергії. Однак будь-яке втручання в такий обіг чи ушкодження складників природної системи може порушити стан її підтримності. Як показано в 1.1., на сьогодні антропогенний вплив є найбільша загроза підтримності глобальної екологічної системи.

Найпоширенішим стало визначення підтримного розвитку, запропоноване в доповіді “Наше спільне майбутнє” (1987 р.). Відповідно до цього документа,

“підтримний розвиток (виділив автор – В. Н.) – це розвиток, що задовольняє потреби теперішніх поколінь, не створюючи перешкод можливостям майбутніх поколінь задовольнити власні потреби. Його визначають дві ключові концепції:

- концепція “потреб”, насамперед насущні потреби незаможної частини людства, яким треба надавати пріоритет;
- ідея обмежень, накладених станом технології та суспільної організації на здатність довкілля задовольняти теперішні та майбутні потреби.

Отже, цілі економічного та соціального розвитку необхідно встановлювати відповідно до принципів підтримного розвитку в усіх країнах – розвинених і таких, що розвиваються” [51].

На думку авторів Доповіді, розвиток можна вважати підтримним щонайменше тоді, коли він не становить загрози природним системам, які забезпечують життя на Землі: атмосфері, водам, ґрунтам та живим істотам. Економічне зростання неминуче спричиняє зміни екосистем. У наш час жодну з них неможливо зберегти недоторканою. Проте самі по собі зміни не завжди є несприятливі. Ліс, скажімо, може зазнавати виснажування в одній частині басейну водойми й водночас розростатися в іншій частині. Загалом, таке явище не є шкідливе, якщо господарюють належним чином, тобто шкідливий вплив на водний режим, генетичні втрати та ерозія перебувають під контролем. У цілому, підтримність передбачає, що відновні ресурси, такі як ліс чи рибні запаси, не слід виснажувати. Для цього рівні експлуатації треба утримувати в межах, що не перевищують здатності цих ресурсів до самовідтворювання та природного приросту. Проте відновні ресурси – частина складних і взаємопов’язаних екосистем, тому найвищий прийнятний рівень заготівлі слід визначати, враховуючи вплив, який справляє експлуатація на ці системи.

Ужиток невідновних ресурсів, таких як корисні копалини, неминуче знижує їх запас, приступний майбутнім поколінням. Однак підтримність не означає цілковитої відмови їх використовувати. Ключовим моментом виступає те, що не можна перевищувати певного прийнятного рівня виснаженості. Його визначають з урахуванням критичності конкретного ресурсу, наявності технологій, щоб домогтися якнаймен-

шої виснаженості та ймовірності вжити заміники. Підтримний розвиток також вимагає, щоб прийнятний ступінь виснажування невідновних природних ресурсів залишав простір щонайбільшій кількості можливих варіантів дій у майбутньому.

У доповіді “Наше спільне майбутнє” [51] відзначено, що розвиток зазвичай спричиняє спрощення екосистем та збіднення видового різноманіття рослин і тварин. Зниклі види невідновні. Це може істотно обмежити можливості вибору дій майбутніми поколіннями. Тому охорону видового різноманіття рослин і тварин розглядають як одну з найперших умов підтримності.

Так звані вільні товари, такі як повітря чи вода, в доповіді також розглядають як ресурси. Там відзначено, що сировина та енергія, витрачені на виробничі процеси, тільки частково обертаються в корисні продукти. Решта перетворюється у відходи. Підтримний розвиток вимагає, щоб згубний вплив на якість води, повітря та інших природних елементів зводився до мінімуму, і щоб у такий спосіб забезпечувати загальну цілість екосистем.

По суті, підтримний розвиток є процес змін, в якому експлуатація ресурсів, напрямки інвестування, орієнтація розвитку технологій та інституційні зміни перебувають у гармонії й підвищують як теперішній, так і майбутній потенціал довкілля задовольняти потреби й прагнення людей [51]. У цьому питанні неможливо застосувати якоїсь шаблонової схеми. Чи є розвиток підтримний з огляду на його вплив на довкілля – питання, на яке можна дати відповідь тільки в кожному конкретному випадку.

Знову ж таки слід зазначити, що Комісія Брундтланд ані запровадила термін “підтримний розвиток”, ні не дала вперше його визначення. Скажімо, Д. Пірс (D. Pearce) [57] зібрав двадцять п’ять визначень цього терміна, які запропонували науковці, громадські діячі, політики лише в період 1979 – 1988 років, тобто ще до часу, коли згадана концепція набула найбільшої популярності й, відповідно, нестримного збільшення кількості визначень. На думку Пірса, причиною такого розмаїття є популярність концепції підтримного розвитку. І в цьому немає нічого дивного. Важко бути проти “підтримного розвитку”, адже ця назва звучить як щось таке, що схвалюють усі. Проте така одностайність є до

певної міри ілюзорна. Пірс частково погоджується з критикою, що це поняття настільки широке, що кожний може тлумачити його відповідно до власних уподобань. А звідси й така велика кількість визначень.

Однак саме визначення підтримного розвитку, наведене в Доповіді “Наше спільне майбутнє” залишається найвідоміше й найпоширеніше [37]. Багато пізніших визначень цілком узгоджуються із ним. Наприклад, визначення, наведене в “Концепції сталого розвитку України”:

“Сталий розвиток – це процес гармонізації продуктивних сил, забезпечення задоволення необхідних потреб всіх членів суспільства за умови збереження й поетапного відтворювання цілісності природного середовища, створення можливостей для рівноваги між його потенціалом і вимогами людей усіх поколінь” [58 : 3].

З цього приводу варто наголосити, що, хоч на його основі й неможливо завжди чітко окреслити межу підтримності, воно таки встановлює засади розвитку такого типу. Опираючись на них, відверто руйнівні щодо довкілля види діяльності, як от суцільне рубання лісів на значних площах, неможливо схарактеризувати як підтримні.

Доволі виразні орієнтири підтримного розвитку пропонують Н. Salwasser та ін. [4]. Відповідно до їх погляду, цілі та методи господарювання можна вважати такими, що узгоджуються з принципами підтримного розвитку в тому разі, коли вони одночасно задовольняють три вимоги: є екологічно життєздатні (сприятливі довкіллю); економічно здійсненні та суспільно бажані (політично прийнятними).

Однак утілити принципи підтримного розвитку на практиці вкрай складно, як буде показано нижче на прикладі лісового господарства. В Огляді всесвітнього довкілля (“Global Environment Outlook 2000”) [59], підготованому ЮНЕП, відзначено, що глибинні причини довкілних проблем і далі криються в соціо-економічній структурі держав усіх регіонів. Зростання кількості населення, динаміка ринку та структура суспільства створюють стан, коли експлуатаційну поведінку заохочувано, навіть якщо офіційно проголошують протилежне [36 : 91]. А. Rivlin [60], скажімо, вважає, що структура американських політичних та суспільних установ (як і будь-яких інших – В. Н.) не сприяє утвердженню

підтримного розвитку. По-перше, вона занадто низько оцінює майбутні блага порівняно з теперішніми. По-друге, в процесі ухвалення політичних рішень передусім звертають увагу на цінності, які можна легко виявити, виміряти, визначити та оцінити в грошовому виразі. По-третє, будь-яка соціально-політична система об'єктивно опирається змінам, воліючи зберігати стан, що існує.

Тому втілення концепції підтримного розвитку вимагає чималих зусиль, щоб узгодити з нею порядок ужитку ресурсів, інвестування, розвиток технологій, створення відповідних організаційних структур. Це багатогранний процес, зважаючи на необхідність інтегрувати велику кількість різноманітних елементів. Сюди залучено широкий спектр складних і взаємно пов'язаних технічних, соціальних та економічних питань. Як наслідок, ця справа є царина можливого зіткнення інтересів. Скажімо, необхідно подолати суперечності між традиційними й новими (які можуть сильно різнитися) підходами до охорони та вжитку ресурсів. Отже, досягнення підтримного розвитку потребує тривалих і напружених зусиль. Тому більшість фахівців погоджуються з тим, що сподівання досягнути цю мету в найближчому майбутньому необґрунтовані [61]. Однак з погляду перспективи, саме через утвердження підтримного розвитку пролягає безальтернативний шлях поступу людства.

3.2. Основні поняття

Щоб належно розкрити концепцію підтримного розвитку необхідно встановити зміст її найважливіших понять. Це питання тісно пов'язане з проблемами української наукової термінології в даній галузі, яке розглянуто в 3.3. Здебільшого терміни, що стосуються до питань підтримного розвитку, і які на сьогодні вже стали невід'ємною частиною понятійного апарату нормативних документів і наукових праць, зародилися в біологічних, економічних та філософських науках.

J. Sutherlin [11 : 8] розмежує поняття “зростання” (growth) та “розвиток” (development), які здебільшого сприймають як синоніми. На його думку, *зростання* є більшою мірою кількісна величина. Його можна виміряти такими економічними показниками як валовий внутріш-

ній продукт. *А розвиток* – виявляється в соціокультурній еволюції. Ця відмінність є принципова, щоб розуміти ідеї підтримного розвитку.

Одним з найважливіших понять, яким активно послуговується концепція підтримного розвитку, є поняття екосистеми. Його висунув 1935 року англійський еколог А. Tansley. Під *екосистемою*⁵ він розумів сукупність усіх організмів та їх фізичного і хімічного довкілля. На це поняття опираються дві основні ідеї екології:

- все в екосистемі пов'язано з іншими складниками, тому будь-яка дія спричиняє цілий ланцюг відповідних реакцій;
- всі екосистеми є складники більших екосистем, які зазнають зовнішнього впливу й визначають оточення для умов своїх підсистем [62 : 35].

Масштаби екосистем надзвичайно різні – від краплини води до Землі загалом. Переважно ведуть мову про лісову екосистему, степову екосистему, екосистему ріки тощо як про окремі одиниці, оскільки існує доволі незначний обмін речовин і енергії між цими одиницями порівняно з незмірно інтенсивнішими перетвореннями всередині них [63]. Однак екосистема – це конструкція, змодельована людиною, оскільки її обшир залежить від того, де саме людина окреслить межі навколо об'єкта, який становить інтерес. Кожну екосистему характеризують певні просторові виміри, склад біологічних видів, функціональні процеси, що в ній проходять, та корисні властивості, які вона надає людині. Функціональні процеси – це певна нормальна діяльність екосистеми, яка необхідна її самозбереженню, а *корисні властивості* – наслідки цих процесів, які приносять вигоду людині [64 : 231]. Урешті-решт, усі екосистеми пов'язані між собою в межах єдиної глобальної екосистеми – біосфери.

Біосфера – інше ключове поняття. У науковій літературі також послуговуються назвами “географічна оболонка”, “антропосфера”,

⁵ Використовують й інше, посутньо близьке, поняття “біогеоценоз”, запропоноване 1942 р. В. Сукачовим. Воно стосується ділянок суходолу, зайнятих певними одиницями рослинного вкриття – фітоценозами. Однак екосистема є універсальніше поняття, оскільки пов'язано з системами, що забезпечують обмін на будь-якому рівні й у будь-якому середовищі [63].

“біотехносфера”, “екосфера” [63], “природа”, “природне середовище існування”, “природне середовище” [65 : 381] тощо. Проте всі вони загалом відображають один і той самий реальний об’єкт – приповерхневу оболонку Землі, в межах якої проходить активне взаємне проникнення й взаємодія речовини, яка перебуває в твердому, рідкому та газоподібному станах; існує життя; здійснюються фазові переходи води; сформувалося й розвивається людство. Ця оболонка охоплює тропосферу (нижню частину атмосфери потужністю 8 – 18 км, яка містить до 90% маси повітря), гідросферу, та верхню частину земної кори (кору вивітрювання). Середня потужність цієї сукупної оболонки перебуває в межах 20 – 30 км [63].

Хоч самий термін “біосфера” запропонував австрійський геолог Е. Зойсе (E. Suesse), але загального визнання концепція біосфери набула завдяки популяризації двома провідними ученими ХХ ст. – українським геохіміком В. Вернадським та французьким палеонтологом П. Тейяром де Шарденом (P. Teilhard de Chardin) [66]. Вернадський розглядав біосферу як найближчу до ідеалу “самозабезпечування” і “саморегулювання” біологічну систему, яка охоплює всі живі організми на Землі. До неї надходить потік енергії від Сонця, і водночас вона випромінює енергію в космічний простір. Унаслідок цього біосфера перебуває в стані стійкої рівноваги як із зовнішнім оточенням, так і у внутрішній взаємодії своїх частин. Вернадський також відзначав, що діяльність людини стає основною геологічною силою на планеті (мова йшла про першу половину ХХ ст.). Отож, під впливом наукової думки та праці людини, біосфера переходить у новий стан – *ноосферу* [67]. Учення про ноосферу, яке знайшло подальший розвиток у працях Тейяра де Шардена, передбачало, що людина повинна взяти на себе відповідальність за стан природи. Саме розум людини, її наукова думка мають врятувати людство від загибелі. Слід відзначити, що концепція підтримного розвитку не лише активно послуговується термінами “біосфера” та “ноосфера”, але й запозичила посутньо антропоцентричну ідею відповідальності людства, його теперішніх поколінь.

Однак, як уважає М. Голубець [68], екологічний підхід, а також концепції екосистеми та біосфери, виявилися не зовсім придатні в умовах сучасного розвитку технології. Біосфера має конкретні фізичні ме-

жі, поза якими існування живих організмів у природному стані неможливе. Проте виробнича й розумова діяльність всесвітнього людства (термін В. Вернадського) вийшла за межі біосфери. Таким чином, на думку М. Голубця, створено нову надсистему – соціосферу, складниками якої є не лише біосфера, але й інші охоплені виробничою діяльністю земні царини, навколоземний простір, насичений літальними апаратами, бруктом та іншими відходами, а також людське суспільство з усіма наслідками його існування. Ідеї підтримного розвитку треба втілювати саме в межах соціосфери. Цей автор також пропонує поділити соціосферу на дрібніші одиниці, геосоціосистеми, які мають виступати суб'єктами втілення програми підтримного розвитку. Оптимальний шлях поділу – на об'єднання держав, окремі держави, їх внутрішні територіальні структури тощо [68].

Міркування такого роду, вочевидь, стали підґрунтям, аби виникло ще одне чільне поняття – довкілля, щоб означити обшир, більший від біосфери. За образним висловом А. Айнштейна (A. Einstein), довкілля (environment) – це “все, що не я” [69].

Жоден з провідних міжнародно-правових документів не наводить визначення довкілля, активно, проте, використовуючи цей термін. Одне з небагатьох правових визначень цього поняття запропоновано в британському Законі про охорону довкілля (1990 р.). Там довкілля (environment) означено як таке, що складається з усіх чи будь-яких зокрема із перелічених середовищ: повітря, води та землі; повітряне середовище охоплює також повітря в будівлях та в межах будь-яких природних чи штучних утворів над землею чи під нею [69].

Вітчизняні термінологи доволі глибоко опрацювали цю групу понять, що відображено в підзаконних нормативних актах України. Найширший тут є термін *навколишнє середовище* (external medium, ambience, surroundings, the environment)⁶. Він безпосередньо стосується до двох інших термінів – зовнішнє середовище й довкілля [70 : 483]. Проте стосунок цей не ієрархічний, ці терміни швидше утворюють із термі-

⁶ У російській мові поняття “навколишнє середовище” і “довкілля” охоплено одним терміном – “окружающая среда” [70 : 453].

ном “навколишнє середовище” дві незалежні синонімічні пари, аніж виступають його складниками. *Зовнішнє середовище* (external medium, ambience, surroundings; внешняя среда) – середовище, що оточує об’єкт [70 : 482]. *Довкілля* (the environment; окружающая среда) – “сукупність природних, техногенних і соціальних умов існування людського суспільства” (ДБН А.2.2-1-1995, дод. 5 м [71]; цитовано за [70 : 483]). Хоч у іншому нормативному акті запропоновано вужче визначення цього ж поняття, яке виключає соціальний чинник, – “сукупність зовнішніх абіотичних та біотичних чинників середовища, що діють на живі організми” (ДСТУ 2881-94, дод. А, п. А.12 [72]; цитовано за [70 : 483]).

Далі вирізнено поняття природне довкілля, техногенне довкілля та соціальне довкілля. Вони, як впливає з першого визначення поняття “довкілля”, – його складники. *Природне довкілля* (the environment; окружающая природная среда) – “сукупність природних чинників і об’єктів довкілля, які мають природне походження або розвиток”. *Техногенне довкілля* (man-made environment; окружающая техногенная среда) – “штучно створена частина довкілля, яка складається з технічних елементів”. *Соціальне довкілля* (social environment, окружающая социальная среда) – “сукупність умов життєдіяльності, соціально-економічних відносин між людьми, групами людей, між ними і створюваними ними матеріальними й духовними цінностями” (ДБН А.2.2-1-1995, дод. 5 м [71]; цитовано за [70 : 483]).

Загалом, класифікація цих понять, запропонована в [70] на основі ДБН А.2.2-1-1995, цілком логічна. Проте на практиці вона навряд чи викоренить плутанину, особливо у випадку перекладу з інших мов. Можливі й правові колізії. Це стосується, зокрема, до базового документа в цій галузі Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” [73], де навіть у назві вжито термін, несумісний зі згаданою схемою. Треба врахувати ще й те, що ДСТУ 3966-2000 забороняє замість терміна стандартизувати опис поняття [15 : Г.7.1.], яким і є вислів “навколишнє природне середовище”. Також зрозуміло, що дедалі ширше використовуватимуть термін “довкілля”, який має незаперечні переваги з погляду практичного вжитку (див. нижче 3.3.).

Володимир Вернадський також сформулював тезу про єдність живої та неживої природи. Це дозволило глибше зрозуміти багато проце-

сів на Землі, які раніше не могли пояснити, оскільки тоді абсолютизували відмінності між цими складниками доквілля. Він послуговувався міркуваннями, що структурні та функціональні властивості частини неможливо зрозуміти без огляду на інші складники цілої системи. Тобто керувався загальною методологічною вимогою підходу, що в радянських джерелах [74 : 43 – 44] здобув назву системного, а в західних – голістичного.

Голізм (холізм, “філософія цілості”, holism) сформувався як учення в 20 – 30-х роках XX ст. в процесі пошуку нової теорії, що дозволила б вичерпно описати живі системи. Як і вчення Вернадського, голізм до певної міри був реакцією на неспроможність редукціоністського, механістичного чи матеріалістичного підходів до природи, які панували в західній науковій думці впродовж століть, дати задовільне пояснення багатьох явищ і запропонувати розв’язання проблем, що набували глобального характеру.

Основна ідея голізму й, відповідно, світобачення, що опирається на нього, – цілість є щось більше ніж проста сума своїх частин. Отже, цілість має й певні властивості, які не можна пояснити лише властивостями її складників та відношеннями між ними. Південноафриканський мислитель Я. Х. Смутс (J. C. Smuts) у книзі “Голізм та еволюція” (1926 р.), яка заклала підвалини цієї доктрини, писав:

“Взявши рослину чи тварину як приклад цілості, ми помітимо в ній фундаментальні голістичні ознаки, такі як єдність частин, які настільки притаманні цій істоті і яскраво виражені, що вона безперечно є щось значно більше ніж проста сума своїх частин” [75].

Голізм стверджує принцип виникнення: життя є наслідок творення органічних цілостей. Цілість розуміють як духову єдність, нематеріальну структуру. Природу розглядувано як ієрархію цілостей. Слід відзначити, що сам Смутс не вважав голізм філософською системою, а розглядав його як спробу синтезу, спробу звести разом багато напрямків наукової думки та розвитку. Голізм не кидає виклику релігіям, він

покликаний гармонізувати спосіб життя, який поважає та зберігає творіння Божі.

Існують певні особливості й у методології голізму. Редукціонізм, своєрідна антитеза голізму, зосереджує увагу на окремих складниках системи, і передбачає, що її можна пізнати лише розклавши на окремі складники (“коліщатка й гвинтики”); це механістичне бачення Всесвіту. Голізм, на відміну, опирається більшою мірою на широкомасштабне мислення, звертаючи меншу увагу на окремі деталі. Він схильний до узагальнень, до встановлювання повторюваних схем і покладається переважно на дедукцію. Це органічне бачення природи, Всесвіту.

Голізм – найважливіша філософська підвалина концепції підтримного розвитку, що засвідчують, зокрема, численні покликання на це вчення в основних міжнародних правових документах у цій галузі (приміром, [51; 53; 54; 76]). Стосовно до лісів голістичним можна вважати підхід, який бере до уваги причиново-наслідкові зв’язки між природними процесами, що поєднані з антропогенним впливом на ліси, та довкільними, економічними й соціальними змінами на різних рівнях. Цей підхід звертає увагу не лише на суто природні чинники, але й на відповідні економічні та соціальні системи (у тому числі й право).

Аби розкрити суть підтримного розвитку, вкрай важливо з’ясувати роль *екології* в цьому процесі, а також її місце серед інших наук про довкілля. Різноманітні джерела дають, загалом, дуже близьке визначення цього поняття. Екологія – наука (розділ біології [77 : 3 : 522 – 523]) про взаємини живих організмів та їх співтовариств одне з одним та навколишнім середовищем [65].

Безперечно, що така роль вельми значуща. Дж. Кіммінс (J. Kimmins) [78], скажімо, стверджує, що екосистема, найважливіша концепція екології, посяде провідне місце в підтримному лісовому господарстві. З іншого боку, не слід і переоцінювати значення екології, принижуючи роль інших складників теорії підтримного розвитку. R. Pfister [79 : 231] відзначає: опрацювання моделі майбутнього лісового господарства тривалий час живилося надією, що екологія може забезпечити вирішення соціальних проблем. Вона виникла з переконання, що екологічне досліджування нібито може дати прямі й вичерпні відповіді на всі питання, пов’язані з довкіллям. У найширшому розумінні екологія таки

справді може дати багато відповідей. Однак лише за тієї умови, що вона буде опиратися на голістичний підхід такою широкою мірою, щоб інтегрувати людський складник у структуру екосистеми. На жаль, у цьому плані наука екологія ще дуже незріла. До того ж це переконання, яке поширив рух на захист довкілля 1960-х – 1970-х (див. вище 2.1.), часто нав'язували політичними методами, й воно опиралося більше на емоції, ніж на факти. Це побічний шкідливий наслідок позитивного, загалом, явища.

Тому є всі підстави погодитися з Кіммінсом, який справедливо зазначає:

“Помилково дехто підносить екологію до рівня бази, на якій треба ухвалювати соціо-економічні рішення. Це хибний погляд, оскільки наука екологія сама по собі не творить основи, щоб зважувати цінності, і є лише одне з кількох джерел інформації для соціо-економічних рішень, яке нічим не перевершує інші” [78 : 30].

Отже, попри свою важливість, екологія самостійно не спроможна створити достатньої наукової бази концепції підтримного розвитку. Розв'язання цієї проблеми, вочевидь, полягає в новому поєднанні екології, економічних та суспільних наук, у тому числі й права.

Підтвердженням цієї думки може правити й “екологічний портрет” людини. Із суто екологічного погляду це тварина, що посідає певну екологічну нішу, споживає ресурси, видозмінює довкілля відповідно до власних потреб, співпрацює з одними видами й конкурує з іншими [80 : x]. Зрозуміло, що таке бачення є надто вузьке й спрощене, аби охопити всю багатогранну сукупність взаємин усередині людського суспільства.

Дедалі більшої уваги в міжнародних і національних правових документах надають охороні *біологічного різноманіття* (біорізноманіття), яке охоплює весь спектр живих організмів, що населяють Землю. Це поняття об'єднує різноманіття осідків живих організмів, різноманіття видів тварин і рослин у різних осідках та генетичне різноманіття в межах одного виду тварин чи рослин [30]. Слід зазначити, що систематичне вивчення біорізноманіття як чинника підтримання продуктивності та цінності лісів на сьогодні лише розпочинається. Значна частина

видів у помірних лісах і більшість видів у тропічних лісах (які є осідком понад половини всіх біологічних видів планети) ще навіть не мають наукових назв [81].

Із життєдіяльністю організмів пов'язані поняття екологічної ніші й осідку (місця поширення; *habitat*). *Осідок* – це місце, де організми живуть, а *екологічна ніша* – це їх спосіб життя. Образно висловлюючись, осідок – це “адреса” організму, а ніша – його “заняття” [82 : 62].

Ресурси є інше фундаментальне поняття, яке в широкому розумінні охоплює будь-які об'єкти, матеріали чи продукти, що потрібні суспільству. Концепція ресурсів цілковито антропоцентрична. Приміром, ст. 7 Лісового кодексу України (ЛК України) до лісових ресурсів відносить деревину, технічну й лікарську сировину, кормові, харчові та інші продукти лісу, “що використовуються для потреб населення і виробництва” (підкреслив автор – В. Н.) [83]. Тобто ресурсом визнають те, що корисне людині в матеріальному плані. Але треба мати на увазі, що створені людством матеріальні блага здебільшого нагромаджуються й переходять до прийдешніх поколінь, а потенціал природних ресурсів – неухильно нижчає.

Однак різні групи людей розглядають як ресурси різні матеріали. До того ж зі змінами, що відбуваються в суспільстві, змінюються й погляди на те, який саме матеріал становить ресурс, а також погляди щодо важливості певних ресурсів. Скажімо, деревина поступилася своїм значенням як основний енергетичний ресурс вугіллю. Те, своєю чергою, – нафті. Однак ця тенденція не є всеосяжна, тому ще й сьогодні певні групи людей залежать від деревини як від головного джерела енергії. Наприклад, у наш час частка деревини в світовому енергетичному балансі становить лишень 1%. Проте на деревину припадає 25% енергії, що споживають у третьому світі загалом і аж 50% у Африці [39 : 113].

Можливі різні шляхи класифікації ресурсів, залежно від позицій, з яких їх розглядають. Найпоширеніша класифікація, що поділяє всю сукупність ресурсів на невичерпні, відновні, невідновні та потенційні [30]. *Невичерпні* ресурси будуть надходити завжди у відносно сталих обсягах незалежно від того, як їх уживають (наприклад, сонячна енергія). Використані *відновні* ресурси (ліси, тварини, вода) поновлюються внаслідок природних процесів. *Невідновні* ресурси не можуть понов-

люватися з такою швидкістю, як їх уживають (нафта, вугілля, мінеральні руди). *Потенційні* ресурси зможуть стати ресурсами дійсними лише тоді, коли економічні, культурні чи технологічні умови суспільства породять попит на них (стічні води, використані автомобільні шини). Слід наголосити, що межі між цими категоріями не є статичні й змінюються разом із перетвореннями в суспільстві.

В умовах деградації довкілля щораз більшого значення набувають *корисні властивості* його елементів. Це поняття значно меншою мірою зорієнтоване на матеріальні блага. Проте й тут антропоцентричність очевидна, оскільки це лишень ті наслідки процесів життєдіяльності екосистем, які, як згадано вище, приносять користь людині. Наприклад, згідно зі ст. 8 ЛК України, корисними властивостями лісів визнано їх здатність зменшувати вплив згубних природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, регулювати стік води, попереджувати забруднення навколишнього природного середовища й очищати його, сприяти оздоровленню населення та його естетичному вихованню [83]. Тобто, природні явища схарактеризовані як корисні саме з погляду людини.

Отже, різноманітність і багатовимірність понять, залучених у цю галузь, свідчить з одного боку про складність досягнути підтримного розвитку, а з іншого – про те, що концепція охоплює всі найважливіші для майбутнього людства складники.

3.3. Українська термінологія в галузі підтримного розвитку та довкільного права

Необхідною передумовою утвердження концепції підтримного розвитку є належне опрацювання відповідної термінології. Загалом, систематизація нових уточнень та перегляд уживаних понять, – закономірний наслідок нагромадження наукових знань та розширення комплексного досліджування в цій галузі [84]. Розвиток термінології є водночас і прямий наслідок цього процесу, й засіб його поглиблення. Безперечно, що це питання дуже широке й окрім права стосується також до екології, охорони, вжитку та відтворювання природних ресурсів, економіки, філософії, політології тощо. Однак право вирізняється серед

перелічених галузей тим, що його норми загальнообов'язкові для дотримання й виконання. Їх зміст з'ясовують насамперед на основі тлумачення термінів, які вживають у юридичних актах та науковій літературі. В Україні таку діяльність ускладнено внаслідок низького рівня функціонування української мови в науковій царині та недосконалості сучасної української термінології [85]. З огляду на це, видається вкрай необхідною робота, щоб вдосконалити українську термінологію в галузі підтримного розвитку та довкільного права [86].

Запроваджувати якісь принципово нові методологічні підходи не має сенсу. І далі актуальні настановчі засади, які сформулював Інститут української наукової мови ВУАН у Золоту добу українського термінотворення (1921 – 1931 рр.). Тобто, у процесі формування української термінології треба враховувати, щонайменше, такі основні чинники:

- адекватність, або понятійна точність і відповідність;
- дериватність, або здатність творити похідники;
- економічність, тобто стислість написання та легкість звучання;
- евфонічність, або милозвучність [87].

Чинний державний стандарт України (ДСТУ 3966-2000) деталізує ці ж, по суті, вимоги до терміна:

- однозначна відповідність терміна поняттю [15 : Г.4];
- відповідність лексичного значення терміна позначеному ним поняттю [15 : Г.5];
- системність [15 : Г.6];
- раціональна стислість [15 : Г.7];
- словотворча (дериваційна) здатність [15 : Г.8];
- мовна правильність [15 : Г.9].

Здебільшого роботу розпочинають не на порожньому місці, а з пошуку відповідників до термінів, уже усталених в інших мовах. У цьому випадку принципово видається орієнтація на мову-оригінал, на безпосереднє, а не подвійне, калькування [88]. Також треба уникати відтворення понять невластивими словами, засмічувати мову невдалими кальками та варваризмами.

Цікаву, хоч і дещо суперечливу, думку висловив визначний російський юрист початку ХХ ст. П. Пороховщиков: якщо треба означити

нове поняття, то “в тисячу разів” краще вжити вислів описового характеру, аніж запозичувати чужомовне слово [89 : 20]. ДСТУ 3966-2000 вказує, що “... слід віддавати перевагу термінам українського походження перед запозиченими. Однак, у разі доцільності запозичення, іншомовні терміни треба пристосовувати до законів української мови” [15 : Г.9.11]. М. Гінзбург пропонує такий підхід до застосовування цієї норми на практиці: “[я]кщо в академічних словниках є слово іншомовного походження й рівнозначне українське, перевагу треба надавати українському слову, наприклад: фактор – *чинник*” [90].

Особливість правової сфери також зумовлює певні вимоги. Насамперед, формулювання в юридичній термінології й фразеології повинні бути точні, науково обґрунтовані, не допускати довільного тлумачення [91]. У цій справі не можна нехтувати й стратегічні напрямки розвитку, які обрала держава, тобто “чітку і пріоритетну орієнтацію України на інтеграцію в Європейський Союз” [92 : 5]. Зважаючи на це, “необхідно розвивати і вдосконалювати згідно зі стандартами ЄС законодавчу базу” в галузі довкілля права [92 : 12]. Невід’ємна передумова цього процесу – узгодження української довкілля термінології з термінологією основних європейських мов, передовсім англійської, оскільки саме ця мова, пануючи впродовж останніх десятиліть у науковій царині, міжнародному праві та міжнародних взаєминах, є джерело чи посередник більшості нових понять.

Значні труднощі викликає адекватне відтворення споріднених англійських термінів “sustainable development” та “sustainability”, які зародилися в американських академічних колах у 1970-х, а з 1987 року, після оприлюднення доповіді “Наше спільне майбутнє” [51], стали загальноживаними.

З погляду філології, прикметник “sustainable” (зафіксований приблизно з 1727 року) та іменник “sustainability” є похідники від дієслова “to sustain” [93]. Своєю чергою, це дієслово, яке виникло приблизно в 13 ст. [93], веде походження (у зворотному порядку) з середньоанглійської, старофранцузької та латинської мов і далі від індоєвропейського коріння [94].

На жаль, основні англо-українські словники [21 – 23] не містять гасел “sustainable” чи “sustainability”, проте вони одностайно наводять такі українські відповідники до дієслова “to sustain”:

1. підтримувати, жити; підкріпляти сили; підпирати;
2. підтверджувати, визнавати (теорію, слушність, правильність);
3. зносити, витримувати, зазнавати (поразки, втрати).

Цілком очевидно, що в даному контексті можна вживати тільки перше значення.

Слід зазначити, що пошук точних відповідників цим англійським термінам – проблема, яка стоїть не лише перед українською, але й іншими мовами, в тому числі й слов’янськими (у даному випадку вони становлять найбільший інтерес). У російській, скажімо, найпоширеніший є вислів “устойчивое развитие”. Проте на думку визнаних російських учених (*див.*, приміром, [95; 96]), він незадовільний з погляду адекватності. Щобільше, в документації ООН (тобто переклад можна вважати автентичним) ужито щонайменше 8 (!) різнокоренових відповідників однокоренових англійських слів “sustainable” та “sustainability” (“устойчивость”, “долговечность”, “жизнеспособность”, “осуществимость”, “оптимальный”, “рациональный”, “обеспечивающий учёт будущих потребностей”, “экологически обусловленный”) [97]. У польській мові існує принаймні три варіанти перекладу прикметника “sustainable”: “stały” [98], “zrównoważony”, “trwały i zrównoważony” [99 : 67]. У хорватській – “održivi razvoj”. Сербською його перекладено як “održljiv”, “podnošljiv”, “izdržljiv”, “ishranljiv”, та “opravdan” [100]. У чеській мові також послуговуються багатьма еквівалентами – “udržitelný”, “obhájitelný”, “doložitelný”, “setrvalý” [101]. У словацькій уживають слово “udržateľný” [102]. Отже, в слов’янських мовах відповідники терміна “sustainable development” ще остаточно не утвердилися, що вносить неузгодженість у практику їх уживання. Найбільш удалим з перелічених видається відповідник у його словацькому варіанті “udržateľný” та в чеському – “udržitelný”.

В окремих публікаціях (*див.*, наприклад, [103 : 4]) стверджують, що український вислів “сталий розвиток” є офіційно прийнятий в Україні відповідник англійського терміна “sustainable development” та російського – “устойчивое развитие”. Однак з таким твердженням важко пого-

дитися. Значно ближчим до істини видається погляд, що вживання певних термінів на означення цього поняття поки-що залишається дискусійним [104 – 106]. Чи не найкраще підтвердження цього є факт, що навіть у роботах одних і тих самих авторів згаданий термін деколи означений по-різному⁷. Загалом же, як відповідник “sustainable development” у науковій, діловій і публіцистичній галузях уживають понад десяток українських слів та словосполук. Відмінність полягає в перекладі саме слова “sustainable”⁸, яке відтворюють як (у послідовності за зменшенням частоти вживання) “сталий”, “стійкий”, “збалансований”, “стабільний”, “гармонійний”, “зрівноважений”, “врівноважений”, “тривалий”, “усталений”, “тяглий”, “сталий, збалансований”, “екологічний сталий”, “сталий еколого-економічний”, “збалансований еколого-економічний”, “екологічно стійкий”, “сталий, збалансований, довготривалий”, “сталий еколого-техногенний безпечний”, “екологічно зорієнтований економічний” тощо. Однак слід визнати, що жоден із наведених варіантів не адекватний англійському “sustainable development”. Іншим вагомим недоліком є відсутність на цей час будь-яких українських відповідників термінові “sustainability”.

На основі філологічного аналізу можна стверджувати, що більшість з наведених лексем можна вписати в два синонімічні ряди. Основною ознакою першого ряду (сталий – стійкий – стабільний) є незмінність⁹. З іншого боку, “розвиток” означено як “процес, в результаті якого відбувається зміна якості чого-небудь...” [16 : 8 : 631]. Щобільше, й процес – це “послідовна зміна станів або явищ...” [16 : 8 : 343] (підкреслив ав-

⁷ Див., наприклад: Волошин, В. В., Горленко, І. О., Кухар, В. П., Томашов, В. М. Про системний підхід до концепції стійкого розвитку та її інтерпретації стосовно України // *Український географічний журнал*. – 1995. – №3, С. 3 – 10 [107], та Кухар, В. П. До питання переходу України на принципи сталого розвитку // *Проблеми сталого розвитку України*. – К.: “БМТ”, 1998. – С. 14-23 [13] (тут і далі в тексті підкреслив автор – В. Н.).

⁸ “Development”, інший складник цього вислову, в усіх відомих випадках перекладають як “розвиток”.

⁹ У цій роботі, щоб з’ясувати значення українських слів використано, насамперед, *Словник української мови*: В 11 т. / Академія наук Української РСР, Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні. – К.: Наукова думка, 1970 – 1980 [16] та *Великий тлумачний словник сучасної української мови*: Близько 170000 слів та словосполучень / В. Т. Бусел (уклад. та голов. ред.). – К.; Ірпінь: Перун, 2001. – 1440с. [17].

тор – В. Н.). Тобто, поєднувати ці два поняття в одній лексемі з погляду формальної логіки не можна: незмінна... зміна..., у результаті якої відбувається зміна...

Також зазначені терміни незадовільні з погляду дериватності. Скажімо, мовне тлумачення терміна “стале (стійке, стабільне) використання (вжиток) природних ресурсів” (“sustainable use”) передбачає незмінність обсягів добування цих ресурсів. Однак це спотворює справжній зміст концепції, яка допускає в конкретних випадках як незмінність, так і скорочення обсягів добування (щодо невідновних ресурсів) чи їх збільшення (стосовно відновних ресурсів) (див. вище 3.1.; 3.2.).

Інший ряд близьких за значенням слів (гармонійний – збалансований – зрівноважений) вичерпно характеризує одну зі сторін цього процесу – узгодженість, пропорційність, правильне співвідношення всіх елементів, однак жодним чином не вказує на здатність необмежено в часі зберігати свої якості.

Ще одним побічним, проте промовистим, аргументом не на користь згаданих українських слів та висловів є те, що в англійській мові існують їх абсолютні еквіваленти. Однак автори концепції підтримного розвитку ними не скористалися. Вочевидь, на їх думку, ці поняття не відтворювали суть концепції достеменно.

Опираючись на наведені міркування, можна допустити, що українські відповідники “sustainable” та “sustainability” повинні бути похідниками від дієслова “підтримувати (підтримати)”, яке тлумачать так:

1. продовжувати що-небудь, не давати припинятися, порушуватися, зникати;
 2. підкріплювати чим-небудь, зберігати, не давати загинути;
 3. зберігати, тримати в певному стані, в потрібному вигляді і т. ін.
- [16 : 6 : 515].

Кожне з цих значень цілковито відповідає суті розглядуваної концепції. Отже, саме новотвори “*підтримний розвиток*” та “*підтримність*” є найбільш удалий з огляду на наведені вище критерії. Водночас, вони найкраще інтегрують поняття, кожне з яких доволі точно описує окремі риси цього процесу, як от неперервність, невиснажливість, збалансованість, гармонійність, необмежена тривалість, здатність до

самопоновлювання тощо. Практика обґрунтованого запровадження новотворів, аби означити нові предмети та абстрактні поняття цілкови́то узгоджується з інтересами формування повноцінної української термінології. Приміром, такі звичні сьогодні поняття як “громадянство”, “звіт” чи “мистецтво” є не щось інше, як слова, які свого часу штучно створили й увели до обігу, відповідно, І. Нечуй-Левицький [87], І. Верхратський [88] та Олена Пчілка [87].

Інше проблемне питання – вживання терміна “довкілля” та похідного від нього прикметника “довкільний”. Слово “довкілля” не новотвір, воно давно функціонує в українській мові й зафіксоване в словниках щонайпізніше 1943 року [108 : 141]. З початку 1990-х цей термін почали вживати як відповідник англійського “environment”, німецького “umwelt”, чи російського “окружающая среда”. Він значно переважає за евфонічністю, економічністю та дериватністю словосполучу “навколишнє (природне) середовище”¹⁰. Варто порівняти, скажімо, вислови, які дають означення одному й тому ж поняттю: “Стокгольмська конференція з оточуючого людину навколишнього середовища” та “Стокгольмська конференція з питань довкілля людини”. Тому термін “довкілля” дедалі більшою мірою утверджується не лише в публіцистичному та науковому стилях, але й у мові законодавчих актів¹¹ та державних стандартів України¹².

Водночас, уживання слова “довкільний” ще не вийшло за межі художньої літератури. Такий стан невиправданий, оскільки воно – вичерпний еквівалентом широко вживаного в англійській прикметника “environmental” і має безперечні переваги перед словом “екологічний” (яке в цьому випадку використано в невластивому значенні) чи перед варваризмом “енвайронментальний”.

¹⁰ У публіцистичній і навіть у науковій галузях трапляється ще й ненормативна форма, недала калька з російської, – “оточуюче середовище”.

¹¹ Див., наприклад, статті 50, 85, 119, 138 Конституції України [109].

¹² Наприклад, саме термін “довкілля” вжито в ДСТУ 3994-2000. *Надзвичайні ситуації природи. Чинники фізичного походження. Терміни та визначення* [110] (статті 4.6. “стихийне лихо” та 4.7. “природно-техногенні катастрофи”). Водночас, як російські відповідники використано “окружающая природная среда” (ст. 4.6.) та “окружающая среда” (ст. 4.7.).

Із цим питанням тісно переплетено проблему розрізнення термінів, які походять від понять “довкілля” та “екологія”. Її суть полягає в тому, що термін “екологія” та похідники від нього вживають у надміру широкому контексті. Від суто публіцистичних закликів “охороняти екологію рідного краю” (тобто дбати про довкілля) до назви центрального органу державної виконавчої влади – Міністерство екології та природних ресурсів України. Невідповідність терміна “екологія” у цьому випадку настільки очевидна, що навіть в офіційному перекладі назви міністерства на англійську вжито слово “environment”, тобто довкілля¹³. Хоч переклад неадекватний (адже в англійській мові є абсолютний відповідник слову “екологія”), саме він краще описує характер діяльності цієї установи. В інших випадках послуговуються невдалим висловом описового характеру. Скажімо, “environmental” перекладають як “з екології та охорони довкілля”¹⁴. Проте в цьому, як і в інших випадках, навіть такий громіздкий вислів не відтворює суті поняття повною мірою.

Слід зазначити, що такої проблеми не існує в англійській чи інших основних європейських мовах. Це дозволяє припустити, що і в українській вона не є нездоланна. Вихід бачиться доволі простим. Необхідно послідовно розрізняти поняття, зважаючи на їх визначення. Довкілля – середовище життя та діяльності людства [77 : 7 : 195]. А екологія – наука про взаємини живих організмів та їх співтовариств одне з одним та навколишнім середовищем [65].

Отже, все, що безпосередньо стосується до згаданої науки, можна назвати екологічним. Коли ж мають на увазі середовище життя та діяльності людства, то слід послуговуватися похідниками від слова “довкілля”. Цікаво, що приклади дотримання такої логіки вже можна

¹³ Див.: *Ministry of the environment and natural resources of Ukraine*. – <http://www.menr.gov.ua/> – 2002 [111]. У вересні 2003 р. Міністерство екології та природних ресурсів України реорганізовано в Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та Державний комітет природних ресурсів України [112].

¹⁴ Див.: *Англо-український тлумачний словник термінів і термінологічних скорочень з екології та охорони довкілля* = *English-Ukrainian environmental acronyms, abbreviations and glossary of terms* / Рівненський держ. технічний ун-т / М. О. Клименко (уклад.). – Рівне, 2001. – 338 с. [113].

відшукати в українському законодавстві останнього часу. Скажімо, якщо в ст. 70 Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.) [73] йдеться про “екологічні злочини”, то в Розділі VIII Кримінального кодексу України (2001 р.), аби означити це ж поняття цілком слушно вжито термін “злочини проти довкілля” [114] (підкреслив автор – В. Н.). Видається можливим існування паралельних варіантів таких похідників від слова “довкілля”. Приміром, *проблеми довкілля – довкільні проблеми, політика в галузі довкілля – довкільна політика, організації на захист довкілля – довкільні організації* тощо.

Цілком закономірно постає питання про назву відповідної галузі права. Існують два принципові підходи, кожен з яких має своїх прихильників. Перший – притаманна тільки радянському праву й успадкована деякими пострадянськими державами назва “екологічне право” [115 : 155 – 156; 95 : 5; 116; 117]. Другий підхід, який в Україні ще не вийшов за межі наукової царини, полягає в уживанні ближчого до світової практики терміна (російською) “право окружающей среды” [96 : 95; 118; 119 : 68]. Не вдаючись до детального аналізу зазначеного питання, який виходить за межі цієї роботи, слід зазначити, що термін “екологічне право” не задовольняє вимог адекватності. Адже ця галузь права регулює суспільні взаємини, пов’язана з середовищем життя та діяльності людини, а не обмежена однією наукою (екологією), незважаючи на її важливість. Власне екологію, як і будь-яку іншу галузь людських знань, більшою мірою регулює законодавство про наукову діяльність. Отже, в назві галузі права необхідно вживати слово (вслів), похідне від поняття “довкілля”. Серед можливих варіантів українською (право навколишнього середовища, право довкілля, *довкільне право*) останній видається найбільш удалим. Він найповнішою мірою задовольняє критерії евфонічності та дериватності й відповідає традиції вживати прикметникові форми в назвах галузей права.

Є й інші випадки штучного звуження чи розширення понять. Безперечно, що терміни “проблеми (питання, функції з) охорони довкілля” мають сенс. Однак їх безпідставно вживають і в значно ширшому розумінні, коли йдеться про довкілля загалом. Але ж охорона (тобто дія за значенням оберігати від руйнування, знищення, завдання шкоди [17]) – лише один з напрямків діяльності, пов’язаної з цією галуззю,

поряд з ужитком елементів довкілля, їх відтворенням, забезпечуванням прав фізичних і юридичних осіб у цій галузі тощо. Тому згаданий варіант цілком прийнятний, коли йдеться саме про охорону, а в ширшому розумінні годилося б послуговуватися поняттями *“довкільні проблеми (питання, функції)”* чи *“проблеми (питання, функції) у галузі довкілля”*.

Прикладом безпідставного звуження поняття є дослівне калькування англійського терміна *“public participation”* – *“участь громадськості”*. Однак цей термін передбачає не лише спільну з кимось діяльність, тобто участь. Тому в українській мові його доцільніше означити як *“громадська активність”*, тобто діяльність, яка охоплює як участь громадськості (в чомусь), так і вияв власної ініціативи. До того ж перший варіант перекладу завжди потребує додаткового уточнення: *участь громадськості (у чому?)*, а це не відповідає вимогам економичності. Хоч, знову ж таки, коли йдеться саме про спільну діяльність, її слід називати участю.

Викликає заперечення й панівна практика механічно калькувати чи транслітерувати англомовні терміни. Цим хвибує насамперед публіцистичний стиль, проте під його впливом така проблема існує й у мові науки. Скажімо, вислів *“неурядові організації”* (невдала калька англійського *“non-governmental organisations”*) допускає довільне тлумачення. Оскільки логічно допустити, що це поняття охоплює всі організації, які не входять до структури уряду, то можна дійти хибного висновку, що до таких організацій належать, наприклад, суди. Причина цієї неточності криється в тому, що поняття *“government”* в англійській мові значно ширше ніж поняття *“уряд”* в українській. Там воно стосується не лише до найвищого органу державної виконавчої влади, а охоплює політичні органи країни загалом, без огляду на їх функції, рівень та спеціалізацію [120: 703]. Цей недолік можна цілковито усунути, вживши належний український відповідник – *“позавладні організації”*. Не можна погодитися й з іншим варіантом на означення цього ж поняття – *“недержавні організації”*. Річ у тім, що вже існує подібний за формою, та відмінний за змістом термін *“недержавні учасники [міжнародно-правових взаємин]”* (non-state actors). Окрім позавладних організацій, він охоплює ще й міжнародні організації, приватний сектор (бага-

тонаціональні компанії, промислові групи), наукову громаду та засоби масової інформації [121 : 133; 122 : xiv, 83 – 84].

Іншим прикладом є переклад англійського “transparent” в контексті суспільних процесів як “прозорий” чи, навіть, варваризмом “транспарентний”. Прикметник “прозорий” вживають в українській мові й у переносному значенні, але він означає “доступний для сприйняття; зрозумілий, ясний, дохідливий” [17]. А давно усталеними українськими відповідниками поняттю, яке мають на увазі, є слова “відкритий” або “гласний”, тобто приступний широкій громадськості, публічний, неприхований, явний [16]. Це значення аж ніяк не тотожне попередньому. Скажімо, відкритість якоїсь інформації жодним чином не свідчить про легкість її сприйняття.

Немає потреби й транслітерувати англійське слово “interactive” як “інтерактивний”. Набагато зрозуміліші залежно від контексту є його калька “взаємодійний” чи слово “обопільний”. Інший приклад з цього ряду – переклад англійського “transboundary” як “транскордонний”. У цьому випадку доцільніше вжити приросток “через” – “черезкордонний”. Це ж стосується до транслітерації англійського “emission” на означення викидів чи скидів речовин-забрудників. Слово “емісія” існує в українській мові, але має відношення лише до фінансової сфери. Отож, цілком безпідставно вживати його у невластивому цій мові значенні на противагу вже усталеним і коректним термінам.

Як уже показано у випадку перекладу “sustainable development”, найскладніше адекватно відтворити принципово нові поняття. Вислів “to internalise externalities” широко вживано в економічній і правовій літературі, аби означити дії з відображування збитків, завданих докільню виробничим процесом, у кінцевій ціні продукту. Видається, що найточнішою в цьому випадку буде не калька, а вислів описового характеру – “враховування побічної шкоди”.

На цей час в українській мові ще не утвердився єдиний відповідник поняття “recycling”. Здебільшого вживають слово “утилізація”. Однак воно просто незрозуміле значній частині носіїв мови. Іншою, вочевидь істотною, хибою є те, що в англійській мові термін “utilisation” уживають у цій же царині, але він має інше значення – використання природних ресурсів. Це спантеличує. Тому доцільно вживати термін

“переробляння”. Він точніший за критерієм адекватності від транскрибованого покруча “ресайклінг”.

Багато плутанини у вітчизняній науковій літературі, і навіть у текстах правових актів, пов’язано з уживання похідників від дієслова “забруднювати”. Глумачні словники ще не дають вичерпних настанов у цьому випадку. Однак опираючись на мовну практику, можна стверджувати, що поняття “забруднювач” стосується до суб’єкта, який проводить забруднювання, а “забрудник” – це речовина чи інший агент (шум, випромінювання), яким занеочишують довкілля. З погляду філології коректна словосполучка “речовини-забрудники”, а не поширене “забруднюючі речовини”. Видається доцільнішим перекладати англійський вислів “polluter pays principle” як “принцип «хто забруднює, той платить»”. Це точніше від варіанта “забруднювач платить”. Адже в першому випадку не просто відзначено факт, що конкретний суб’єкт саме зараз виконує певну дію, а вказано на причиново-наслідковий зв’язок, повторюваність такої дії необмежену кількість разів за певних умов, тобто на правило, принцип. Можна провести певну аналогію з усталеним євангельським афоризмом “хто не працює, той не їсть”.

Інший напрямок діяльності – вилучати з наукового обігу мовні процурчі та терміни, що необґрунтовано скальковані або протранслітеровані з іноземних мов (“оточуюче середовище”, “енвайронментальне право”, “рубка”, “насадження” тощо), а також усувати неточності змістового й редакційного характеру. Приміром, такі випадки тавтології як “відшкодування шкоди” чи “забезпечення безпеки” є навіть у Конституції України (статті 16; 50) [109]. Ці ж поняття можна відтворити, не порушуючи норм літературної мови. У першому випадку – “відшкодування збитків” або ж “компенсація шкоди”, а в другому – “запевнення (тарантування, утвердження) безпеки”.

Ще одним цілком виправданим підходом є активізація українських слів, які тепер розглядають як застарілі. Наприклад, “осідок” як відповідник англійського “habitat”. Не поступаючись перед своїм синонімом “місце поширення” щодо адекватності, він переважає його за критеріями еффонічності, економічності та дериватності. Іншим прикладом є слова, що походять від дієслова “посідати” (у значенні мати у власності), – *посідач, посілість, посідання*. Два перші – вдалі синоніми до по-

нять відповідно “власник” та “маєток” (“нерухомість”). А слово “посідання” дуже доречне з огляду на те, що його значення ширше від поняття “володіння”, охоплюючи ще й користування та розпоряджання. Отже, дає змогу внести ясність у мову правової науки, уточнивши, що мають на увазі повний обсяг прав, пов’язаних із власністю, а не лише одне з них – володіння.

Таким чином, удосконалювання української термінології в галузі довкілля та підтримного розвитку – необхідний складник розбудови вітчизняної правової науки. Цей процес має опиратися на визнані в світі стандарти й, водночас, урахувати особливості української мови. Уживання термінів у даній роботі ґрунтовано на міркуваннях, висловлених у цьому підрозділі.

* * *

Упродовж останніх сімнадцяти років концепція підтримного розвитку здобула майже універсального визнання. Причиною є, вочевидь, її компромісний характер. Адже підтримний розвиток передбачає середній шлях між крайнощами – базованим на виснажливій експлуатації довкілля економічним зростанням та штучним стримуванням розвитку економіки й добробуту людства, щоб зберегти його.

Стан підтримності предковічний для всіх природних систем. Однак його може порушити будь-яке істотне втручання чи пошкодження складника цієї системи. На сьогодні найбільша загроза підтримності глобальної екологічної системи – антропогенний вплив.

Відповідно до найпоширенішого визначення, підтримний є розвиток, що задовольняє потреби теперішніх поколінь, не створюючи перешкод можливостям майбутніх поколінь задовольнити власні потреби. Його визначає концепція потреб та ідея обмеженої здатності довкілля задовольняти ці потреби. Розвиток уважатиметься підтримним щонайменше тоді, коли він не становить загрози природним системам, які забезпечують життя на Землі: атмосфери, вод, ґрунтів та живих істот. А цілі та методи господарювання – якщо вони одночасно задовольняють три вимоги: є екологічно життєздатні; економічно здійсненні та суспільно бажані.

Реалії сучасного світу створюють стан, коли експлуатаційну поведінку заохочувано, навіть якщо офіційно проголошують протилежне. Отже, причиною мізерного поступу в практичному втіленні ідей підтримного розвитку є не хибність самої доктрини, а непослідовне дотримання її принципів, зумовлене соціо-економічною структурою сучасного суспільства. Досягнення підтримного розвитку потребує тривалих і напружених зусиль. Попри необґрунтованість сподівань досягнути цю мету в найближчому майбутньому, саме через утвердження підтримного розвитку пролягає безальтернативний шлях поступу людства.

Різноманітність і багатовимірність понять, залучених у концепцію підтримного розвитку, свідчить, з одного боку, що його складно досягти, а з іншого – що концепція охоплює всі найважливіші майбутнього людства складники.

Голізм є найважливіша філософська підвалина підтримного розвитку. Основна ідея голізму – цілість є щось більше ніж проста сума своїх частин. Тому цілість має й певні властивості, яких не можна пояснити лише властивостями її складників та відношеннями між ними. Стосовно до лісів голістичним можна вважати підхід, який бере до уваги причиново-наслідкові зв'язки між природними процесами разом із антропогенним впливом на ліси та довкіллями, економічними й соціальними змінами на різних рівнях. Цей підхід звертає увагу не лише на суто природні чинники, але й на відповідні економічні та соціальні системи (в тому числі й право).

Наука екологія, попри свою незаперечну важливість, самостійно не спроможна створити достатньої наукової бази підтримного розвитку, оскільки є лише одне з кількох джерел інформації для ухвалення рішень усередині суспільства. Розв'язання цієї проблеми полягає в новому поєднанні екології, економічних та суспільних наук, у тому числі й права, опертому на сучасний рівень знань.

Під впливом ідей підтримного розвитку щораз більшого значення набувають корисні властивості елементів довкілля. Це поняття значно меншою мірою зорієнтоване на матеріальні блага ніж концепція ресурсів. Проте й тут антропоцентричність очевидна, оскільки корисні властивості – це лишень ті наслідки життєдіяльності екосистем, які прино-

сять користь людині. Слід мати на увазі також динамічність цих понять, які змінюють свій зміст разом із перетвореннями в суспільстві.

Удосконалювання української термінології – невід’ємна частина формування в нашій державі наукового підґрунтя підтримного розвитку. Його ускладнює сьогодинішній низький рівень функціонування української мови в науковій царині. У цій справі треба опиратися на визнані в світі стандарти й, водночас, урахувати особливості української мови. І далі актуальні загальновизнані настановчі засади терміноутворення: понятійна точність і відповідність; здатність творити похідники; стислість написання й легкість звучання; милозвучність. З огляду на вжиток у правовій галузі терміни повинні бути точні, науково обґрунтовані, не допускати довільного тлумачення. У випадку запозичень з інших мов принципова є орієнтація на мову-оригінал, на безпосереднє, а не подвійне, калькування. Необхідно узгодити українську довкілну термінологію з термінологією основних європейських мов. Водночас викликає заперечення практика відтворювати поняття невластивими словами, засмічувати мову невдалими кальками та варваризмами (насамперед, з англійської). Тому треба вилучити з наукового обігу мовні покручі, усунути неточності змістового й редакційного характеру в текстах нормативних актів. Цілком виправдано активізовувати за потреби українські слова, які тепер розглядають як застарілі.

4. ЛІСОВЕ ГОСПОДАРСТВО В СВІТЛІ КОНЦЕПЦІЇ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ

У цьому розділі висвітлено застосування принципів підтримного розвитку щодо охорони, вжитку та відтворювання лісів. Такий розгляд необхідний щоб з'ясувати кінцеву мету та пріоритети правового регулювання в цій галузі. Також треба зважати на те, що, попри широкий розголос, концепція підтримного лісового господарства ще не знайшла глибокого розуміння серед громадськості й навіть серед професіоналів. Окрім обговорення теоретичних аспектів, увагу звернено на особливості лісогосподарської галузі Європейського Союзу (ЄС) та перехідних країн на початку утвердження ідей підтримного розвитку, зважаючи на особливий інтерес їх досвіду для України.

4.1. Трансформація екологічних, економічних та соціальних функцій лісового господарства в добу утвердження підтримного розвитку

4.1.1. Внутрішня природа людського господарювання в лісах

Загалом, поняття “лісове господарство” охоплює широкий спектр діяльності людини – від плантаційного вирощування деревини до відмови від будь-якого втручання в розвиток лісових екосистем [123]. Звідси й велика різноманітність його визначень. Відповідно до традиційних уявлень, лісове господарство – це галузь матеріального виробництва, до функцій якої належать: виучування й облік лісів; їх відтворювання; охорона від пожеж, шкідників та хвороб; регульоване лісокористування та контроль за вжитком лісових ресурсів. Головна особливість галузі полягає в тривалому періоді вирощування лісів (50 – 100 років і більше) [124 : 516]. Однак існують й інші погляди. Е. Wilson [81], скажімо, дотримуючись суто екологічного підходу, розглядає лісівництво, наукову базу лісового господарства, як частину екології й уважає, що лісівництво може розвиватися лишень тією мірою, якою розвинулась

остання. Вочевидь, обидва твердження, попри свою позірну суперечність, не позбавлені сенсу й відображають різні сторони лісового господарства.

Образно розмежував два принципові підходи до господарювання з лісами основоположник американського лісівництва А. Леопольд (A. Leopold) у своєму есеї “Етика землі”. Одні, за його словами, воліли б вирощувати дерева немов капусту¹⁵. А інші – вбачають фундаментальну відмінність між лісовим господарством та агрономією, оскільки лісове господарство має справу з природними видами й радше підтримує природне середовище, аніж створює штучне [126]. Зважаючи на всі наведені міркування, найточнішою видається характеристика лісового господарства, що її запропонував Дж. Ромм (J. Romm) [127]. Він розглядає *лісове господарство* як певний режим дій, якими людина зберігає, нарощує, видозмінює та замінює певні риси лісу, щоб закріпити бажані з її погляду властивості. Воно є більшою мірою соціальний процес, ніж просто формування стану лісу. Підтримність збагачує цей режим здатністю швидко пристосовуватися до змін, яких потребує людина. Тому підтримне лісове господарство Ромм вважає пристосовчим суспільним процесом.

Необхідно з’ясувати принципове питання: яку ж роль відіграє господарювання щодо лісових екосистем – сприятливу чи шкідливу? У наш час найрадикальніші течії захисників довкілля, скажімо прихильники “глибинної екології”, розглядають саму ідею господарювання в лісах як зухвалу й шкідливу. Вони відносять лісове господарство до руйнівних сил цивілізації, дія яких значною мірою й спричинила сучасні проблеми [99]. Однак навряд чи можна погодитися з таким категоричним поглядом, ґрунтованим, здебільшого, на тенденційно підібраних фактах. Ті, хто беззастережно звинувачує цивілізацію загалом, і лісове господарство зокрема, в руйнуванні природи, воліють не наголошувати, що “антропогенний тиск” – термін, якому вони надають суто негативного забарвлення, – тією чи іншою мірою можна ототожнити з

¹⁵ Такі погляди поширені й сьогодні. “Лісівництво – це галузь рослинництва”, – стверджує одна сучасна публікація [125].

економічним та соціальним поступом. Власне кажучи, саме антропо-генному тискові людство завдячує своїми сучасними знаннями про світ, матеріальною та духовною культурою. Окрім того, в згаданих поглядах, щоб оцінити минулу діяльність, яку провадили за цілком інакших умов, застосовано сучасні знання та мірки. Сьогодні ж існуванню лісів небезпека загрожує ззовні, її джерела знаходяться поза межами лісового господарства (див. вище 1.1.).

Лісогосподарська галузь виникла й розвивалася як протидія винищення лісів. Тому незаперечний той факт, що господарювання стало істотним кроком уперед порівняно з попередньою практикою добувної експлуатації в лісах, оскільки його основне завдання – забезпечити невиснажність лісових ресурсів [128]. Охорона природи завжди була важливим складником лісового господарства. Його цілі були й залишаються сьогодні тісно пов'язані з охороною природи. Саме в межах лісогосподарської галузі було створено перші заповідники та національні парки, а також закладено організаційні та правові підвалини охорони природи (довкілля). Тривалий час ці два види діяльності провадили одні й ті ж люди – лісівники [99].

4.1.2. Від добувної експлуатації до раціонального лісового господарства

Лісове господарство, як галузь практичної діяльності людини, що опирається на наукові знання, зародилося в Європі. Тут уже у XVIII ст. виникла необхідність певного планування лісозаготівель та лісовідновлювання, тобто ведення лісового господарства, внаслідок неухильного скорочування лісових площ, спричиненого руйнівною експлуатацією. Як порятунок від цієї практики було запропоновано *принцип безперервного невиснажливого вжитку лісових ресурсів*. У своїй початковій формі він полягав у накладенні на власників лісів обов'язку відновлювати ліс щоразу після рубанки. Постійне існування лісу мали забезпечувати, поєднуючи технічний за своєю природою процес заготівлі деревини (який не повинен бути одноразовою діяльністю) та природно-лісокультурний процес лісовідновлювання. Суть цього принципу оста-

точно сформулював 1804 року один з фундаторів європейського лісівництва Л. Гартіг (L. Hartig) як “необхідність забезпечити майбутнім поколінням можливість використовувати ліси щонайменше такою ж мірою, як це може робити сучасне покоління” [129]. Його практичним виразом стала детерміністична за своєю суттю модель нормального лісу, яка передбачала наявність рівних часток деревостанів усіх класів віку в лісогосподарській одиниці [99]. Отже, ще за півстоліття до виникнення екології як науки та майже за два століття до зародження концепції підтримного розвитку було вперше сформульовано виразно екологічну ідею постійного існування й невиснажливого вжитку лісу, яка й сьогодні не втратила своєї актуальності¹⁶.

З розвитком науки та практики принцип безперервного невиснажливого вжитку лісів вдосконалювали й деталізували, за ним закріпилася назва “*принцип раціонального вжитку лісових ресурсів*” (“*раціональне господарювання*”). Саме він став теоретичною основою лісової політики розвинених держав. *Лісова політика* – це система заходів (законодавчих, адміністративних, організаційних, фінансових тощо), спрямованих на досягнення певних цілей у процесі охорони, використання та відтворення лісів відповідно до пріоритетів, обраних суб’єктом, що провадить цю політику (переважно державою) [130].

В регіонах, де ідея раціонального вжитку лісів не знайшла законодавчого закріплення або ж її ігнорували (скажімо, Південна Америка), ліси й довкілля в цілому зазнали непоправних втрат. Навпаки, в Європі, де цього принципу здебільшого дотримувалися, площа лісів за останнє сторіччя не зменшилася. Вони змогли витримати найпотужніший тиск, спричинений розвитком суспільства [131]. Хоч плата за поступ цивілізації виявилася висока. Колишні стійкі лісові екосистеми природного походження замінено високопродуктивними, однак похідними, екосистемами зі спрощеним складом та слабкою стійкістю. Але незаперечно, що Європа – єдиний континент, де лісові ресурси більшають за всіма основними показниками – площею, запасом та приростом деревини [2]. Такий стан підтверджує успіх європейського лісового господарства та

¹⁶ Див., приміром, частину четверту ст. 34 ЛК України [83].

дієвість його основного принципу – раціонального вжитку лісових ресурсів.

Однак цей принцип має й недоліки, які з часом проступали дедалі виразніше. Модель нормального лісу породжувала надто схематичний підхід до землекористування та структури екосистеми. У самому принципі утверджувалися тенденції, зорієнтовані на задоволення матеріальних потреб суспільств, які переживали промислову, а пізніше науково-технічну революції. Лісове господарство ставало надміру інтенсивним і водночас монофункціональним, зосереджуючись на вирощуванні й заготівлі деревини як найважливішого товарного продукту. З перебігом часу ліси опинилися в центрі чи не найдраматичніших цивілізаційних конфліктів: з одного боку – потреба нарощувати експлуатацію, а з іншого – гостра необхідність захищати ліси та довкілля загалом.

Європі, скажімо, за останні п'ятдесят років притаманне зниження прибутковості виробництва деревини та одночасне зростання попиту на нематеріальні цінності та корисні властивості лісу. Так упродовж 1960 – 1994 років реальні прибутки (з урахуванням інфляції) 3800 комунальних лісових підприємств у Швейцарії зросли втричі. А реальні витрати за цей же період збільшилися в п'ять разів [132]. Ця тенденція поставила в скрутне фінансове й господарське становище багатьох власників лісів і вимагала зміни пріоритетів у лісовому господарстві. Тоді як у минулому завдання фактично зводилося до грамотного виконання суто технічних приписів, сьогодні господарювання в лісах є більшою мірою питання бізнесової політики, яке вимагає раціоналізації операцій та підвищення економічної ефективності, а також компенсації власникам лісів за корисні властивості й послуги, що надано для вільного споживання.

Чимраз більший наголос роблять на *багатофункціональному лісовому господарстві (багатоцільовому вжиткові лісів)*, яке є проміжний варіант між суто комерційним господарюванням та суворою охороною заповідних лісів і дозволяє звернути належну увагу на широкий спектр нематеріальних цінностей і функцій лісів – рекреацію, охорону природних та історичних пам'яток, покращування житлових умов, затримування атмосферного вуглецю тощо. У Нідерландах, приміром, особливого значення набула здатність лісів підвищувати прибуток з туризму

та вартість нерухомого майна, оскільки навантаження на 1 га лісових угідь, в яких можливий вільний доступ загалу, на сьогодні становить близько 10 000 відвідувачів щороку. А в деяких місцевостях наближеність до великих лісових масивів підвищує вартість нерухомого майна на 10%, що загалом виливається в еквівалент сотень мільйонів доларів США [133]. Ліси, здебільшого, багатші від інших елементів геофізичного ландшафту на культурні, історичні та археологічні цінності. Серед основних причин є те, що ліс – це екосистема, довготривала в своєму розвитку; значні лісові масиви вже тривалий час перебувають під охороною; лісове господарство переважно екстенсивна форма використання природних ресурсів, а це спричиняє менше змін території. Тому, наприклад, у Данії історичні місця й пам'ятки в лісових угіддях зустрічають утричі частіше, ніж на сільськогосподарських землях [134].

І хоч найбільшою мірою недоліки традиційного лісового господарства відчутні в тих регіонах, де принцип раціонального господарювання ніколи послідовно не втілювали, глибше екологічне та соціальне дослідження, а також неспроможність теперішньої практики розв'язати згадану суперечність між екологічними та економічними потребами зумовили зміну цілей та методів лісового господарства, а також пошук його нової моделі [123].

4.1.3. Підтримне лісове господарство як відповідь на запити нової доби

Такою моделлю й альтернативою знелісненню та деградації лісів є *підтримне господарювання, охорона та підтримний розвиток усіх типів лісів, ураховуючи землі з елементами лісової рослинності (підтримне лісове господарство)*. Цього висновку дійшло світове товариство на Всепланетній зустрічі в Ріо-де-Жанейро [76]. Як зазначено в 2.4., ліси та лісове господарство були серед найважливіших питань, що обговорювали на цьому форумі. Причиною такої великої уваги є, насамперед, виняткова роль лісів у глобальному довкіллі. Інша полягає в тому, що ліси – це потужне джерело матеріальних благ та добробуту людей. Вони природні виробники різноманітних відновних ресурсів. І, нарешті,

для багатьох людей ліс – місце проживання, спілкування з природою та джерело натхнення.

Такі положення містяться в Рекомендаційній заяві урядів про лісові принципи для всесвітньої згоди щодо господарювання, охорони та підтримного розвитку всіх типів лісів (“Лісових принципах”) [76] та Розділі 11 “Боротьба зі знелісненням” “Порядку денного на XXI століття” [54]. Саме в цих нормативних актах найпослідовніше відображено голістичний підхід, який найповніше враховує інтереси сьогоdnішнього та прийдешніх поколінь. Проте підписання згаданих документів є наслідок компромісу між 172 державами. Тому вони мають лише рекомендаційний характер, а втілення їх положень вкрай неоднорідне. Окрім того, ці акти не представили глибшого розкриття концепції підтримного розвитку стосовно до лісів і не запропонували якихось детальніших настанов щодо робочої термінології.

Треба зазначити, що останнє – не просто прогалина в цих конкретних документах, а радше загальний недолік багатьох актів міжнародного та національного рівня. Приміром, “Концепція сталого розвитку України” (1997 р.) передбачає “[з]абезпечення належної охорони та збереження лісових ресурсів і екосистем, посилення природоохоронних функцій лісів. Здійснення комплексу лісогосподарських заходів щодо зниження радіоактивного забруднення лісового фонду” [58 : 11]. З такого формулювання годі зрозуміти, в чому ж полягає новизна завдань лісового господарства в контексті підтримного розвитку порівняно з попередньою добою.

Тому рушійною силою подальших міжнародних ініціатив стала необхідність випрацювати загальновизнані засоби досягнення проголошеної в Ріо-де-Жанейро мети. Передусім це стосується до конференцій з охорони лісів у Європі (Страсбург, 1990; Гельсінкі, 1993). Саме на Гельсінській конференції запропоновано таке визначення *підтримного лісового господарства* (підтримного господарювання в лісах; *sustainable forest management*):

“порядкування та вжиток лісів і лісових земель таким способом і такою мірою, що забезпечує їх біологічне різноманіття, продуктивність, здатність до відтворювання, життєздатність та по-

тенціал, необхідний, щоб вони виконували тепер і в майбутньому відповідні екологічні, економічні та соціальні функції на місцевому, національному й глобальному рівнях, і не заподіює шкоди іншим екосистемам” [135].

Ще раніше, 1980 року, у “Всесвітній стратегії з охорони” термін “охорона” (conservation) означено як

“такий режим використання людиною біосфери, що забезпечує здобуття найбільшого обсягу благ теперішніми поколіннями й водночас зберігає потенціал, аби задовольнити потреби й прагнення прийдешніх поколінь” [136].

Як зазначає J. Maini [137 : 4],

“[п]ідтримний розвиток лісових земель та їх різноманітних економічних та екологічних цінностей передбачає належне підтримання продуктивних та відновних властивостей, а також видового різноманіття лісових екосистем”.

Таким чином, концепція підтримного господарювання, охорони та підтримного розвитку лісів не є суто екологічна чи суто економічна. Вона має глибший вимір, інтегруючи в собі ці два підходи та визнаючи, що ні сувора охорона, яка не допускає господарської діяльності, ані надмірна експлуатація лісів не узгоджуються з її принципами. Концепція підтримного розвитку аж ніяк не відкидає знань та досвіду, набутих класичним лісовим господарством й іншими галузями. Навпаки, це є спроба помістити такі знання й досвід у ширші межі, залучити їх до процесу, що опирається на сучасний рівень науки та сучасні соціальні пріоритети.

Ці питання активно опрацьовували й на американському континенті. У січні 1992 року після тривалого періоду самостійної роботи багатьох наукових центрів у США скликали національну конференцію, аби обговорити принципові питання, що стосуються до підтримного лісового господарства. Обговорювання проходило навколо вже оприлюдне-

ної доповіді Національної дослідницької ради, підрозділу Національної академії наук, “Досліджування в лісівництві: мандат на зміни” [138]. У цій країні розвинулася концепція “*екосистемного господарювання*”, що по суті є інший варіант підтримного розвитку щодо лісів [4]. Згаданий форум висловився за фундаментальне переосмислення лісівничої науки. Центральний момент – розширити досліджування від сільсько-господарської моделі, яка просто передбачає вдосконалювання виробництва товарної продукції до такої моделі, що забезпечує краще розуміння того, як функціонують лісові екосистеми, – “довкільної парадигми”, як її названо в доповіді.

Проблеми охорони цілинних лісів, рідкісних видів та економічного розвитку, що характерні Північному Заходів тихоокеанського узбережжя США, спонукали випрацювати принципи *нового лісівництва* [139]. У роботах Дж. Франкліна (J. Franklin), основоположника цього напрямку, головною метою нового лісівництва названо необмежену в часі підтримність, яка полягає в збереженні потенціалу екосистеми. Це вимагає зберегти всі її частини (генетичний потенціал) та всі пов’язані з нею процеси (продуктивність) [140 : 127].

З цього погляду, як уважає J. Romm [127], лісове господарство не можна більше провадити, щоб зберегти оптимальний стан лісів. Оскільки сучасна наука визнає, що екосистеми на всіх рівнях не можуть залишатися статичними, ліс слід розглядати як систему, що перебуває в постійному русі. А отже, радше ніж боротися зі змінами (домогатися збереження попереднього стану), з ними треба працювати. І тому досягнення підтримного лісового господарства потребуватиме політичних дій (в тому числі й у галузі права), аби змінити лісове господарство відповідно до перетворень у екосистемах.

Інтерес та стурбованість громадськості питанням належного стану світових лісів ніколи не були більшими, як і не були потужніші чинники, що їх викликають (скажімо, втрата біорізноманіття). V. Sample [141 : 247] вважає, що ця стурбованість, своєю чергою, зумовила ренесанс у лісівничій науці. На багато прикладних питань відповідь уже знайдено, й рівень знань зростає з прискоренням. Проте, аби практично втілити набуті знання, треба ще здолати соціальні, політичні та економічні бар’єри.

Необхідність перейти від простого господарювання, зорієнтованого на товарні цінності, до господарювання на екосистемному рівні вже стала загальноновизнана [142]. Утілення цих ідей на практиці, однак, виявляється доволі складним. Лісовому господарству вдається з більшим чи меншим успіхом зважати на такі цінності лісів як рекреація, тваринний світ, культурна спадщина. Але підтримне лісове господарство в ідеалі мало б забезпечити ще й цілість всіх біологічних видів, багато з яких ще не відкриті, та безлічі зв'язків цих видів із фізичним довкіллям. Урахувати ж інтереси лісового біорізноманіття набагато складніше. Важко визначити яку екосистему можна вважати підтримною з погляду біорізноманіття (не всі організми вже досліджено, як не встановлено й площі, необхідної, щоб вони нормально існували). Також відносно слабо ще вивчено вплив лісового господарства на біорізноманіття, особливо в часовому вимірі [143]. Зрозуміло, що за цих обставин, коли достеменно невідомі ні конкретні цілі діяльності, ні співвідношення між елементами біорізноманіття, можуть виникати ускладнення, коли ухвалюють конкретні рішення, насамперед у процесі правового регулювання. Однак не викликає сумніву, що біорізноманіття важливе, аби ліси були здорові, а належно господарювати в лісах життєво необхідно, щоб підтримувати біорізноманіття.

R. Noss [123] відзначає, що вплив лісового господарства на біорізноманіття може істотно різнитися залежно від обставин та методів господарювання. Господарювання може бути *шкідливе*, тобто таке що шкодить біорізноманіттю, руйнуючи природні процеси в екосистемах; *нейтральне*, коли воно заміщає природні цикли, та *сприятливе*, коли його спрямовують на відновлювання екосистем, зруйнованих попередньою діяльністю.

H. Salwasser та ін. [4] констатують, що неможливо досягнути успіху в становленні підтримного розвитку, вживаючи заходів у якійсь лиш одній площині, як от розвиток певних галузей промисловості, охорона певних біологічних видів, чи навіть біорізноманіття загалом. Усе це важливі внески в остаточне вирішення питання, яким є підтримне лісове господарство. Однак вони можуть стати й відхиленнями від магістрального шляху, оскільки зосереджуються на розв'язанні занадто вузького набору питань. Скажімо, господарювання, спрямоване на макси-

мальне чи оптимальне збільшення одного ресурсу екосистеми або їх вузької групи, зазвичай спричиняє спрощення цієї екосистеми. Чи не найяскравішою ілюстрацією тут слугуватиме суцільне рубання з подальшим створенням монокультур.

Ці ж автори наголошують, що найкраще в одному випадку рішення може виявитися хибним за інших обставин, оскільки стосунки між людиною й лісом також не є статичні. Вони різняться від місця до місця й докорінно змінюються з часом. Наприклад, у Таїланді ліси виснажено до такої міри, що заготівлю деревини заборонено й фактично зведено нанівець. Тому основною загрозою лісам тут виступає не заготівля деревини, а розвиток туризму, здавалося б природного союзника лісового господарства. Оскільки замість підтримки екотуризму пріоритет надано будівництву доріг, штучних водойм та інших об'єктів інфраструктури, це призводить до руйнування лісових екосистем [36 : 100].

Потреби суспільства також перебувають у постійній еволюції. Їх кількісні та якісні характеристики зазнають змін залежно від особливостей суспільного та економічного розвитку. Передбачити ці тенденції вкрай важко, або й неможливо. У цьому разі турбота про інтереси прийдешніх поколінь полягатиме в тому, щоб забезпечити можливість обрати різні варіанти господарювання в майбутньому. Тому, на думку F. Schmithüsen [132], гнучка форма господарювання, яка не є надміру інтенсивна й покладається на потенціал конкретних лісорослинних умов, ймовірно, найкраще зважає на невідомість щодо майбутніх потреб та цінностей. З огляду на це, наприклад, поширена в Швейцарії лісокультурна практика, яка віддає перевагу природному поновленню, є не ностальгія звичка консервативних лісівників, а цілком сучасний підхід. Він забезпечує природне різноманіття та стійкість лісів і, водночас, зберігає можливість обрати в майбутньому різні варіанти відповідно до тодішнього рівня знань.

У процесі утвердження підтримного лісового господарства інколи виникають труднощі, пов'язані з переоцінюванням очевидних, здавалося б, істин. Довкільні організації гостро критикують створення плантаційних господарств для інтенсивного вирощування деревини (деревинних ферм). Звичним стало гасло: “деревинна ферма – не ліс”, яке цілком справедливе щодо цих угідь з погляду екології [144]. Але з

іншого боку, чи є існування деревинної ферми в якійсь мірі менш законне від існування пшеничного чи кукурудзяного лану, якщо вона також покликана задовольняти насущні потреби людини? Плантаційні господарства збільшують запаси деревини й виконують певні нематеріальні функції. У такий спосіб вони побічно зменшують антропогенний тиск на природні ліси.

Наприклад, в Аргентині 60% деревини заготовляють на плантаціях, які займають лише 2,2 % загальної лісової площі. Як наслідок, антропогенний тиск на решту 97,8 %, що припадає на природні ліси, істотно знижено [39 : 116]. Отже, слід визнати, що плантаційне лісівництво також є важлива частина підтримного лісового господарства. У цьому разі питання стоятиме не про ліквідацію деревинних ферм, а про пошук найсприятливішого співвідношення між природними лісами й плантаціями.

Споживання деревини – ще одним важливе питання, яке по-новому оцінюють з погляду підтримного розвитку. Традиційно, рубання деревини розглядають як синонім руйнування природи, а зменшування споживання деревини сприймають як один з напрямків послаблення тиску на ліси. Проте такий погляд є щонайменше, не зовсім обґрунтований. Рубання лісу пов'язано з певним кроком у розвитку цивілізації. Деревина слугувала незамінним будівельним матеріалом, а як сировина для виробництва паперу вона виступала важливим чинником культурного розвитку та передавання різноманітної інформації наступним поколінням. На сьогодні комерційне значення має біля 5000 назв лісової продукції. На лісовий комплекс припадає близько 2% загальносвітового валового внутрішнього продукту, на суму понад 600 млрд. доларів США [39 : 112]. І в наш споживання деревини в світовому вимірі й далі зростає [2], хоч сучасна технологія вже дозволяє частково або й цілком відмовитися від її вжитку в багатьох випадках.

Заміщення деревини далеко не завжди виправдане як з погляду економіки, так і з погляду охорони довкілля. Деревина залишається відновним енергетичним ресурсом та будівельним матеріалом найвищої якості, який до того ж сприятливий здоров'ю людини. Альтернативи їй (сталь, алюміній та інші метали, бетон, цегла й пластик) невідомі, хоч і придатні до повторного вжитку та перероблення. До того ж, для ви-

робництва цих матеріалів використовують значно більше енергії. При-міром, Р. Koch [145] підрахував, що, аби виробити замітники 5,7 млн. м³ деревини, треба збільшити споживання енергії на еквівалент 2,7 млн. м³ нафти. Це спричинило б додаткові викиди в атмосферу 6,8 млн. т вуглекислого газу. Варто зазначити, що цей об'єм деревини становить лише трохи більше 1% обсягу річного споживання деревини в США. Отже, тенденція до більшання обсягів споживання деревини, якщо вона не виступає причиною знеліснення чи деградації лісових екосистем, повною мірою узгоджується з принципами підтримного розвитку.

Як уже неодноразово відзначено, зв'язок між екологічними й економічними аспектами лісового господарства очевидний. Але слід мати на увазі, що він не завжди негативний. Скажімо, розвиток технічної інфраструктури, невід'ємна передумова підвищення економічної ефективності, не обов'язково чинить додатковий згубний вплив на довкілля. Навпаки, він може істотно підвищити екологічну зорієнтованість господарювання. Наприклад, шляхова мережа визначає економічну досяжність лісових ресурсів. Вона слугує, щоб транспортувати заготовлену деревину та використовувати недеревинні лісові ресурси. Але водночас вона забезпечує доступ до лісів, щоб проводити різноманітні лісогосподарські заходи – передумову здорового стану лісових екосистем. Аналогічно, модернізація технічного обладнання не лише визначальна щодо прибутковості виробництва, але й істотно впливає на стан довкілля, оскільки зменшує обсяг відходів і забруднення, ощадить енергію. Отже, технічна інфраструктура, справляючи вагомий вплив на економічні, екологічні та соціальні аспекти вжитку лісів, перебуває серед важливих чинників утвердження підтримного лісового господарства.

Україні важливо встановити критерії та індикатори підтримного розвитку в лісовому господарстві (КІ). Це питання виходить далеко за межі лісогосподарської галузі, оскільки певні сталі одиниці та методи оцінювання необхідні, щоб охарактеризувати утвердження підтримного розвитку та наслідки цього процесу для суспільства. Унаслідок обговорювання на всесвітньому рівні встановлено шість основних критеріїв:

- збереження та розширення ролі лісів у глобальному вуглецевому балансі;

- збереження здоров'я та життєздатності лісових екосистем;
- підтримування продуктивного запасу лісів;
- охорона біорізноманіття;
- захист ґрунтів та водних ресурсів у лісах;
- підтримування та розширювання довготермінових і різноманітних соціально-економічних функцій лісів [146].

Ці критерії прийнято на всіх континентах, хоч бажаний рівень підтримного розвитку дуже різниться: від потреби запровадити планове лісове господарство (що було актуально в Європі два століття тому) до дуже детальних природоохоронних програм щодо лісів, у яких господарюють. У конкретних обставинах на перший план можуть виходити ті чи інші критерії, або ж можуть виникати зовсім нові. Скажімо, найважливішою ознакою підтримності господарювання в лісах, вражених Чорнобильською катастрофою, виступає їх здатність запобігати подальшому поширенню радіонуклідів [147]. Але на розглянутому рівні ступінь узагальнення надто високий, і цей перелік є тільки база, щоб випрацювати детальніші критерії оцінювання на національному, регіональному та місцевому рівнях (*див. нижче 8.5.2.*).

Незважаючи на труднощі, за останні п'ятнадцять років досягнуто істотного поступу в теоретичних та практичних аспектах підтримного господарювання в лісах. У наш час справу вже не обмежено простою охороною окремих об'єктів природи. Увагу зосереджено на тому, як збереження біорізноманіття та інших екологічних цінностей повною мірою поєднати з господарською діяльністю. Цю діяльність провадять різними напрямками, які враховують своєрідність конкретного регіону. У Північній Америці лісогосподарська практика за цей період зазнала найдокорінніших та швидких змін з часу її становлення. Головна ознака цього процесу – еволюція від раціонального господарювання до охорони й підтримного господарювання в лісах. В Європі опрацьовано концепцію підтримного багатоцільового лісового господарства в умовах земельної бази, недостатньої, щоб відвести окремі площі на різні типи вжитку. Тому господарювання в кожній одиниці планують, ураховуючи багато параметрів (екологічних, економічних, політичних, соціальних). Зважаючи на подібність природних, демографічних та економічних умов, а також незаперечні успіхи європейського лісівниц-

тва, саме ця модель лісового господарства становить найбільший інтерес для реформування лісогосподарської галузі в Україні.

Таким чином, досягнення підтримного розвитку в лісовому господарстві є єдиний шлях, який дозволить подолати проблеми знеліснення та деградації лісів. Практичне втілення цієї концепції пов'язане з широким колом питань: екологічних, економічних, соціальних, правових, адміністративних, технічних та наукових.

4.2. Регіональні аспекти утвердження підтримного лісового господарства

Регіональний рівень – важлива ланка, на якій втілюють систему заходів, щоб досягнути підтримного лісового господарства. Цей факт визначає важливість аналізу регіональних аспектів під час розгляду правового регулювання в галузі лісів. Як показано в 4.1, Європа – єдиний континент, де лісові ресурси більшають за всіма основними показниками: площею, запасом та приростом деревини. З огляду на це, а також зважаючи на географічне становище України, доцільно зосередити увагу саме на цьому континенті. Тут виокремлюють два регіони – Європейський Союз та перехідні країни. Слід зазначити, що чергова хвиля розширення ЄС завершилася входженням до його складу з 1 травня 2004 р. десяти нових членів, вісім з яких (Естонія, Латвія, Литва, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія) належать до країн Центральної та Східної Європи. Попри незаперечність цього акту з формального юридичного погляду, в цій роботі видається доцільним розглядати зазначені держави як частину перехідних країн. Адже цілком зрозуміло, що стан і проблеми їх лісового сектора на цей час ще зберігають риси, притаманні цьому регіонові.

4.2.1. Формування єдиної лісової політики Європейського Союзу

Досліджування правових аспектів стратегії Європейського Союзу щодо утвердження підтримного лісового господарства становить значний

інтерес. Передусім такий інтерес зумовлений тим, що ЄС домігся найбільших успіхів на цьому шляху серед усіх регіонів світу. Окрім того, вступ до цього об'єднання розглядають як одну з пріоритетних цілей України на міжнародній арені [92]. Звідси випливає необхідність гармонізувати національне законодавство із законодавством Європейського Союзу як одну з передумов вступу. Зрозуміло, що така вимога охоплює й лісове законодавство. Отже, треба проаналізувати відповідні царини діяльності цього об'єднання.

До останньої хвилі розширення загальна площа лісів ЄС становила 130 млн. га. За останні сорок років вона зросла, однак біологічне різноманіття лісів збідніло. На сьогодні основну загрозу лісам Союзу становлять розчищення лісових земель на потреби будівництва й розбудови інфраструктури, пожежі, хвороби та загальне гіршання стану довкілля [148].

Значення лісового сектора (лісового господарства та лісової промисловості) в межах Європейського Союзу істотно зросло після вступу до нього Австрії, Фінляндії та Швеції 1995 року. Причиною цього стало не лише збільшення загальної площі лісів ЄС з 72 млн. га до 130 млн. га (тобто вона майже подвоїлася), але й значні зміни в деревообробній галузі. Загальний обсяг довозу п'ятнадцяти країн зменшився приблизно на половину порівняно з дванадцятьма країнами, хоч внутрішній ринок унаслідок вступу нових членів розширився [149 : 16].

На цей час ще не можна вести мову про спільну лісову політику в межах Європейського Союзу. Оскільки питання, безпосередньо пов'язані з лісами, не внесено ні до Римського, ні до Маастрихтського договорів, які заклали підвалини ЄС, формально не існує й правової бази спільної лісової політики [150]. Щобільше, багато країн-учасниць висувують заперечення проти ведення такої політики, вбачаючи в цьому порушення принципу субсидіарності¹⁷ та вказуючи на істотну відмінність між різними лісовими екосистемами в Європі. Не слід скидати з рахунку й доволі стриманого ставлення до цієї ідеї таких країн, як Ні-

¹⁷Принцип субсидіарності (в праві ЄС) передбачає, що у сферах, які не входять до виняткової компетенції ЄС, це об'єднання може провадити якісь дії лише в тому разі, коли спільно ухвалені цілі неможливо досягти самостійними зусиллями держав-учасниць [150].

меччина чи Велика Британія, яким у разі проведення спільної лісової політики довелося б нести основний тягар пов'язаних з цим видатків. А тому кілька спроб упродовж останніх двадцяти років опрацювати й упровадити таку систему заходів у межах ЄС успіху не мали [131].

Однак зростання ролі лісів на тлі загального гіршання стану довкілля вимагало чимраз більшої координації лісової політики окремих держав ЄС. Тому спільні дії щодо лісового сектора інтегрували в інші галузі діяльності Європейського Союзу, такі як спільна політика в галузі довкілля, сільського господарства, торгівлі, конкуренції тощо.

Упродовж 1960 – 70-х років заходи щодо лісів Товариство¹⁸ провадило здебільшого в межах спільної сільськогосподарської політики. У той час асигнування на лісове господарство були мізерні проти витрат на сільське господарство чи навіть рибальство. Лісова політика країн Товариства була дуже однобічна, позаяк зосереджувалася переважно на комерційних аспектах, залишаючи в тіні екологічні й соціальні питання.

1978 року Європарламент представив Європейській комісії документ щодо лісової політики Товариства. Однак цей документ відхилила Рада міністрів. Європейська комісія здійснила таку спробу 1986 року, але цього разу проект не знайшов підтримки Європарламенту, де його розкритикували за відсутність глобального підходу та недостатнє врахування потенціалу лісового господарства Західної Європи.

1988 року Комісія представила новий пакет документів під загальною назвою “Стратегія та програма дій Товариства в лісовому секторі”. Парламент, внівши багато доповнень, схвалив цей проект. А 1989 року його затвердила Рада міністрів. У Стратегію внесли певні зміни й доповнення 1992 року. На цей час вона відображає спільну позицію ЄС з широкого кола питань, пов'язаних з лісовим господарством. Цей пакет документів містить серед іншого приписи щодо лісорозведення на землях, які вийшли з сільськогосподарського вжитку, коштом структурних фондів ЄС; лісовідновлювання; маркетингу лісової продукції; збирання інформації про лісові ресурси; захисту лісів від пожеж та забруднення

¹⁸До набуття чинності Маастрихтським договором у листопаді 1993 р. це об'єднання мало назву Європейське Економічне Товариство (ЄЕТ).

повітря; наукового досліджування в галузі лісової генетики, фітопатології та екології лісів; заснування Постійного комітету з питань лісів [151]. Згаданий комітет, заснований 1989 року, став головним координаційним органом між країнами-учасницями та Європейською комісією.

Доцільно детальніше зупинитися на ролі Європарламенту. Оскільки цю установу формують шляхом прямих виборів, є всі підстави допускати, що вона найповніше виражає істинні прагнення громадян ЄС. Слід наголосити, що Європарламент не обмежується лише закликами охороняти ліси, але за кожної нагоди домагається збільшення асигновань на цілі охорони, раціонального вжитку та відтворювання лісів.

Парламент організував досліджування широкого кола питань, які стосуються до лісів. Підсумки цих досліджень відображено у *“Стратегії Європейського Союзу в галузі лісового господарства” (Доповіді Томаса)* [152]. Цей документ не встановлював засад спільної лісової політики, а лише пропонував перелік заходів, які доцільно здійснити на рівні ЄС, щоб доповнити лісову політику окремих його учасників.

Доповідь Томаса [152] була для Європарламенту доброю нагодою спрямувати в нове русло стратегію ЄС щодо лісів. Хоча вона наголошує на важливості утвердження підтримного розвитку в лісовому господарстві та визнає багатofункціональне значення лісів, все-таки, на думку D. Eisma [151], Доповідь Томаса залишається однобічною, оскільки перегин у бік комерційних аспектів таки відчутно. Однак безперечно, що ухвалення цієї доповіді 30 січня 1997 року стало визначальною подією щодо майбутнього лісового сектора ЄС. Саме на її основі Європейська комісія випрацьовує пропозиції, щоб удосконалити лісову політику Союзу, які розглядає Європарламент.

Отже, Європейський Союз наблизився до сформулювання й затвердження спільної конкретизованої стратегії в лісовому секторі. З доволі високим ступенем певності можна передбачити такі риси нової стратегії. Вона буде уніфікована, незважаючи на різне значення лісового господарства для кожної з держав-учасниць; опиратиметься на засади, визначені Конференцією ООН з питань довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) та Гельсінським процесом. Водночас, вона не повинна порушувати принципу субсидіарності. Заходи в галузі захисту лісів

полягатимуть у подальших кроках для успішної боротьби з ерозією, знеліснюванням, пожежами, деградацією біорізноманіття лісових екосистем та ґрунтів, у сприянні біологічним методам захисту, екологічно зорієнтованим технологіям заготівлі продукції та створенню мішаних деревостанів.

Цілком імовірний перегляд чинних нормативно-правових актів, аби відобразити в них механізми фінансового підтримування заходів, спрямованих на зміцнення багатocільового лісового господарства. Стратегія мусить також приділити увагу питанням підвищення конкурентоспроможності лісової промисловості та розширення царини застосовування деревини в будівництві, інших галузях промисловості, енергетиці. Це дозволить заощадити невідновні природні ресурси.

Утілення цієї стратегії має узгоджуватись зі спільною політикою в галузі довкілля та сільського господарства. Лісорозведення не повинно становити загрози біорізноманіттю та нелісовим елементам ландшафту. Агролісівництво¹⁹, як своєрідний симбіоз лісового і сільського господарства, вочевидь, заохочуватимуть.

Нова програма вимагатиме більшої гармонізації лісового законодавства країн-учасниць, а також вдосконалення організаційної структури. Суть вдосконалення полягає у виразнішому розподілі прав і обов'язків та зростанні ролі Постійного комітету з питань лісового господарства. Слід очікувати активнішої участі ЄС у всіх міжнародних заходах, які стосуються до лісового господарства. Передусім – це питання захисту лісів, сертифікації лісової продукції, впровадження критеріїв та індикаторів підтримного розвитку в лісовому господарстві, фінансової та технічної допомоги.

Важливим складником нової стратегії ЄС є питання, пов'язані зі вступом до цього об'єднання країн Центральної та Східної Європи. Робота в цьому напрямку розпочалася з 1997 р., після ухвалення Європейською комісією *“Плану дій 2000”* [153] – загального документа, що розглядав питання розширення ЄС. Інтеграція лісового сектора держав

¹⁹ Полягає в застосуванні щодо дерев та чагарників сільськогосподарських методів вирощування з метою отримати ділову та дров'яну деревину, корм для тварин тощо. Це поняття також охоплює лісомеліорацію сільськогосподарських угідь (аби покращити температурний та водний режим, збагатити ґрунти, подолати ерозію) [30 : 15].

Центральної і Східної Європи провадили передусім у межах програм PHARE²⁰ і TACIS²¹, які охоплюють і Україну. Зрозуміло, що після офіційного входження 10 держав Центральної та Східної Європи до Європейського Союзу 1 травня 2004 р. вона не припинилася, оскільки втілення такого масштабного заходу потребує значного часу.

Насамкінець, необхідно підкреслити, що Європейському Союзові загалом вдалося відшукати оптимальні правові засоби, щоб розв'язати проблеми лісового сектора та охорони лісів. Однак минув тривалий час, поки лісове господарство посіло належне місце серед питань, які розглядає ЄС, насамперед поки воно “вирвалося” з тіні сільського господарства. Очевидним фактом є й те, що дотеперішні вагомні здобутки в утвердженні підтримного лісового господарства є, насамперед, наслідок внутрішньої лісової політики окремих держав, а не діяльності на рівні цього об'єднання. Однак, відповідаючи на вимоги часу, формується єдина лісова політика Європейського Союзу. Саме їй належатиме провідна роль уже в найближчому майбутньому. Всі аспекти цього процесу потребують детального розгляду й урахування під час роботи над удосконалюванням лісового законодавства й опрацюванням лісової політики в Україні з огляду на успіхи країн ЄС у згаданій царині та перспективи вступу України до цього об'єднання.

4.2.2. Лісогосподарська галузь в умовах перехідних країн

Термін “перехідні країни” поширюється на Центральну та Східну Європу й значну частину Азії. Регіон охоплює 27 країн, 12 з яких належать до Співдружності Незалежних Держав [149]. Хоч ці країни мають значні історичні, культурні та етнічні відмінності, перебуваючи в умовах одного суспільного ладу вони набули багатьох спільних рис. Одна з найважливіших – це панування комуністичної ідеології й, відповідно, наявність однопартійної політичної системи та централізованої плано-

²⁰ Загальна інформація наявна на: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/phare/>

²¹ Загальна інформація наявна на:
http://europa.eu.int/comm/external_relations/ceeca/tacis/

вої економіки до кінця вісімдесятих років. Процеси докорінних суспільних та економічних змін у всіх цих країнах розпочалися на зламі 1980 – 1990-х.

Площа регіону – близько 23,5 млн. км², з них 9,8 млн. км² вкриті лісами. Це становить біля чверті вкритих лісом земель усієї планети. Зрозуміло, що такий високий показник зумовлено величезними лісовими масивами Сибіру та Далекого Сходу Росії. Проте навіть якщо не брати до уваги цих лісів, регіон не втрачає свого значення на глобальному рівні, зважаючи на високу густота населення та концентрацію промислових об'єктів.

Унаслідок значних кліматичних відмінностей лісові ресурси окремих держав дуже різняться за запасом та представлені різноманітними типами лісових екосистем. Тоді як лісистість багатьох із цих країн значно перевищує середній показник по Європі (Словенія – 53,2%; Албанія – 50,4%; Росія – 45,2%; Словаччина – 40,6%; Грузія – 39,6%; Чехія – 33,4%; Болгарія – 33,2%), інші мають значно нижчий від середнього показник (Молдова – 9,3%; Україна – 18%²²; Угорщина – 18%) [149]. Різниця за середнім запасом деревини на одиницю площі, а відповідно й роллю, яку відіграють ліси цих держав у глобальному кругообізі вуглецю, також велика. Від 234 м³/га в Чехії до 3,4 м³/га в Туркменістані [149]. Таке розмаїття природних умов визначає роль лісів та лісового господарства в народних господарствах держав регіону. Деякі з цих країн є значні вивізники деревини, головню у вигляді сировини або продукції первинного обробітку, а в інших країнах – деревину використовують на внутрішні потреби.

Хоч у минулому на лісовому господарстві держав позначилися загальні вади соціалістичної системи господарювання (недостатні капіталовкладення, низький рівень ефективності, надмірний контроль, відсутність необхідної гнучкості, низька частка продукції з високим ступенем оброблення тощо), його рівень за основними показниками є досить високий. У тих країнах, де впродовж десятиліть лісове господарство провадили, дотримуючись базових принципів раціонального господарю-

²² Лісистість території України подано за: Бобко, А. Лісокористування: соціальна необхідність і екологічна доцільність // *Економіка України*. – 2001. – №3. – С. 75 – 81 [6].

вання, основні проблеми, як і в Європейському Союзі, пов'язані з наслідками згубного антропогенного впливу на довкілля, тобто з високим рівнем забруднення, питаннями гіршання якості повітря, вод, ґрунтів тощо. Існують й інші проблеми, такі як ерозія та високий ризик деградації лісових земель. Крім кліматичних чинників їх зумовили виснажливе ведення сільського господарства та надмірна експлуатація лісових земель внаслідок нестачі енергоносіїв.

А. Korotkov та К. Prins [154], здійснюючи аналіз перших років перехідного періоду, визначили сильні та слабкі сторони лісового сектора перехідних країн.

Сильні сторони:

- добре розвинені лісівничі традиції й освіта;
- сучасні методи лісового господарства;
- широкомасштабне лісорозведення;
- наявність значного потенціалу, щоб наростити обсяги лісозаготівлі;

- дешева робоча сила;
- наближеність до основних ринків;
- розгалужена мережа науково-дослідних установ.

Слабкі сторони:

• застарілі методи планування, управління, статистики й політичного аналізу;

- методи управління, що вимагають значних коштів;
- брак комплексної політики в галузі землекористування;
- зношені чи малоефективні основні фонди;
- нестача вітчизняних джерел капіталу;
- недостатні навички з маркетингу та ринкового ціноутворення;
- мізерні бюджетні витрати на лісове господарство [154].

Слід зазначити, що деякі здобутки цілком сумірні із західноєвропейськими, або й перевершують їх. Скажімо, традиції ведення лісового господарства беруть свій початок ще з XIII – XV століть. Відповідні правові акти з'явилися дещо пізніше, а вже починаючи з другої половини XIX ст. набрали чинності спеціальні лісові закони (див. нижче 5.2.).

На виконання рішень органів влади після Другої світової війни в країнах регіону провадили широкомасштабне лісорозведення, чи, точ-

ніше, лісовідновлювання. Лісистість Угорщини, скажімо, за цей час зросла на половину (створено 600 тис. га лісів), у Польщі заліснено понад 1 млн. га [149]²³.

Господарювання базувалося на планах розвитку лісового господарства, які складали державні лісовпорядні органи на основі проведеної детальної таксації деревостанів. Теоретично такі плани не зазнавали тиску ринку чи інших короточасних інтересів, їх виконували контролювали органами влади. Проте ця система не могла запобігти виснажливій експлуатації лісів, коли керівна партійна еліта ухвалювала політичні рішення про непомірно великі обсяги лісозаготівель (*див. нижче 6.3.*).

Попри незаперечні здобутки минулих років лісовий сектор колишніх соціалістичних країн на початку перехідного періоду опинився в складному становищі. Згадані вище слабкі сторони виразно вказували на необхідність змін. Проте дуже важко було визначити ті царини, які докорінний злам не повинен зачепити. На цьому тлі такі риси підтримного лісового господарства як планування, контроль і своєчасне виконання запланованих заходів могли сприймати як пережиток адміністративно-планової системи.

На лісових землях, залучених до зміни форми власності, впродовж цього процесу господарство належним чином не провадили. Серед іншого громадськість не завжди належно сприймала ту істину, що, хоча земельна реформа є першорядне питання, в інтересах суспільства необхідно накласти певні обмеження на права нових власників щодо користування й розпоряджання щойно набутими посілостями (*див. нижче 6.5.*).

Лісовий сектор потрапив під сильний вплив зовнішніх чинників, які прямо чи посередньо позначилися на заготівлі й переробітку деревини. Скорочення обсягів промислового виробництва зумовило зменшення попиту на деревину майже на всіх внутрішніх ринках. Унаслідок цього, а також унаслідок зміни форми власності колишніх державних підпри-

²³ P. Csóka [149] називає здобуток Польщі найвищим абсолютним показником в Європі за цей період. Це твердження неточне, оскільки, скажімо, в Україні тоді ж заліснено понад 1,8 млн. га [151].

ємств лісової промисловості, обсяги заготівлі деревини істотно знизилися, загостривши й без того серйозні фінансові проблеми галузі. Скажімо, в Росії обсяг заготовленої деревини 1993 року становив тільки 59,2% від рівня 1990 р. [156].

Підприємства й далі використовували наявну технічну інфраструктуру, практично не відновлюючи її. А це означає, що її економічні та екологічні стандарти істотно знизилися порівняно з початком 1990-х. Серед найгостріших проблем – будівництво й реконструкція лісових шляхів. Такою вона, вочевидь, залишатиметься ще довго. Фінансування з держбюджету та власних коштів держлісгоспів явно недостатньо, щоб істотно покращити цей стан. Тому тривають пошуки інших фінансових джерел. Серед можливих підходів – залучення до фінансування будівництва й реконструкції шляхів лісозаготівельників, нафтодобувної галузі, закордонних інвесторів.

Важливо відзначити, що всупереч загальному занепадові економіки експлуатаційний тиск на ліси далеко не завжди меншає. Руйнування традиційного укладу життя населення, пов'язаного із лісовим комплексом (насамперед у сільській місцевості), істотно звузило джерела його прибутків. Разом із високими цінами на енергоносії це призводить до збільшення незаконного вирубування лісів як для власного споживання, так і для незаконної торгівлі. Зрозуміло, що в обох випадках марно сподіватися на дотримання хоч елементарних правил раціонального господарювання. Отже, загалом проходив рух у зворотному напрямку, що істотно підривало потенціал для утвердження підтримного лісового господарства.

Початок переходу до ринкової економіки в країнах регіону збігся в часі зі зміною орієнтації лісової політики на глобальному рівні. В міру того як незворотний характер експлуатації природних ресурсів Землі ставав дедалі очевиднішим, утверджувалася думка про необхідність підтримного розвитку людства. З метою практичного втілення цієї ідеї започатковано певні ініціативи на глобальному й регіональному рівнях (див. вище 2.; 4.1.). Перехідні країни долучилися до найважливіших заходів такого роду в Європі – конференцій із захисту лісів на рівні міністрів, які пройшли в Страсбурзі (1990 р.) та Гельсінкі (1993 р.). Ціл-

ковита більшість країн регіону підписала ухвалені там резолюції зобов'язального характеру [149].

Під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників основними завданнями правового регулювання та політики у галузі лісового господарства перехідних країн стали:

- практичне втілення ідей, висловлених на міжнародних довкільних форумах;
- подолання труднощів перехідного періоду та створення основ для функціонування лісового господарства в умовах ринкової економіки;
- збереження корисного досвіду, нагромадженого за попередній період.

На цей час в більшості перехідних країн вже створено не лише нове лісове законодавство, але й програми щодо його розвитку, які схвалені на рівні парламентів чи урядів. Ці документи розглядають ліс не просто як деревостан, а перш за все як екосистему, базовий складник біологічного різноманіття (див. 4.1.; 5.3.). Визнано необхідність багатопільового підтримного вжитку лісів, яке забезпечує дотримання стійкої рівноваги їх захисних, соціальних та продуктивних функцій. З цією метою накладено певні обмеження на свободу дій власників лісів. Скажімо, заборонено вирубувати певні види дерев та чагарників, обмежено максимальну площу суцільних зрубів. Ухвалені концепції та правові документи виразно свідчать, що охороні лісів з особливою увагою до лісових екосистем, що перебувають під загрозою зникнення, та до реабілітації лісових земель, деградованих внаслідок неналежного господарювання в минулому чи згубного впливу інших антропогенних чинників надають значної уваги в цих державах [149]. На це істотно вплинули сильні сторони лісового господарства регіону, які розглянуто вище.

Проте цілком очевидно, що практичне втілення цих положень значною мірою залежить від загального економічного стану, і що лісове господарство не перебуває серед пріоритетів жодної з держав регіону. Хоч відображення ідей голістичного підходу та підтримного розвитку в нормативних актах пройшло успішно, розв'язування питань, пов'язаних

із переходом до нових методів господарювання проходить набагато складніше.

Навряд чи можна запропонувати якусь універсальну модель трансформації. По-перше, немає жодної з розвинених країн, що мала б досвід подолання політичних та економічних труднощів такого роду, яким можна було б скористатися. По-друге, країни регіону обрали різні шляхи реформування – від швидкої “шокової терапії” до значно повільнішого поступового переходу. Щобільше, на лісову політику покладено розв’язування не лише внутрішніх проблем лісового сектора, але й інших галузей, насамперед охорони довкілля, землекористування та розвитку села.

Таким чином, хоч перехідні країни не проводять єдиної лісової політики, наявність багатьох спільних рис дає ґрунт для певних узагальнень і порівняння з ЄС. Далекосяжні цілі обох регіонів у галузі лісового господарства загалом близькі, оскільки їх визначив процес, започаткований у Ріо-де-Жанейро (1992 р.) та Гельсінкі (1993 р.), і вони опираються на принципи підтримного розвитку. У багатьох випадках гострота проблем у перехідних країнах значно більша ніж у ЄС, що зумовлено різним рівнем соціального й економічного розвитку. Однак в окремих питаннях перехідні країни домоглися більших успіхів у втіленні принципів підтримного розвитку, оскільки командно-адміністративна система попри свої недоліки створювала добру базу для узгоджених дій. Можна передбачити поступове стирання відмінностей між цими регіонами, зумовлене входженням частини перехідних країн до Європейського Союзу, а також завершенням процесу соціальних і економічних змін в інших, та постановня єдиних загальноєвропейських пріоритетів у галузі лісів.

* * *

Поняття “лісове господарство” охоплює широкий спектр діяльності людини – від плантаційного вирощування деревини до відмови від будь-якого втручання в розвиток лісових екосистем. Лісове господарство не можна сприймати лишень як галузь матеріального виробництва. Його фундаментальна відмінність від агрономії полягає в тому, що воно

радше підтримує природне середовище, аніж створює штучне. Це певний режим дій, якими людина зберігає, нарощує, видозмінює та замінює певні риси лісу, щоб закріпити бажані з її погляду властивості. Лісове господарство є більшою мірою соціальний процес, ніж просто формування стану лісу. Підтримність збагачує цей режим здатністю швидко пристосовуватися до змін, яких потребує людина. Лісове господарство розвивалося як протидія винищенню лісів. Тому це великий крок уперед порівняно з попередньою практикою добувної експлуатації в лісах.

Як галузь практичної діяльності людини, що опирається на наукові знання, лісове господарство зародилося в Європі. На початку XIX ст. (за півсторіччя до виникнення екології як науки та майже за два століття до зародження концепції підтримного розвитку) тут сформулювали виразно екологічну ідею постійного існування “нормального лісу”. Принцип раціонального господарювання, що розвинувся на цій базі, став основою лісової політики розвинених держав. Однак він мав і недоліки, які з часом проступали дедалі виразніше. Лісове господарство ставало надміру інтенсивне та зосереджувалося на вирощуванні й заготівлі деревини. У лісах розгорівся чи не найдраматичніший цивілізаційний конфлікт: з одного боку – потреба нарощувати експлуатацію, а з іншого – гостра необхідність захищати їх та довкілля загалом.

Неспроможність розв’язати цю суперечність зумовила пошук нової моделі лісового господарства. Такою моделлю й альтернативою знелісненню та деградації лісів є підтримне лісове господарство. Цього висновку дійшло світове товариство на Всепланетній зустрічі (1992 р.) й відобразило в “Лісових принципах” та “Порядку денному на XXI століття”. Але оскільки це рекомендаційні правові документи, їх положення втілюють украй неоднорідно. Крім того, ці акти не представили глибшого розкриття концепції підтримного розвитку стосовно до лісів. Тому подальші ініціативи на міжнародному й національному рівнях спрямовані, щоб встановити конкретні шляхи досягнення підтримного лісового господарства.

У Північній Америці лісогосподарська практика в цей період змінюється найдокорінніше з часу її становлення, зазнаючи еволюції від раціонального до підтримного господарювання. В Європі, в умовах обмеженої земельної бази, впроваджують концепцію підтримного бага-

тоцільового лісового господарства. Це проміжний варіант між суто комерційним господарюванням та суворою охороною заповідників, що дозволяє звернути належну увагу на нематеріальні цінності лісів.

Першорядна мета підтримного лісового господарства – оптимально постачати продукти й корисні властивості лісу, водночас щонайповніше охороняючи природні ресурси та біорізноманіття. Концепція підтримного розвитку інтегрує в собі екологічний та економічний підходи й визнає, що ані сувора охорона, яка не допускає господарської діяльності, ні надмірна експлуатація лісів не узгоджуються з її принципами. Вона не відкидає знань та досвіду, набутих класичним лісовим господарством, а є спробою помістити їх у ширші межі, визначені сучасним рівнем науки та суспільних вартостей.

Утілити, однак, ці ідеї на практиці доволі складно. Лісовому господарству вдається з більшим чи меншим успіхом зважати на такі цінності лісів як рекреація, тваринний світ чи культурна спадщина. Урахувати ж, наприклад, інтереси лісового біорізноманіття набагато складніше. Неможливо досягнути успіху, вживаючи заходів у якійсь лиш одній площині, як от розвиток певних галузей промисловості, охорона певних біологічних видів, чи навіть біорізноманіття загалом. Усе це важливі внески в остаточне вирішення проблеми, однак вони можуть стати й відхиленнями від магістрального шляху, зосередившись на занадто вузькому наборі питань. Найкраще в одному випадку рішення може виявитися хибним за інших обставин, оскільки стосунки між людиною й лісом не є статичні. Вони різняться від місця до місця й докорінно змінюються з часом. Тому турбота про інтереси прийдешніх поколінь полягатиме в тому, щоб забезпечити їм можливість різних варіантів господарювання.

У процесі утвердження підтримного лісового господарства інколи виникають труднощі, пов'язані з переоцінюванням очевидних, здавалося б, істин. Гостро критиковане плантаційне лісівництво є важлива частина підтримного господарювання, оскільки зменшує антропогенний тиск на природні ліси. Усупереч традиційному баченню, збільшення обсягів споживання деревини (якщо воно не спричиняє знеліснення чи деградації лісів) повною мірою суголосяне з принципами підтримного розвитку.

Європа – єдиний континент, де лісові ресурси більшають за всіма основними показниками. Досвід двох великих угруповань цього континенту – Європейського Союзу та перехідних країн – становить найбільший інтерес для України. ЄС, загалом, зміг відшукати дієві засоби досягнення підтримного лісового господарства і найдалше серед усіх регіонів світу просунувся цим шляхом. Рівень лісового господарства перехідних країн за основними показниками також доволі високий. Проте на лісогосподарській галузі цього регіону істотно позначився суперечливий за своїм характером перехід до функціонування в умовах ринкової економіки. Початок цього переходу в країнах Центральної та Східної Європи збігся в часі зі зміною орієнтації лісової політики на глобальному рівні.

Хоч необхідність змін у лісовому секторі перехідних країн очевидна, важко було визначити оптимальні шляхи реформування. Процес пристосування лісогосподарської галузі до функціонування в нових умовах був, здебільшого, важкий. У цьому випадку не могли скористатися досвідом ЄС, бо жодна з його країн не долала політичних чи економічних труднощів такого роду. До того ж, у супереч загальному занепадові економіки, експлуатаційний тиск на ліси далеко не завжди меншав. На сьогодні гострота лісогосподарських проблем у перехідних країнах значно більша ніж у ЄС, що зумовлено різним рівнем соціального й економічного розвитку. Проте можна передбачити поступове стирання відмінностей між згаданими регіонами та постановня єдиних загальноєвропейських пріоритетів у галузі лісів.

5. ПРАВО ЯК ІНСТРУМЕНТ СТАНОВЛЕННЯ ПІДТРИМНОГО ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Як уже зазначено в 3.2. та 4.1., утвердження підтримного господарювання в лісах є насамперед соціальний процес. Тому, щоб досягнути успіху в цій царині, недостатньо домогтися лише розвитку екології та прикладного лісівництва. Першорядного значення тут набуває право – потужний інструмент суспільного регулювання, який може як сприяти утвердженню підтримного розвитку, так і створювати істотні перешкоди на цьому шляху. Прикладом останнього може слугувати Еквадор. Він, як і багато інших держав, що розвиваються, потерпає від знеліснення. Відповідно до законодавства цієї країни, для того, щоб закріпити в своїй власності земельну ділянку, її необхідно “розчистити”, тобто вирубати дерева й чагарники та розкорчувати. Тому навіть якщо селянин волів залишити частину землі під лісом, він змушений спустошувати його [123 : 91]. Отже, потужний, а в цьому випадку руйнівний, вплив законодавства на цілість лісів очевидний.

У цьому розділі з погляду підтримного розвитку розглянуто механізм формування та функціонування правових норм, які чинять прямий чи посередній вплив на стан лісів.

5.1. Історія розвитку лісового права

Щоб розкрити суть та закономірності впливу правових норм на охорону, вжиток і відтворення лісів важливе значення має історичний підхід. Саме він дозволяє з'ясувати причини, масштаб та наслідки діяльності людини, що спричинила деградацію лісів. Аналіз розвитку явищ та історичних джерел дає можливість оцінити методи розв'язання проблем, пов'язаних з лісами, визначити місце права в цьому питанні, врахувати як позитивний, так і негативний досвід.

Як уважає Р. Fischer [157], вже саме існування людини на планеті спричинило зародження лісового права в його найпростіших формах. Можна відшукати правові норми (звичаєві, а пізніше писемні), які встановлювали певну лінію поведінки людей щодо лісів із прадавніх часів.

Спочатку ці норми мали магічні, ритуальні ознаки. Проте згодом стали відображати насамперед економічне значення лісів.

Скажімо, у Китаї вже за часів династії Чов (1122 р. до н. е. – 225 р. до н. е.) існували імператорські приписи про охорону лісів. Своєрідним свідченням уваги до цього питання є те, що Чін, засновник наступної династії, наказав спалити всі книги, крім тих, які стосуються до лісів чи дерев. Імператор Танг (220 – 265 рр.) видавав розпорядження про відновлення лісів. Приписи імператора Сунга (420 – 489 рр.) стосувалися до лісокультурних і сільськогосподарських методів. А Мінг, який правив з 1386 року, створював експериментальні лісокультурні станції [157].

Відомий інший цікавий приклад законодавчої охорони лісів. У VII едикті (232 р.) Ашоки, правителя народу мауря (північна Індія), регламентовано порядок використання й відтворення лісів. Рубання лісу вважали принизливим заняттям, гідним лишень шудрів, представників найнижчої касты в суспільній ієрархії. Натомість правитель в інтересах усього суспільства робив найпочеснішу справу – організовував садіння дерев. Едикт забороняв робити це землевласникам, вони могли тільки вести сільське господарство. За пошкодження таких насаджень він передбачав сувору кару, як за шкоду, завдану особисто правителю [157].

Регулювання стосунків, пов'язаних з охороною й ужитком ресурсів лісу, має глибоке коріння й у вітчизняній правовій традиції. Існував потужний масив звичаєвих правових норм у цій галузі. Окремі з них збереглися до нашого часу. Законодавчий збірник XI – XII століть “Руська правда” чимало уваги приділяє питанням, що пов'язані з лісами: розмежуванню й охороні земельних угідь (здебільшого лісів); освоєнню нових земель; відповідальності за незаконне полювання й риболовлю, крадіжку майна (бортей, хутрових звірів), пошкодження чи знищення майна (в тому числі підпал лісу) або межових знаків [158 : 3 : 341, 353 – 355, 358, 364]. На відміну від згаданих вище нормативних актів, у “Руській правді” нічого не мовилося про потребу відновлювати ліси. Також там не встановлено суворих санкцій за поруб деревини. Це зумовила особливість країни, де цілковиту більшість території вкривали праліси (див. *вище* Вступ). Деревина була приступна практично в не-

обмежених обсягах, а рубання, випалювання та корчування лісів сприймали як корисну діяльність [8 : 37]. Основним товаром у ті часи виступала не деревина, а продукція мисливства, бортництва та рибальства. Відповідно, на неї звертали основну увагу.

Ліси найдовше серед усіх видів угідь перебували в спільному користуванні [8 : 36]. Лише з XV ст. заготівля деревини стає прибутковою, зростає її економічна роль [7]. Саме в цей час утвердилося право приватної власності на ліс, яке суворо охороняли. Вільне рубання лісу забороняють, за нього встановлюють суворі санкції. Цю тенденцію відображено в Литовському статуті [158 : 6 : 165 – 169]. Отже, охорону й ужиток лісових ресурсів у вітчизняній правовій практиці регулювали посередньо – через захист права власності та економічних інтересів держави. Такий стан був притаманний і іншим державам стародавнього світу та середньовіччя й, насправді, існував аж до XIX ст.

Тільки в середині XIX ст. законодавство зазнає істотних змін, продиктованих переосмисленням економічної ролі лісів, концепції права власності та екологічного значення лісу. Його спрямовують, щоб забезпечити охорону та раціональний ужиток земель і природних ресурсів, тобто визнають ці цінності окремим важливим об'єктом правової охорони, а не “побічним продуктом” регулювання інших правових інститутів. Підґрунтям цього процесу стало визнання принципу неперервного і невиснажливого використання лісів (*див. вище 4.1.2.*) та нове бачення ролі права стосовно до природних ресурсів, яке міцніло в середовищі юристів. Суть його полягала в тому, що право призначене не просто, щоб покарати правопорушника та відшкодувати заподіяні збитки. А насамперед, щоб запобігти правопорушенню, створивши правові умови для збереження природних багатств, а також, наскільки це можливо, аби раціонально використовувати землі, подолати загрозу голоду, посух, повеней, інших лих [157].

Таке законодавство внаслідок певної політичної та ідеологічної орієнтації конкретної держави набувало ліберальних, інтервенціоністських чи еклектичних рис. Загалом, цю схему класифікації можна з успіхом застосувати й до сучасного лісового законодавства.

Лісове законодавство з *ліберальними* рисами, яке сьогодні вже майже не зустрічається, було продуктом нової історії. Ліберальні ідеї по-

ширилися під впливом Англійської, Французької та Північноамериканської революцій XVII – XVIII століть як своєрідна протидія вченню меркантилізму, який сповідував втручання держави в приватні економічні взаємини. На відміну, ліберальна доктрина, ґрунтуючись на еґоцентричній етиці, покладалася на переконання, що природні закони найкращим чином забезпечують організацію економічного життя, а доцільність державного втручання заперечувано цілком. Інтереси окремого індивіда розглядали як найвищу цінність. Це була спроба щонайбільше розширити громадянські права, в тому числі скасувати будь-які обмеження в праві власності. Загалом, ці принципи відображено в гаслі “будь, що буде” (“laissez-faire, laissez-passer”) [159]. У світлі таких ідей, лісове законодавство орієнтувалося на відмову від регулювання приватної діяльності. Приватний власник користувався абсолютним правом власності, не знав жодних обмежень у свободі діяти на власний розсуд. Законодавчі приписи стосувалися лише до публічних лісів. Типовим прикладом такого нормативного акта може бути пруський лісовий закон 1811 р., який забороняв державі втручатися в експлуатацію лісів. Це значно посилило їх винищення. Як наслідок, 1875 року його замінено новим законом, який відзначався вкрай інтервенціоністськими рисами [157].

Лісове законодавство, що базувалося на *еклектичній* доктрині, допускало помірне втручання публічної влади в приватну діяльність. Приватний власник самостійно провадив господарювання, однак зобов’язаний був дотримуватися норм, встановлених державою й спрямованих, щоб забезпечити захисні функції лісу. Обмеження права власності передбачало право на відшкодування. У разі недотримання ним установлених державою обов’язків (скажімо, щодо лісовідновлювання чи заготівлі деревини визначеними заздалегідь способами) його лісову ділянку експропріювали й вона переходила в публічну власність. Загалом, у цьому випадку втручання держави полягає в накладенні на власників лісів певних обов’язків (здебільшого щодо лісозаготівлі та лісовідновлювання) і в наділенні державних органів функціями контролю та застосовування санкцій. Більшість лісових законів у XIX столітті були саме такого характеру, в тому числі й австрійський Закон про ліси (1852 р.). Він, зокрема, вплинув і на лісове господарство на українсь-

ких землях (Галичина й Буковина) [128]. Як показано в наступному підрозділі, цей вплив був загалом сприятливим, незважаючи на серйозні недоліки закону.

Інтервенціоністська доктрина (доктрина втручання), яка на сьогодні є найпоширеніша, передбачає прямий і неприхований вплив держави на господарювання в лісах. Їх розглядають як надбання, що має особливе значення для суспільства завдяки своїм ресурсам та корисним властивостям. Публічним інтересам однозначно надано перевагу. Індивіда підпорядковано приписам держави. Йому забороняють діяти шляхом, що не узгоджується зі встановленими вимогами, навіть якщо цей шлях видається йому економічно доцільнішим, легшим чи кориснішим. Наділення певного недержавного суб'єкта повноваженнями власника лісів можливе тільки коли він дотримуватиметься установлених державою стандартів щодо випрацьовування господарських планів, використання лісів, лісовідновлювання тощо. Держава має вдосталь правових важелів, щоб у разі непослуху забезпечити виконання передбачених природоохоронних заходів коштом правопорушника чи примусити його відшкодувати заподіяні збитки, тобто повною мірою застосовує адміністративно-правовий метод правового регулювання (*див. нижче 5.3.*). Крайні прояви інтервенціоністської моделі лісового законодавства, які було втілено в Радянському Союзі, взагалі вилучали недержавних суб'єктів з категорії можливих власників лісів, монополізувавши її в руках держави.

Таким чином, правові норми, які регулюють пов'язані з лісами суспільні взаємини, пройшли тривалий шлях свого розвитку від первісного суспільства до сучасності. Багатьом актам лісового законодавства вдалося приборкати винищення лісів. Інші – не справили жодного впливу на цей процес, оскільки їх систематично нехтували. Ще інші, які були свого часу корисними, згодом втратили значення внаслідок суспільного й економічного розвитку. Отже, успіх у практичному втіленні нормативних актів лісового законодавства залежить більшою мірою не від їх політичного чи доктринального спрямування, а від того, наскільки вони враховують конкретні обставини країни й історичної доби, передусім інтереси різних верств суспільства.

5.2. Розгляд прикладу: австрійський Закон про ліси (1852 р.) та практика його застосування в Галичині

Розгляд історії становлення лісового права був би не повний без аналізу конкретних нормативних актів та практики їх застосування. Це дає змогу з'ясувати умови, в яких проходив розвиток лісового права, порівняти тодішні проблеми із сучасними, визначити чинники, які мали вплив на лісове право, прослідкувати наступність його норм і встановити певні закономірності. Цікавим об'єктом для такого досліджування видається австрійське лісове законодавство XIX – початку XX століття. Окрім інших обставин, воно ще й тривалий час регулювало лісові стосунки в Галичині та Буковині, регіонах де міститься значна частина лісів нашої держави. Оскільки своєрідність лісових екосистем полягає в тривалому часі їх формування, коріння багатьох чинників, які визначають сьогодинішній стан лісів, криється в попередніх десятиліттях і століттях. Слід зазначити й те, що це питання ще недостатньо висвітлено в науковій літературі.

Тривалий час ведення лісового господарства в Галичині, як і в усій Європі, регулювали посадові інструкції щодо господарювання в маєтках великих землевласників. Поряд із правовими приписами вони містили багато суто технічно-господарських настанов, залишаючись до середини XVIII ст. практично єдиними джерелом фахової інформації. Пізніше, з розвитком лісівничої науки, пройшло відокремлення правових норм від лісогосподарських настанов. Найдавнішою друкованою інструкцією такого роду були видані княгинею Анною Яблоновською “Загальні закони для управителів моїх маєтків” (1787 р.). П'ятий том цього документа називався “Управління лісами” [160].

Першим актом лісового законодавства в звичному розумінні цього поняття, тобто який видав державний орган, можна вважати Лісовий патент²⁴ від 20 вересня 1782 р., ухвалений уже за панування Австрійсь-

²⁴ Імператорський (царсько-королівський) указ.

кої Імперії²⁵. Крім приписів щодо ведення лісового господарства, цей документ передбачав накладення санкцій за недотримання його положень. Проте відомий лише один випадок, коли влада порушила кримінальну справу з приводу зловживань у приватних лісах [161].

Найвизначнішою подією австрійської доби у цій галузі, безперечно, став Імперський закон про ліси (Reichsforstgesetz), який було запроваджено цісарським патентом від 3 грудня 1852 р. і набув чинності з 1 січня 1853 р. Як зазначалося в патенті, лісові порядки, встановлені для окремих частин держави, вже не відповідали зміненим обставинам. Зважаючи на це, для низки коронних країв (серед них і Королівство Галичини й Володимирії та Князівство Буковини) запроваджували цей Закон. Він являв собою чималий нормативний акт, що складався з 77 статей, об'єднаних у 7 розділів, та 4 додатків [162].

Закон поділяв ліси на державні; громадські, тобто такі, що належать міським і сільським громадам; та приватні, тобто ліси окремих громадян ("обивателів"), орденів, монастирів, пребенд²⁶, а також товариств, які опиралися на приватно-правові взаємини. Громадські ліси, здебільшого, не підлягали поділу. Поділ інших лісів регулювали закони про поділ та об'єднання земель ("грунтів").

З метою точного дотримання вимог закону щодо ведення лісового господарства на власників достатньо великих лісів (конкретного розміру не вказано) покладали обов'язок залучити "лісових господарів", які мали необхідні знання. Заборонялося вживати лісові землі в інших цілях без відповідного дозволу.

Закон про ліси (1852 р.) зобов'язав заліснювати свіжі зруби на державних і громадських землях упродовж терміну, що не перевищував п'яти років. У приватних лісах допускали й більший термін за наявнос-

²⁵ Галичину приєднано до Австрійської Імперії 1772 р. внаслідок першого поділу Польщі як Королівство Галичини й Володимирії. Поряд з українськими землями сюди увійшли й польські (т. зв. Західна Галичина – Велике Князівство Краківське). Буковину включено до складу Австрії 1775 р. на підставі Константинопольської конвенції. Внаслідок адміністративної реформи в середині XIX ст. територію імперії поділено на коронні краї. Галичина й Буковина були окремими коронними краями.

²⁶ Пребенда – майно, що надавали духовенству за виконання обов'язків, пов'язаних із займаною посадою.

ті поважних причин і за умови дотримання власником певної процедури. Стосовно ж до задавлених зрубів Закон передбачав, що кожного року необхідно заліснювати ту частину зрубу, яка відповідає його віку.

Заборонялося спустошувати будь-який ліс, тобто вчиняти дії, які зашкоджували б подальшому вирощуванню дерев чи робили його цілком неможливим. Закон також забороняв таке поводження з лісом, внаслідок якого сусідні лісові ділянки могли б ушкоджувати вітри. Особливо це стосувалося до суцільного вирубування. Тому в разі його проведення закон приписував залишати пасмо лісу для захисту від вітрів (“паш”).

На ґрунтах, що зазнавали ерозії, дозволялося лише вузьколісосічне й поступове рубання з одночасним заліснюванням. У гірських деревостанах, розміщених біля верхньої межі поширення лісу, закон допускав вибіркове рубання. На берегах водойм та на гірських схилах, де можуть виникати зсуви, відповідно до Закону вирощувати ліси мали передусім, аби запобігти ушкодженню земель. Використовувати коріння дозволялося лише в тому разі, коли вжито негайних заходів, щоб запобігти ерозії. У лісах, де необхідно зберегти підріст, заготівля деревини допускалася восени чи взимку за наявності снігу. Вивозити деревину мали без зволікань. Допускали заготівля й навесні та влітку, але в цьому випадку деревину треба було вивезти до початку найближчої весни.

Заборонялося випасати худобу в тих частинах лісу, де проходило природне поновлення (“обшари пощадительні”), і худоба могла зашкодити підростові. А в інших частинах лісу закон забороняв випасати худобу в кількості, яка перевищувала ту, що могла знайти достатньо корму. Площі, на яких проходило поновлення, мали становити у високостовбурному господарстві принаймні шосту частину, а в середньостовбурному і низькостовбурному господарствах – п’яту частину всіх лісових земель.

Австрійський закон про ліси (1852 р.) [162] детально регламентував окремі види заготівлі недеревинних лісових ресурсів. Скажімо, порядок заготівлі лісової підстилки й гілля тут було регламентовано значно глибше, ніж, наприклад, у чинному Лісовому кодексі України (1994 р.) [83] та у відповідних підзаконних нормативних актах.

Сімнадцять статей цього закону безпосередньо стосувалися до питання сплаву лісу. Це й зрозуміло, оскільки на той час сплав був найпоширенішим способом транспортування заготовленої деревини. Закон серед іншого зобов'язував підприємців, які проводили сплав, зводити необхідні захисні споруди у випадку, коли влада визнає, що сплав створює небезпеку береговій лінії, будинкам чи іншим будівлям. Окрім того, підприємство, що проводить сплав, мало нести певну сумірну частину витрат на будівництво і тих захисних споруд, які зводять не лише з причин сплаву, але які мають і значний протипаводковий характер.

Закон про ліси (1852 р.) також містив низку норм щодо захисту лісу (профілактики та боротьби з пожежами й шкідниками). Як і сучасні нормативні акти, закон передбачав організацію служби лісової охорони в державних та громадських лісах, а за бажанням власників – у приватних. Службовців лісової охорони наділяли всіма правами, передбаченими законом для посадових осіб. Вони мали право носити звичайну зброю, яку могли застосовувати лише у випадку “справедливої оборони”. На всіх покладено обов'язок виконувати розпорядження лісової охорони. Повноваження її службовців були досить широкими.

Підхід до встановлювання відповідальності за лісові правопорушення в австрійському Законі про ліси (1852 р.) аналогічний до сучасного українського законодавства. За правопорушення такого роду винні несли кримінальну, адміністративну та цивільно-правову відповідальність.

Справи щодо злочинів проти лісової власності, які передбачені кримінальним законодавством (“Книгою загальних карних законів”), розглядали карні суди на основі цього документа. Провадження в цих справах розпочинали на підставі скарги потерпілого, повідомлення слуг чи урядників, приставлених до охорони лісів з боку держави, громади або приватних осіб, повідомлення урядників органів громадської безпеки, зокрема жандармів і фінансових стражників, а також якщо органи влади дізнавалися про скоєне правопорушення якимось іншим чином.

Закон про ліси передбачав санкції адміністративного характеру за велику кількість діянь, у разі якщо до них не застосовувано норм кримінального законодавства. Штрафом карали вжиток лісових земель з іншою метою, незаліснення зрубів, спустошення лісів, поведження з

лісом, внаслідок якого сусідні ліси зазнали небезпеки ушкодження вітром, спричинення вітрової і водяної ерозії [162].

Штраф або адміністративний арешт від 1 до 7 діб передбачувано за недотримання правил протипожежної безпеки, неповідомлення про виникнення пожежі, невжиття керівництвом місцевих громад заходів для гасіння пожежі, неучасть без поважної причини в гасінні пожежі, недонесення про масове поширення шкідників лісу. Лісовими правопорушеннями вважали також багато інших дій, які вчиняли без дозволу власника лісу чи всупереч встановленим нормам.

Уже в цьому нормативному акті було закладено один з базових принципів сучасного довкільного права, згідно з яким накладення стягнення на порушника не звільняє його від обов'язку відшкодувати заподіяні збитки. Щобільше, відповідно до Закону відшкодовували не лише прямі дійсні збитки, але й посередні втрати, зумовлені ушкодженням продуктивної здатності лісів.

Розмір збитку визначала лісова служба. За наявності сумнівів щодо правильності оцінки до цієї справи залучали також незалежних фахівців. Один з додатків до Закону про ліси (1852 р.) містив настанови, на основі яких виконавча влада в кожному повіті встановлювала такси для обчислення розмірів збитків, а також вносила корективи в ці такси в разі істотної зміни ціни на лісову продукцію. Окрім того, за потерпілим визнавали право в судовому порядку домагатися відшкодування в розмірі, більшому від обчисленого на основі такс [162].

Помилково було б уважати, що Закон про ліси (1852 р.) не мав недоліків, чи що його сучасники їх не помічали, а також що в практичній діяльності завжди суворо дотримувалися положень закону. Зі статистичного звіту інспекторату намісництва, представленому на крайовій виставці 1898 року (тобто більш ніж за сорок років після ухвалення Закону), видно, що в Галичині лише щодо 1 018 830 гектарів лісових земель було опрацьовано хоч якісь господарські плани. Натомість на 996 092 гектарах (а це майже половина загальної площі лісів) провадили так зване емпіричне господарство. Простіше кажучи, хто що хотів, те й робив. Стосувалося це переважно до гірських лісів, які потребують особливого піклування [163].

Невтішні факти наведено й у інших офіційних документах органів влади. Як впливає з розпорядження президії цісарсько-королівського намісництва, виданого 1900 року, староства²⁷ не приділяли належної уваги лісовому господарству, зокрема заліснюванню зрубів; важкі економічні умови спонукали власників лісів до їх надмірної експлуатації; повсюдними були скарги на зменшення площ лісів; множилися випадки спустошення лісів та самовільного розкорчовування; існувала тенденція перетворювати лісові землі на пасовища та орні землі. За актами було встановлено, що про факти протиправного поводження з лісом влада дізнається надто пізно (інколи за кілька або й кільканадцять років). Це ускладнювало повернення лісових масивів до стану, що відповідав правилам раціонального господарювання.

Про вид злочину, пов'язаного з лісом, який кваліфікували як шахрайство, йшлося в одному з розпоряджень намісництва від 1893 року. Суть його зводилася до того, що власники самовільно розкорчовували лісові масиви, парцелювали²⁸ їх і продавали як орні землі, приховуючи від покупців, що ці площі підлягають залісненню. У цьому разі заліснити землі, на яких добросовісний набувач уже звів житлові й господарські будівлі, ставало неможливо, не наразивши того на цілковите розорення [164].

У розглянутих розпорядженнях зазначено, що охорона лісів є одне з найважливіших завдань адміністрації, там закликали приділяти більше уваги виявленню лісових правопорушень, вживанню відповідних заходів тощо. Аналогія з сучасним станом справ у цій галузі напрошується сама собою.

Особливе занепокоєння викликав стан приватних лісів, частка яких в Галичині становила близько 80%. Крім щойно згаданих порушень лісового законодавства, приватному секторові був характерний нижчий рівень лісового господарства, в тому числі залучення осіб без будь-

²⁷ Староство – орган державної виконавчої влади в адміністративній одиниці, яка за площею приблизно дорівнювала трьом-чотирьом сучасним районам.

²⁸ Тобто ділили на дрібні ділянки.

якого фахового вишколу, а також “латання дір” від інших видів діяльності за рахунок лісу.

Як стверджував сучасник Закону [161], в старі часи власники дбали про свої ліси, хоча до цього їх формально ніщо й не зобов’язувало. (Щоправда, в ті часи ще не було істотного попиту на деревину, а тому й не виникало спокуси нищити ліси – *В. Н.*). Тоді як у Чехії чи Німеччині кожен власник лісу був досконало обізнаний з правилами лісового господарства, в Галичині в цій справі панувало цілковите, безприкладне невігластво. А тому попри удавану суворість згаданого Закону, за відносно короткий час було вирубано щонайменше дві третини запасу найціннішої деревини в приватних лісах. І біда не лише у втраті запасу, але й у цілковитому занедбанні належного відновлювання лісів.

К. Кессельрінг (*K. Kesseling*), інший тогочасний автор, серед головних причин такого стану називав Закон про ліси (1852 р.) [165]. На його думку закон мав багато вад і недостатньо охороняв приватні ліси. Ті обмеження, що містилися в кількох параграфах були такі мізерні, а контроль за виконанням такий слабкий, що власник як колись, так і після ухвалення закону робив з лісом те, що йому заманеться. Навіть якби Закону про ліси (1852 р.) скрупульозно дотримувалися, то він міг би зберегти хіба що форму, межі лісу, а не його суть. Нераціональне господарювання спричиняє перехід з високостовбурного господарства в низькостовбурне з усіма супутніми наслідками (як, наприклад, виснаження ґрунтів). Закон у цьому разі є бездіяльний, підсумовував Кессельрінг [165].

Цей автор уважав неприйнятним, що на підставі права приватної власності ліси підлягають довільному розпоряджанню однієї людини. Ліс, вів він далі, з огляду на його величезне значення для економіки, культури, кліматології і для добробуту населення, вже давно треба перестати розглядати як добро окремого індивіда. Середнього шляху, який міг би зберегти приватну власність на ліси й задовольнити суспільні інтереси, відшукати неможливо [165].

Питання переваг і недоліків різних форм власності на ліси детально розглянуто в 6.3., але слід зазначити, що подальший перебіг подій значною мірою заперечив такий погляд. З одного боку, тотальне одержавлення аж ніяк не гарантує належної охорони лісів, як це підтверджує

радянський досвід. А з іншого – найкращим виявився саме “середній” шлях, яким скористалися демократичні держави. Тут поряд з посиленням суспільного контролю над природними ресурсами, що перебували в приватній власності, проходила еволюція психології власників. Напрямок цього процесу – усвідомлювання тієї аксіоми, що власність не лише надає права та привілеї, але й накладає на власника певні обов’язки перед суспільством.

Проблема полягала і в іншій площині – яким чином проводили лісову політику в різних частинах імперії. Положення Закону про ліси (1852 р.), який став базовим, по-різному тлумачили й застосовували, а тому виникла потреба видати детальніші приписи. Навіть висували пропозицію замінити його цілком і в такий спосіб відразу позбутися всіх недоліків. Уряд майже двадцять років обіцяв це зробити. Проте не дочекавшись ініціативи з боку уряду та враховуючи справжні потреби лісового господарства, окремі краї монархії ухвалили власні закони, які мали локальний характер. Вперше це було зроблено в Каринтії 1885 року. У Галичині проект такого закону був уперше запропонований 1889 року. Він циркулював у різних варіантах канцеляріями крайового сейму десь біля п’ятнадцяти років.

Коли ухвалення цього загального закону вже видавалося малоімовірним, було вирішено вивчити досвід інших коронних країв і опрацювати окремі закони для збереження водоохоронних лісів. До цього в значній мірі спонукала й думка, яка утвердилася в суспільстві, що руйнівні повені того часу спричинили передусім винищення й недостатня охорона лісів. Проект закону запропоновано на розгляд сеймові 1899 р., і крайовий закон “Про регулювання вирубування деревини на деяких землях, а також про вирубування, вивезення і складування деревини на водостоках” таки дочекався свого ухвалення 15 червня 1904 р.

За розглядуваний період було створено цілу систему підзаконних нормативних актів, проте Закон про ліси (1852 р.) не втратив чинності навіть після розпаду Австро-Угорщини. Внаслідок рецепції австрійського законодавства він діяв і за часів польської окупації, тобто аж до другої світової війни. Отже, лісове господарство в Галичині опиралося на цей нормативний акт майже дев’яносто років.

У радянську добу тезу про те, що Австро-Угорська монархія похижацькому експлуатувала лісові ресурси Галичини, вважали незаперечною. Як позитивну протилежність наводили приклад Радянського Союзу. Однак опираючись на факти, дійти такого однозначного висновку важко. З одного боку, визиск за австрійських часів таки справді був. Скажімо, з офіційних статистичних даних 1903 р. випливає, що державні ліси Галичини становили 37,5% (тобто близько третини) усіх державних лісів Австрії²⁹ за площею. Проте вони забезпечували 61,8% (тобто біля двох третин) чистого прибутку з австрійських державних лісів. У той же час, витрати на лісове господарство в Галичині були найнижчі в державі й становили лише 3,17 корони на 1 гектар, тоді як у середньому по державі цей показник становив 3,63 корони / га, а у Віденській дирекції лісів – 5,04 корони / га [166]. Таким чином, вкладаючи найменше коштів на утримання галицьких лісів, Австрійська держава отримувала звідси левову частку чистого прибутку від лісів.

З цього приводу буде також доречно згадати правочин, укладений австрійським урядом 1866 року. Тоді він продав високогірні ліси в долинах Бистриці Надвірнянської та Пруту площею близько 90 тис. гектарів “Консорціуму віденських банків”. Оскільки сталося це відразу ж після програної війни з Прусією, а також зважаючи на особу покупця, можна допустити, що за рахунок карпатських лісів сплачували контрибуцію Прусії. Однак близько 1890 р. австрійський уряд викупив назад ці ліси [167].

З іншого боку, слід відзначити, що Департамент лісівництва у віденському міністерстві рільництва суворо дотримувався принципів раціонального використання лісів. Саме таким способом господарювали в державних лісах Галичини за австрійського правління, тобто вирубували обсяг деревини, що не перевищував середнього річного приросту. Були випадки, коли згаданий департамент майже наполовину скорочував обсяги рубання, запропоновані підлеглою йому львівській дирекції лісів [167].

²⁹ У цьому випадку до уваги не взято угорської частини імперії.

В часи польської окупації становище докорінно змінилося – центральна лісова адміністрація у Варшаві допускала вирубування деревини в кількості, що значно перевищувала річний приріст. Такий же стан зберігався й у початковий період радянського правління (див. нижче 6.3.).

Узагальнюючи проаналізовані вище норми та практику застосування австрійського Імперського закону про ліси (1852 р.), необхідно наголосити на таких фактах. Цей закон мав виразні еклектичні риси, тут значною мірою відображено погляди найпередовішої на той час австрійської та німецької лісівничої науки. Система правових норм імперативного й заборонного характеру, які й сьогодні становлять кістяк лісового законодавства в будь-якій державі, була вже цілком сформована в цьому документі ще в середині XIX століття. Законом, як і австрійському законодавству загалом, притаманні ясність, зрозумілість, логічність викладення.

У роки австрійського правління в Галичині провадили активну, а в багатьох випадках і надмірну, експлуатацію лісових ресурсів, на яку законодавство не змогло справити вирішального впливу. Проте це явище вписувалося в тодішню загальну світову тенденцію до швидкого знеліснювання. Водночас, саме тоді на основі Закону про ліси (1852 р.) було вперше практично впроваджено в державних лісах принцип раціонального господарювання, який пізніше став фундаментом концепції підтримного лісового господарства.

5.3. Теоретичні питання лісового права

З погляду політології процес формування лісового права, як і довкільного права загалом, в демократичних країнах не відрізняється від аналогічних механізмів у соціальній чи економічній царинах. Коли антропогенний тиск на ліси перевищує певний критичний рівень (який визначають конкретні обставини), громадяни реагують на цей стан, висуваючи відповідні вимоги до державної влади. Влада, задовольняючи прагнення громадян, а в ширшому розрізі – дбаючи про стабільність держави, відповідає проведенням певної політики в цій галузі (лісової

політики). Насамперед, створюють або трансформують законодавство про ліси – необхідне юридичне підґрунтя такої діяльності [31].

Зважаючи на це, кожен нормативний акт, складник такого підґрунтя, повинен відповідати вимогам принципів причинової зумовленості, доцільності та ефективності [157]. Принцип *причинової зумовленості* полягає в сприйманні діяльності людини в її структурному дуалізмі, як середовища, де оперують соматичні та психічні явища. Людина не є щось відрубне від екосистеми, в якій вона існує. Тому соматичні явища – наслідок взаємодії її організму з біосферою. Психічний склад людини (її почуття, мислення та усвідомлену діяльність) визначає сума соціальних умов та духовного оточення, тобто ноосфера (див. вище 3.2.).

З цього погляду право – це закономірна відповідь на довкільні проблеми, зумовлені антропогенною діяльністю. Це один з найвагоміших виявів відповідального ставлення людини до середовища свого існування, про яке говорили В. Вернадський і П. Тейяр де Шарден. Установлення правових норм неминуче має на меті заохотити, розвинути певні явища й тенденції реального світу. Водночас, інші, небажані з погляду законодавця, явища відсуюють на другий план, або й використовують цілком. З огляду на це, особливого значення набуває правильне обрання пріоритетів законодавства, а також передбачення наслідків практичного втілення правових норм. Тобто, слід переконатися в *доцільності* запровадження чи подальшого існування цих норм. Особливість лісового права полягає в тому, що опрацювати суто теоретичні прогностичні моделі недостатньо. Таке оцінювання можливе за умови належного планування (включно з екологічним та економічним зонуванням). Зрозуміло, що систему планування треба періодично вдосконалювати чи й цілком видозмінювати, якщо виявлено її невідповідність новим умовам. Огляд наслідків застосування законодавчих актів дає змогу встановити час, коли якийсь елемент чинного законодавства необхідно змінити чи скасувати.

Під *дієвістю (ефективністю)* розуміють дійсну здатність правової норми досягнути встановленої мети. Украй важливо, щоб законодавство, яке є реакція на конкретні потреби, задовольняло їх цілком або ж принаймні значною мірою. Оскільки не становлять жодної цінності правові норми, приречені на систематичне нехтування внаслідок своєї

невідповідності дійсному становищу чи відсутності або ж слабкості політичної волі державних структур забезпечити їх виконання.

Предметом правового регулювання сучасного лісового права є доволі широка сукупність суспільних взаємин щодо

- виучування лісів та їх окремих складників;
- землеустрою та землекористування на лісових теренах;
- охорони лісів як цілих екосистем та їх окремих ресурсів і корисних властивостей;
- відтворювання лісів як цілих екосистем та їх окремих ресурсів і корисних властивостей;
- забезпечування сприятливого впливу лісів на загальний стан довкілля;
- власності на лісові землі та ресурси;
- вжитку ресурсів і корисних властивостей лісів;
- утілювання пов'язаних з лісами прав індивідів і людських товариств (громад, місцевого населення, корінних народів тощо) у галузі довкілля та
- пов'язаної з лісами діяльності владних органів, юридичних і фізичних осіб.

Виучування лісів як цілих екосистем та їх окремих складників (флори, фауни, ґрунтів тощо) не просто розширює межі людських знань, а створює наукову базу для успішного функціонування інших груп суспільних взаємин. Тому в лісовому законодавстві є норми щодо використання лісів з науковою метою, проведення заходів у галузі лісовпорядкування, таксації, фітопатології, статистики, обліку тощо.

Регулювання землеустрою та землекористування поширюється на питання поділу лісів на різні категорії, зміни профілю використання лісових земель, відведення інших категорій земель під лісорозведення та вжиток лісових земель для цілей, не пов'язаних з веденням лісового господарства.

Природоохоронні взаємини в розрізі лісів охоплюють питання збереження лісів як екосистем та пов'язаних з ними біорізноманіття, ландшафту, культурних та духових цінностей.

Відтворювання лісів є життєва необхідність, викликана антропо-генним тиском на довкілля, і невід’ємною частиною сучасної діяльності людини в цій царині.

Із природоохоронною діяльністю та відтворюванням лісів тісно пов’язані суспільні взаємини для забезпечування *сприятливого впливу лісів на загальний стан довкілля*. Цей вплив може виявлятися на різних рівнях – від місцевого (протиерозійний захист) до глобального (затримування вуглецю з атмосфери). Глобальний рівень тепер набуває особливої ваги в міру загострення довкільних проблем у всесвітньому вимірі (див. 1.1.).

Взаємини власності визначають права й обов’язки власників лісів, забезпечують охорону майна. Це найстаріший інститут лісового права, значення якого, однак, не меншає й сьогодні.³⁰

Регулювання взаємин щодо *вжитку ресурсів і корисних властивостей лісів* установлює порядок цієї діяльності з боку різних категорій користувачів, їх права та обов’язки, а також забезпечує стаłe надходження лісової продукції.

За останні десятиліття активно розвивається галузь людських прав. Це позначилося й на лісовому праві, оскільки помітно розрісся масив суспільних взаємин щодо *втілювання пов’язаних з лісами прав індивідів та людських товариств* у галузі довкілля. Як уважає М. Орлов [168], навіть якщо в законі з якихось причин не закріплено людське право на безпечне довкілля в своїх різноманітних проявах, його захищають на загальних підставах за принципом зверхності права, оскільки воно природне, тобто невід’ємне від життя людини. Однак повною мірою це право можна забезпечити лише в тому разі, коли воно поширюється й на інших членів людських товариств. Це поняття охоплює широке коло об’єднань людей за різними ознаками – територіальні громади, місцеве населення, корінні народи, певні верстви суспільства, суспільство загалом. Цю групу суспільних взаємин тісно пов’язано зі стосунками власності та вжитку лісів. Скажімо, у питанні вільного доступу загалу до

³⁰ Детально інститут права власності на лісові землі та ресурси розглянуто в Розділі 6.

лісових масивів. І, нарешті, певний механізм *діяльності владних органів* (державних та місцевого чи регіонального самоврядування), *юридичних осіб* (у тому числі позавладних організацій) та *фізичних осіб* забезпечує втілення в життя всього широкого спектра стосунків, що виникають у суспільстві з приводу такого елемента природного довкілля як ліси.

Зрозуміло, що цей перелік не є вичерпний. У кожній країні є свої особливості. До предмету правового регулювання австрійського лісового законодавства належать, наприклад, такі питання як функціонування лісових технічних шкіл (діяльність, оцінювання знань та побут учнів тощо)³¹ чи порядок публікування результатів наукових досліджень Федерального дослідного інституту лісового господарства³².

Таким чином, складники предмета правового регулювання лісового права, а отже й цілі цього регулювання, є не просто дуже різноманітні, але й часто вступають у суперечність між собою. Лісове право містить систему норм, які покликані забезпечити щонайповнішу охорону лісів. І, водночас, інша сукупність норм цієї ж підгалузі права має на меті надавати поштовх економічному розвитку. До того ж обидва згадані напрямки динамічно розвиваються в законодавстві національних держав та в міжнародному праві. У цьому криється суть найгострішої з суперечностей лісового права, яка в ширшому аспекті є й основна причина глобальних довкільних проблем (*див. вище 1.4.*).

Закономірно, що найважливіше завдання лісового права полягає в тому, щоб подолати таку конфронтацію, тобто підтримати рівновагу між інтересами економічного зростання та потребами охорони довкілля. Це передбачає існування принципу, який може згармонізувати згадані напрямки, що конкурують. В іншому разі довелося б визнати, що право допускає колізії між своїми нормами, не пропонуючи якихось засобів, аби їх перебороти. Необґрунтованість цієї гіпотези, тобто припущення, що право санкціонує стан нормативної анархії, достатня, аби відкинути її як таку, що веде до нищівного результату. Жодні правові

³¹ Див.: Federal Law of July 3, 1975, Regulating Forestry [169], Chapter VIII(B).

³² Див.: Там же, §140.

норми не можна застосовуватися необмежено, без огляду на інші. Право неминуче містить у собі принципи примирення. У даному випадку таким засобом гармонізації, який забезпечує підтримування рівноваги між цими двома групами правових норм виступає принцип підтримного розвитку. У цьому полягає його найважливіша роль у царині лісового права.

Об'єктами охорони лісового права є ліси як цілі екосистеми, їх ресурси та корисні властивості, а також (прямо чи посередньо) майнові та немайнові права людей. Щоб підтримати функції лісів на належному рівні, норми лісового права передбачають для суб'єктів правових взаємин необхідні дії, можливі дії та заборонені дії. Багато сьогоднішніх правових обмежень у галузі лісового господарства є наслідок зловживань у минулому, а також більшого усвідомлення громадськістю екологічної ролі лісів.

Отже, ліс – це те осердя, навколо якого виникають і розвиваються суспільні взаємини, які має врегулювати лісове право. Однак поняття “ліс” не може бути однорідним і тотожним у всіх випадках. Насамперед тому, що в різних природних умовах (приміром, в екваторіальному поясі й у тайзі³³) лісові екосистеми дуже відмінні.

Визначення лісу різняться залежно від галузі науки чи практичної діяльності, а також залежно від того, які функції лісу конкретна галузь розглядає як пріоритетні. Слід урахувати ще й часовий чинник. Як показано в 4.1., загальноприйняте бачення лісу й лісового господарства з плином часу зазнавало істотних змін. Ці тенденції знайшли відображення в законодавстві. В одних випадках, *ліс* визначають або розглядають як земельну ділянку, вкриту своєрідною (лісовою) рослинністю (наприклад, законодавство Польщі, Австрії) [170; 169]. А в інших – його розглядають як сукупність земельного, підземного і повітряного простору, зайнятого лісовою флорою, фауною та мікроорганізмами.

³³ На кількостах квадратних кілометрах вологих екваторіальних лісів зростають деревні рослини понад сотні видів. Водночас, більш ніж тисячу квадратних кілометрів канадських бореальних лісів укривають дерева лише двадцяти видів [39 : 113].

Саме такого підходу, на який відчутно вплинула сучасна екологія, дотримується законодавство України (ст. 3 ЛК України):

“Ліс – це сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники, тварин, мікроорганізмів та інших природних складових, що в своєму розвитку біологічно взаємопов’язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище” [83].

Законодавство, здебільшого, передбачає ще й додаткові критерії, щоб відмежувати цей тип земельних угідь від подібних екосистем. Польський закон про ліси, наприклад, встановлює мінімальну площу ділянки, яка може належати до категорії “ліс” – 0,1 га [170]. В Україні поняття “ліс” не стосується до всіх видів зелених насаджень в межах населених пунктів, які не віднесено до категорії лісів, окремих дерев і груп дерев, чагарників на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках (ст. 4 ЛК України) [83]. Австрійське законодавство містить перелік деревних видів, які мають переважати на землях, охоплених поняттям “ліс” [169].

Складність цього питання чи не найкраще ілюструє міжнародна практика. Продовольча і сільськогосподарська організація Об’єднаних Націй (ФАО), послуговується трьома близькими за своєю суттю термінами. Поняття “ліс” (“forest”) уживають щодо земельних ділянок площею понад 0,5 га, не менше 10% яких перебуває під кронами дерев. Належність до лісу визначає як наявність дерев, так і відсутність іншого панівного елемента рослинності. До того ж максимальна висота дерев має перевищувати 5 м. Поняття охоплює природні ліси й плантації, які виконують виробничі, захисні, багатоцільові чи охоронні (приміром, ліси заповідників) функції. Воно також поширюється на лісові деревостани на сільськогосподарських землях (лісосмуги шириною понад 20 м), але виключає деревостани, створені насамперед для сільськогосподарського виробництва (приміром, плантації садових дерев) [171].

Поняття “ліс і лісові землі” (“forest and woodland”) бере до уваги землі, вкриті рослинністю з характерними деревам стовбурами. А термін “ліс та землі з елементами деревної рослинності” (“forest and wooded land”) охоплює також лісові перелоги й чагарники [39 : 375].

Ці, з першого погляду незначні, суто лісівничі, відмінності мають велике значення й для права. Оскільки в першому випадку правовий статус лісу пошириться на 26% суходолу планети, а у другому й третьому, відповідно, – на 32% і 40% [39 : 375].

Слід визнати, що провести чітку межу між лісом та іншими складниками довкілля неможливо в принципі та й недоцільно, оскільки ліс залишається невід’ємним складником біосфери, незважаючи на свої особливості. Це фундаментальне положення екології знайшло відображення в праві. Скажімо, українське законодавство зараховує до лісового фонду серед іншого болота та водойми, надані на потреби лісового господарства (ст. 5 ЛК України). Тобто, правовий статус цих об’єктів регулюють норми як водного, так і лісового права. Водночас, норми земельного законодавства поширюються й на ліси (Глава 11 “Землі лісового фонду” Земельного кодексу України (ЗК України)). Хоч це, звісно, не вилучає його з царини регулювання лісового права (частина друга ст. 3 ЗК України) [172].

Такий підхід спричиняє своєрідне переплітання підгалузей довкільного права, що потенційно створює ґрунт для певних правових колізій. Але загалом він цілком виправданий, оскільки зумовлений багатомірністю лісу з біофізичного погляду та його тісними й різноманітними зв’язками з іншими елементами довкілля. На думку С. Кравченко [173 : 9] складні генетичні й структурні взаємозв’язки між земельним, лісовим, водним, надровим законодавством забезпечують їх узгодженість і здатність до взаємного доповнення.

Треба зазначити, що норми лісового права можуть поширюватися й поза юридичні межі лісу. Наприклад, австрійське законодавство забороняє неуповноваженим особам розкладати багаття чи недбало поводитися з легкозаймистими предметами як у лісі, так і біля нього³⁴.

Лісове право, як і довкільне право в цілому та більшість інших галузей права, не має якогось окремого *метода правового регулювання*, тобто способу впливу держави на конкретну ділянку суспільних взає-

³⁴ Див.: Federal Law of July 3, 1975, Regulating Forestry [169], § 40(1).

мин. Воно використовує поєднування адміністративно-правового та цивільно-правового методів. Це поєднування й взаємодія мають свої особливості порівняно з іншими галузями права. Проте навряд чи можна відшукати якісь особливі риси, зіставляючи різні частини довкільного права. Це ще один аргумент на користь сприйняття лісового права як підгалузі довкільного права (*див. нижче* цей підрозділ).

Адміністративно-правовий (командно-адміністративний) *метод*, який переважає в царині публічного права, полягає у встановленні з боку держави різноманітних приписів, дозволів, заборон та в забезпеченні належної поведінки (дотриманні цих приписів) шляхом примусу. Сторони цих правових взаємин перебувають у нерівноправному становищі, між ними виникають стосунки керування та підлеглості. Стороною, що посідає панівне становище, завжди є державний орган, причетний до втілення національної лісової чи довкільної політики. Саме на основі цього методу правового регулювання в лісовому праві функціонує багато інститутів, які регулюють надавання дозволів на заготівлю лісових ресурсів, лісовідновлювання й лісорозведення, адміністративну відповідальність за завдану шкоду, а також регламентують технологію виконання багатьох лісгосподарських заходів. В останньому напрямку регулювання правові інститути тісно переплітаються з суто технологічними положеннями та фаховими настановами. За відсутності правового елемента ці положення мають лише рекомендаційний характер, і, відповідно, їх дотримання не є обов'язкове. Адміністративно-правовий метод регулювання цілковито переважав в умовах держав, де панувала комуністична ідеологія й крайні прояви інтервенціоністської моделі лісового права (*див. нижче* 6.1.). Однак він посідає важливе місце й у лісовому праві країн зі сталою ринковою економікою.

На відміну, *цивільно-правовий метод* ґрунтується на рівності сторін правових взаємин. Сторони виступають рівноправними, незалежними одне від одного суб'єктами. Вони на основі обопільної згоди, оформленої договором, визначають права та обов'язки, які, проте, не можуть виходити за межі, встановлені законодавством. Слід наголосити, що в царині лісового господарства особливо характерно укладати типові договори, які стосуються до вжитку лісових ресурсів (*див. нижче* 7.6.). Ці договори – цивільно-правові за своєю природою, однак можливості для

переговорів щодо прав і обов'язків сторін істотно обмежені. Типові договори використовують переважно, щоб забезпечити належну охорону природних ресурсів і забезпечити однаковість регулювання взаємин з контрагентами. У наш час спостерігають тенденцію до значного розширення цивільно-правового регулювання взаємин, пов'язаних з лісами, в країнах з перехідною економікою в міру утвердження права приватної власності та інших інститутів ринкової економіки. Ця тенденція поки що лише незначною мірою зачепила Україну, але внаслідок реформування законодавства передумови таких змін уже створено.

Як зазначалося, взаємини в царині лісового господарства регулюють, поєднуючи згадані методи. Застосовувавши лише якийсь один із них, не можна забезпечити належний рівень такого регулювання. Щобільше, одні й ті ж взаємини можуть водночас зазнавати впливу обох методів правового регулювання. Відповідно, сторони цих стосунків взаємодіють і як рівноправні суб'єкти, і за схемою керування – підлеглості. Скажімо, у разі заготівлі деревини підприємством у державних лісах, взаємини між підприємством та державною лісовою адміністрацією регулює цивільно-правовий метод. Однак у випадку порушень правил заготівлі, державна адміністрація застосовує імперативні адміністративно-правові важелі впливу на підприємство з метою відшкодувати збитки, усунути наслідки порушень та не допустити їх у майбутньому. Цей приклад ілюструє наскільки глибоко пов'язані, доповнюють один одного і, водночас, конкурують між собою ці методи. У наш час більшість суспільних взаємин, пов'язаних з лісами, регулює адміністративно-правовий метод. Однак цей факт навряд чи дає підстави визнати його головним, важливішим. Слід зважати на те, що за певних обставин провідна роль належить саме цивільно-правовому методу.

Не існує єдиної думки про місце лісового права в системі права. Тобто, чи вважати його окремою галуззю цієї системи (сукупністю правових норм, які регулюють конкретну, відносно окремішню групу суспільних взаємин), чи розглядати як складник (підгалузь, інститут) іншої галузі права (довкільного, земельного). Аналізуючи це питання, зразу ж слід наголосити, що правова наука не пропонує достатньо чітких і однозначних критеріїв, аби виокремити певну сукупність правових норм у галузь права. Як, скажімо, це є в біології щоб ідентифікувати

систематичні одиниці (вид, рід, родину тощо). Зазвичай, виділення галузі права пов'язують з наявністю своєрідного предмета й принципів правового регулювання, а також “усвідомленої суспільної необхідності в самостійному існуванні такої галузі права” [95 : 55]. Цілком очевидно, що такі орієнтири, особливо останній, є надто хисткі та суб'єктивні. Фактично ж, це відбувається, коли існує достатньо великий масив правових актів у певній царині. Проте, знову ж таки, немає якогось визначеного “порога”, досягнувши якого, підстави виокремлювати певну галузь системи права незаперечні.

Спираючись на міркування такого роду, можна розглядати лісове право як відносно окремішній складник системи національного права багатьох держав, в тому числі України. Однак ще рано вести мову про міжнародне лісове право, як, скажімо, вже остаточно утвердилося міжнародне морське право. Причина полягає не в безпідставності такого виділення в принципі, а лише в тому, що на сьогодні обсяг міжнародно-правових документів у цій царині ще не сягнув достатнього рівня (*див. нижче* Розділ 8).

Загалом, лісове право на національному рівні відповідає названим ознакам, які характеризують самостійні галузі права. Тому тривалий час переважав галузевий (диференційований) підхід, тобто практика правового регулювання в галузі довкілля зосібна щодо його основних елементів. Унаслідок цього лісове право розглядали як “сформовану й визнану галузь права” поряд з іншими галузями системи права – земельного, гірничого, водного [96 : 84, 87]. Слід відзначити ще й той факт, що вже на початку XX ст., тобто за півстоліття до ухвалення перших загальних законів про охорону природи (довкілля), такі поняття як “лісове право”, “лісове законодавство”, “лісова політика” активно функціонували в науковому й практичному обізі³⁵. Щобільше, саме лісогосподарські інституції розпочали й тривалий час єдині провадили природоохоронну роботу, поєднуючи її з лісогосподарською діяльністю (*див. вище* 4.1). Таким чином, саме лісове право та лісове господарство чи не

³⁵ *Див.*, наприклад: Fernow, Bernhard E. *A Brief History of Forestry*. – Toronto, Ont.: University Press, 1907. – 438 p. [174].

найбільшою мірою причетні до закладення підвалин довкільного права та природоохоронної діяльності.

Галузевий підхід відповідав тодішньому рівневі знань і зробив вагомий внесок для належного правового регулювання взаємин з приводу окремих елементів довкілля (земель, лісів, вод, надр). Однак дієвість такого підходу має свої межі. Глобалізація антропогенного тиску спричиняє зміни в довкіллі загалом (див. вище 1.1.). Тому виникла потреба застосувати єдині принципи, підходи та механізми в цій царині. З'явилися проблеми, які неможливо розв'язати в межах окремих галузей. Як відповідь, у системах права розвинених держав у другій половині XX ст. сформувалася й динамічно розвивається нова галузь – довкільне право. Вона інтегрувала галузі, пов'язані з окремими елементами довкілля (лісове, водне, гірниче право), а також поповнилася багатьма новими загальними інститутами. Слід зазначити, що в Радянському Союзі нехтування цього нового інтеграційного підходу та надмірне схиляння перед галузевим підходом спричинило слабкий розвиток довкільного законодавства та відсутність сучасного механізму правової охорони довкілля, наслідки чого відчують і в пострадянських державах [96 : 84 – 85].

Сучасним системам законодавства характерне існування базового нормативного акта з питань довкілля (в Україні – це Закон “Про охорону навколишнього природного середовища”, 1991 р. [73]). Він править за своєрідний стрижень, навколо якого згуртовано й упорядковано інші правові акти, які мають охопити все різноманіття суспільних взаємин у довкільній царині, в тому числі й ті, що пов'язані з лісами. Отже, правові норми, які стосуються до окремих складників довкілля, впливають із провідного в цій галузі закону про охорону довкілля й мусять узгоджуватися з ним.

Однак сукупність правових норм, які регулюють пов'язані з лісами суспільні взаємини, є багатогранна й своєрідна, має власну структуру. Тому було б безпідставно “розчиняти” її серед інших норм довкільного права, розглядаючи лишень як інститут останнього. Отже, найобґрунтованішим видається підхід до лісового права як до *підгалузі довкільного права*. Це означає, що лісове право регулює особливу царину суспільних взаємин – стосунків, пов'язаних із лісами, одним із елементів

довкілля. При цьому воно опирається на загальні принципи довкільного права, взаємодіє й тісно переплітається з іншими його підгалузями й інститутами та послуговується його інструментарієм. Водночас наповнює їх своєрідним змістом і залишається доволі самотутнім. Саме таке сприйняття лісового права найбільшою мірою узгоджено з сучасним рівнем знань в екології й лісівництві, дозволяє уникнути плутанини під час класифікації елементів системи права, а також зручне в практичній діяльності – коли творять та застосовують правові норми.

З цих міркувань не можна погодитися з пропозицією В. Попова та А. Гетьмана [175] ухвалити єдиний Кодекс про рослинний світ, який стосувався б до лісової та іншої рослинності, та подальшу інтеграцію норм цього документа в Екологічний кодекс. Як уже неодноразово зазначено в цій роботі, ліс як ціла система – об'єкт набагато складніший ніж просте поєднання його складників (зокрема й флори) та їх властивостей. Тому розчленування масиву лісового законодавства за критерієм стосунку його норм до певних ресурсів (флори, фауни, земель), яке опирається на механістичний підхід, суперечило б загальновизнаній у наш час концепції голізму (*див. вище 3.2.*).

У практичній діяльності Кодекс про рослинний світ, вочевидь, також породив би більше нових проблем, аніж розв'язав тих, що вже існують. Скажімо, заготівлю деревини в цьому разі мусить регламентувати Кодекс про рослинний світ, адже вона є один із видів ужитку рослинних ресурсів. Але навряд чи цей загальний документ спроможний належно впоратися з таким завданням, оскільки навіть спеціалізований Лісовий кодекс та підзаконні нормативні акти, присвячені лише цій діяльності, ще не змогли дати вичерпні відповіді на всі питання, які висунула практика³⁶. А Кодекс про рослинний світ, судячи з поставлених перед ним цілей, мав би врегулювати серед багатьох інших суспільних взаємин ще й використання дикорослих нелісових та сільськогосподарських рослин. Ще менш здійсненою виглядає перспектива повноцінно охопити питання заготівлі деревини в Екологічному кодексі,

³⁶ *Див.*, приміром: Голуб, О. Лісове господарство і бюджетна система України: проблеми та можливості вирішення // *Економіка України*. – 2000. – №5. – С. 28 – 34 [176].

перед яким стоять незмірно амбіційніші цілі – врегулювати взаємини в довкільній галузі загалом. Слід зазначити ще й те, що світова практика не знає прикладів існування й, зрозуміло, успішного функціонування таких універсальних правових актів [177].

З іншого боку, існують прямо протилежні погляди. Скажімо, Я. Дяченко й І. Долинець [178] пропонують поряд з доопрацюванням Лісового кодексу ухвалити ще й Закон про ліс, не уточнюючи, однак, які саме питання він мав би охопити. Дублювання правових норм навряд чи доцільне, тому ухвалювати нові закони в цій галузі доречно лише в тому разі, коли вони мають на меті врегулювати нові суспільні взаємини, які, здебільшого, існуватимуть обмежений час. Скажімо, саме окремим законом варто було б регламентувати заходи, пов'язані з урізноманітненням форм власності на ліси в Україні (див. нижче 6.6.2.).

Оптимально видається зберегти сучасну, цілком логічну з погляду ієрархії, структуру довкільного законодавства: Закон “Про охорону навколишнього природного середовища” містить основні положення, не вдаючись у деталі; інші відповідні кодекси й закони значно детальніше регламентують вужчі, відносно окремішні ділянки. При цьому їх цілкомовито підпорядковано Законові “Про охорону навколишнього природного середовища”. А також сфери їх чинності можуть певною мірою перекриватися (як, приміром, ЛК України й чинного Закону “Про рослинний світ” [179]).

Це твердження, звісно, жодним чином не заперечує необхідності й надалі вдосконалювати й видозмінювати правові акти, аж до повного перегляду окремих із них. Скажімо, з погляду юридичної техніки цілком очевидна потреба оформити базовий правовий документ у галузі довкілля як кодекс³⁷, недвозначно закріпивши його пріоритет над іншими нормативними актами в цій царині, у тому числі й над Земельним кодексом. Ідеться лишень про доцільність зберегти певні структурні “ніші” в довкільному законодавстві та про відмову від творення єдиного “великого казана”, в якому дуже багато доволі своєрідних, проте істотних, правових норм можуть просто “розчинитися”.

³⁷ Можлива назва – “Довкільний кодекс України” чи “Кодекс України про довкілля”.

Отже, *лісове право* – це підгалузь довкілляного права, узгоджена система правових норм, які регулюють суспільні взаємини з приводу лісів, елемента природного довкілля: виучування лісів та їх окремих складників; землеустрою та землекористування на лісових теренах; охорони лісів як цілих екосистем та їх окремих ресурсів і корисних властивостей; відтворювання лісів як цілих екосистем та їх окремих ресурсів і корисних властивостей; забезпечування сприятливого впливу лісів на загальний стан довкілля; власності на лісові землі та ресурси; вжитку ресурсів і корисних властивостей лісів; утілення пов'язаних з лісами прав індивідів і людських товариств (громад, місцевого населення, корінних народів, суспільства загалом) у галузі довкілля та пов'язаної з лісами діяльності владних органів, юридичних і фізичних осіб.

В основі *системи лісового законодавства* переважно лежить нормативний акт, ухвалений на рівні законодавчого органу держави – лісовий закон (кодекс). Особливим ділянкам лісогосподарської діяльності (вимоги щодо якості садивного й насінного матеріалу, заліснювання та лісовідновлювання, фінансування лісогосподарських заходів, застосування хімікатів, питання праці й техніки безпеки тощо) можуть присвячувати окремі закони. Загальні норми законів розкрито й деталізовано підзаконними нормативними актами (правилами, положеннями, інструкціями тощо). Практично норми лісового права втілюють через акти застосування права, які видають як спеціально уповноважені державні органи в галузі лісового господарства (міністерства лісового господарства, довкілля, сільського господарства), так і інші владні структури (центральні й місцеві органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування). Ці акти здебільшого мають індивідуальний характер, однак можуть мати й нормативний (скажімо, судові рішення в країнах з англо-американською правовою системою).

Все різноманіття правових норм, які прямо чи посередньо стосуються до лісів, звісно ж, не можна звести лише до лісового права. Лісове право є невід'ємна частина загальної системи права держави. Отже, у механізмі правового регулювання пов'язаних з лісами суспільних взаємин поряд із його нормами важлива роль належить нормам інших галузей права – конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального тощо. Ця роль може бути субсидіарна. Скажі-

мо, в Україні за порушення норм лісового законодавства здебільшого застосовують санкції, передбачені цим же законодавством. І тільки в разі їх відсутності – цивільно-правові санкції [180; 175].

Однак норми інших галузей права можуть мати й незаперечний пріоритет. Показовими в цьому плані є норми конституційного права. Тексти конституційних актів не містять детальної регламентації царини, що розглядаємо, й навіть рідко вживають саме поняття “ліси” або взагалі не згадують його. Приміром, конституція Литви (1992 р.) розкриває засади лісової політики [130]. Проте Конституція України [109] вживає поняття “ліс” тільки один раз, визначаючи повноваження Автономної Республіки Крим (ст. 137). Щоправда, більше уваги в цьому документі присвячено довірливим питанням загалом. Наприклад, стаття 16 Конституції України проголошує, що запевнення “екологічної безпеки й підтримання екологічної рівноваги” є обов’язок держави [109]. Але такий підхід – безпосередній розгляд довірливих питань – характерний новітнім конституціям, ухваленим десь із початку 1970-х років.

Відсутність у текстах конституцій згадки про ліси чи довірллія загалом (наприклад, у конституції США) не може бути свідченням непричетності конституційного права до цієї царини. І в цьому випадку норми конституційного права чинять дуже вагомий вплив на правове регулювання лісів, визначаючи засади державного устрою, взаємин власності, повноваження органів влади, права й обов’язки суб’єктів конституційних стосунків та інші принципові питання. Саме на основі конституційних норм може допускатися часткове або й повне делегування повноважень у галузі лісового господарства суб’єктам складних держав, органам місцевого й регіонального самоврядування. Скажімо, у Бельгії внаслідок особливостей державного устрою, визначеного конституцією, лісову політику провадять за принципом регіоналізації. Тому кожен із суб’єктів цієї невеликої за площею держави (Фландрія, Валлонія та Брюссель) має власне лісове законодавство [181]. Окрім того, розглядаючи вплив норм конституційного права на пов’язані з лісами взаємини, не слід нехтувати й ту істину, що будь-які правові акти (в тому числі й у галузі лісів) мусять узгоджуватися з конституційними нормами.

З цього погляду, не можна погодитися з твердженням О. Голуба [176], що відсутність поняття “ліси” в ст. 13 Конституції України³⁸ значно ускладнює правове оформлення раціонального лісочористування. Адже в будь-якому випадку конституційно-правові норми не можуть забезпечити вичерпного регулювання цього доволі своєрідного питання. Хоч безперечно, що більша увага до лісів у тексті Конституції була доцільна.

Дедалі більшу роль у регулюванні взаємин, пов’язаних із лісами, відіграють акти міжнародного права. У разі їх ухвалення (приєднання до них) певною державою, вони набувають пріоритету над національним законодавством. Це питання детальніше розглянуто в Розділі 8.

5.4. Сучасні та майбутні напрямки розвитку

Як показано в попередніх підрозділах, лісова політика економічно розвинених держав за час свого існування зазнала докорінних змін. Від ери добувної експлуатації природних ресурсів, яка тривала до початку XX ст., до ери раціонального вжитку лісів у столітті двадцятому та поширення принципів підтримного господарювання в лісах на зламі XX – XXI століть. Цей процес супроводжували відповідні зміни в праві. У майбутньому еволюція лісового законодавства триватиме, враховуючи політичні, соціальні, наукові та технічні вимоги нової доби. До того ж, динаміка таких змін, вочевидь, буде зростати.

Характеризуючи тенденції в розвитку лісового права, слід наголосити, що тоді як ще в першій половині XX ст. лісове господарство традиційно залишалося вотчиною професійних лісівників і лісозаготівельників, то на сьогодні до цієї царини залучено фахівців з багатьох галузей природничих і суспільних наук. На формування лісового законодавства та практику застосування права дедалі більшою мірою впливають громадськість та органи правосуддя.

³⁸ Детальний аналіз цієї статті Конституції України наведено в 6.6.

Особливо помітне зростання ролі *груп інтересів* – офіційних або неформальних об'єднань фізичних чи юридичних осіб, які мають свої особливі цілі в галузі охорони й ужитку лісів. Такі групи інколи налічують тисячі членів. Вони можуть мати свій персонал науковців та юристів-практиків, які на оплатних засадах виконують роботу, щоб досягнути мети конкретної групи. Здебільшого в цій царині активно діють і часто протистоять одне одному групи захисників довкілля та прихильників економічного розвитку. Захисники довкілля, зазвичай, прагнуть розширити території, що підлягають суворій охороні, та обмежити обсяг ужитку лісів. На противагу, групи, що обстоюють інтереси бізнесу й зорганізовані подібним чином, домагаються інтенсивнішого освоєння лісових ресурсів. Яскравий приклад такого безкомпромісного протистояння – теперішні дебати щодо доцільності лісозаготівлі в пралісах Північного Заходу США [182].

Лісове законодавство та діяльність державної лісової служби часто опиняються в центрі цього протиборства. Коли широкий загал чи члени груп інтересів невдоволені тим чи іншим положенням законодавства або рішенням лісової служби, вони домагаються змін законодавчим шляхом чи оспорюють законність відомчого рішення в суді. У демократичних державах значно розширилося коло суб'єктів, наділених такими правами. Воно охопило й громадськість. Це й собі активізувало діяльність такого роду й, побічно, підвищило за останні три десятиліття роль судів у формуванні лісової політики. Отже, закон навіть провокує певну напругу між групами інтересів [182]. Однак такий стан цілком нормальний за умов демократичного суспільства й, з погляду далекосяжної перспективи, сприяє утвердженню підтримного розвитку в лісовому господарстві. Оскільки право слугує для того, щоб уносити корективи в якусь царину відповідно до змін, що сталися в громадській свідомості, і в такий спосіб розв'язувати певні проблеми.

І в нових умовах перед лісовим правом залишиться багато старих завдань, що стояли перед ним ще з моменту зародження. Зрозуміло, що правові норми треба спрямовувати на повсюдне викоренення практики згубного господарювання та заміщення його залежно від конкретних умов нейтральним чи сприятливим (*див. вище 4.1.*). Однак тільки таким

завданням цей перелік не вичерпано. Не менш важливою справою є дотримання принципу багатоцільового вжитку лісів.

Природна конкуренція в культивуванні різних видів лісових ресурсів (див. вище 1.2.) обтяжена в багатьох випадках ще й нерівноправністю користувачів різних видів ресурсів. За таких умов користувач з найбільшим обсягом прав прагне панувати над іншими. Тому, зазвичай, інтереси користувачів недеревинних ресурсів та корисних властивостей лісів зазнають тиску з боку сільського господарства та заготівлі деревини, які підтримано “сильнішими” правами та економічними спонуканими. Особливо гостро ця проблема постає у випадку оренди. Коли господарює орендар, чії права поширюються лише на промислове використання деревини, у нього немає економічного інтересу зважати на інші цінності лісу, які до того ж можуть перебувати в суперечності з виробництвом деревини (див. нижче 7.6.).

Труднощі в становленні підтримного вжитку недеревинних ресурсів і корисних властивостей лісів, таких як збереження вод і ґрунтів, фауна, рекреація та естетична привабливість, зумовлені не лише зовнішнім тиском. Тут повною мірою спрацьовує модель “трагедії спільного пасовища” (див. вище 1.2.), оскільки ці ресурси переважно перебувають у спільній власності. Ніхто з користувачів не наділений виключними правами, і, відповідно, жоден із них не має достатньої мотивації для охорони, підтримного вжитку та відтворення згаданих ресурсів. Розв’язання цієї проблеми було й залишається одним із найважливіших завдань державних структур у галузі лісового господарства й потребує належного правового забезпечення.

Цілком очевидно, що багатоцільове лісове господарство, тобто таке, яке мало б задовольнити широкий спектр інтересів, потребує системи додаткового фінансування. Це припущення оперте на такі міркування. Логічно допустити, що на власниках лісів не лежить обов’язок створювати ті блага, які виходять поза їх потреби, якщо їм не відшкодують витрачених додаткових коштів. З іншого боку групи споживачів та публічні установи, які користуються цими благами, мають сплачувати частку витрат, пов’язаних із їх створенням, тобто брати участь у фінансуванні підтримного лісового господарства. У принципі, цей механізм фінансового заохочування та компенсацій повинен замінити регу-

лятивні методи як дієвіший засіб утілювання національної лісової політики.

На цей час заходи такого роду вже вийшли з суто теоретичної площини, й існують випадки впровадження таких підходів у законодавство. Наприклад, принцип компенсації власникам лісів, відображено в Лісовому законі Швейцарської конфедерації (1992 р.). Він передбачає, що власникові лісу належить відшкодувати його витрати на обов'язкові лісогосподарські заходи, призначені задовольнити публічні інтереси. З іншого боку, наділення муніципалітетів таким правом на практиці вилилося в банальне підвищення наявних податків і в запровадження нових аж до крайньої межі сфери їх компетенції [132].

Із утіленням принципу багатоцільового вжитку лісів пов'язана ще одна проблема. Сьогоднішнє законодавство спонукає створювати спеціальні території, призначені для рекреації, збереження ландшафту, охорони певних видів чи інших спеціальних цілей. Тенденція до диференціації лісових земель, вочевидь, збережеться й посилюватиметься, оскільки саме за таких умов можна досягнути конкретно поставлену мету. Тому, ймовірно, значні площі, на яких поєднано різні типи вжитку лісів, поступляться місцем спеціалізованим зонам для конкретних типів користування. Як наслідок, та частина комерційних лісів, що не буде відведена для якоїсь охоронної мети, зазнає інтенсивного господарювання, щоб здобути якнайбільші обсяги товарної продукції. Це, в принципі, не суперечить духові підтримного розвитку (*див. вище 4.1.*). Однак така практика неминуче розбіжна із концепцією багатоцільового вжитку лісів. Розв'язати цей конфлікт можливо правовим шляхом, установивши найсприятливіше співвідношення між площами з інтенсивним і багатофункціональним господарюванням. За цих обставин фахівці лісового господарства, вочевидь, виступатимуть на боці груп інтересів захисників довкілля. Їх роль полягатиме в тому, щоб повною мірою залучити здобутки сучасної екологічної й лісівничої науки в законотворчий процес.

Екосистемний підхід, що панує в сучасній екології (*див. вище 4.1.*), передбачає не просто розгляд більшої кількості видів у межах господарської одиниці, але й ширшу концепцію самої господарської одиниці як частини ландшафту з однаковими екологічними умовами. Однак

межі, пов'язані з власністю, є юридичні границі, які мало коли встановлено на основі екологічних міркувань. Тому неможливо домогтися підтримного господарювання на відносно невеликій ділянці, якщо в інших лісах цієї ж екологічної одиниці не господарюють таким же чином. Отже, в цьому напрямку лісове право має забезпечити необхідний, доволі високий, рівень координації й співпраці між різними власниками лісів.

Завдання в адміністративній галузі полягає в переході публічних і приватних установ, залучених до господарювання з природними ресурсами (в тому числі лісами), від їх функціональної вузької спеціалізації та ієрархічної структури до відкритих організацій, які дотримуються міжгалузевого підходу, щоб досягнути бажаного стану природних ресурсів у майбутньому (див. нижче 7.3.).

Кількість законів, які прямо чи посередньо регулюють лісове господарство, дедалі зростає. Неважко передбачити, що в XXI ст. тенденція до щораз детальнішого регулювання цієї галузі збережеться. Проте в багатьох випадках це не усуває невизначності змісту нормативних актів і навіть породжує нові правові колізії. Додаткові процедурні вимоги можуть істотно сповільнити процес застосовування цих правових норм. Окрім того, швидко розростається мережа законодавства, яке посередньо зачіпає лісове господарство. Тому принципове завдання полягає в тому, щоб узгоджувати положення лісового законодавства з великим масивом права, яке впливає на лісову політику.

Оцінюючи перспективи лісового права, можна стверджувати, що право загалом і його лісова підгалузь зокрема повною мірою сприятимуть підтримному розвитку лісового господарства за умови, що їм вдасться охопити й адекватно врегулювати відповідний спектр суспільних взаємин. Аби досягнути цю мету, лісове право, насамперед, має:

- узгоджуватися з національною політикою в галузі довкілля, системою права конкретної держави та міжнародним правом;
- виразно окреслити царину своєї чинності та впровадити чітку термінологію;

- бути достатньо широким, тобто охопити всіх суб'єктів права власності на ліси та виразно встановити права й обов'язки власників лісів та користувачів;
- заохочувати та давати настанови, щоб удосконалити підтримне господарювання, метою якого – оптимальне надходження продуктів та корисних властивостей лісу з одночасною охороною природних ресурсів та біорізноманіття;
- виявляти необхідну гнучкість, тобто застосовність до різних природних умов, взаємин власності чи суспільних потреб;
- регулювати лісове господарство як складник цілого економічного комплексу, заохочувати інвестиції та забезпечувати відшкодування витрат, пов'язаних із забрудненням довкілля та вільним ужитком корисних властивостей лісів;
- підвищувати багатофункціональність лісів, посилюючи співпрацю між власниками лісів, між лісовим господарством та іншими галузями економіки, а також створювати заохоти для зростання професійного рівня персоналу та конкурентоспроможності галузі.

Слід визнати ще й те, що одна з найважливіших передумов успіху в утвердженні підтримного розвитку лежить поза цариною права. Вона стосується до суспільної свідомості. Кожен мешканець планети має усвідомити свою відповідальність, більшою чи меншою мірою, за стан лісів та захист довкілля загалом. Лише в цьому випадку застосування правових важелів дасть належний ефект.

Таким чином, розвиток лісового законодавства проходитиме відповідно до особливостей пов'язаних із лісами суспільних взаємин у нових умовах. Кількість і швидкість змін, зумовлених цим розвитком, вочевидь, буде більша порівняно з сучасним періодом. Концепція підтримного розвитку виступатиме основним інструментом гармонізації, який забезпечить підтримання рівноваги в правових нормах між інтересами охорони довкілля й економічного зростання.

* * *

Оскільки утвердження підтримного лісового господарства є значною мірою соціальний процес, для його успіху недостатньо забезпечити лише належний розвиток екології та прикладного лісівництва. За цих умов першорядного значення набуває право – потужний інструмент суспільного регулювання, який може як сприяти досягненню підтримного розвитку, так і створювати істотні перешкоди на цьому шляху.

Правові взаємини щодо охорони, вжитку та відтворювання лісів у стародавні часи й середньовіччя регулювали посередньо – через захист права власності та економічних інтересів держави. Тільки в середині XIX ст. охорону та раціональне використання земель і природних ресурсів (у тому числі лісів) визнають окремим важливим об'єктом правової охорони, а не “побічним продуктом” регулювання інших правових інститутів.

Залежно від політичної та ідеологічної орієнтації конкретної держави можна виділити ліберальну, еkleктичну та інтервенціоністську моделі лісового законодавства. Проте дієвість нормативних актів залежить більшою мірою не від їх доктринального спрямування, а від того, наскільки в них враховано конкретні обставини країни й історичної доби, насамперед інтереси різних суспільних верств. У сучасних умовах цілковито переважає інтервенціоністська модель.

Найважливіша роль принципів підтримного розвитку в царині лісового права полягає в тому, що вони виступають засобом гармонізації, який забезпечує підтримання рівноваги між двома конкурентними групами правових норм цієї підгалузі права – спрямованих на щонайповнішу охорону лісів та на заохочування економічного поступу.

З погляду голізму найобґрунтованішим видається підхід до лісового права як до підгалузі довкільного права. Регулюючи особливу царину суспільних взаємин (пов'язаних із лісами), воно опирається на загальні принципи довкільного права, взаємодіє й тісно переплітається з іншими його підгалузями й інститутами та послуговується його інструментарієм. Водночас наповнює їх своєрідним змістом і залишається доволі самобутнім. Лісове право не має якогось особливого метода правового регулювання. Більшість суспільних взаємин, пов'язаних з лісами, регу-

люють адміністративно-правовим методом, проте існує тенденція до значного розширення царини цивільно-правового регулювання.

Уся різноманітність правових норм, які прямо чи посередньо регулюють пов'язані з лісами суспільні взаємини, значно ширша від лісового права й охоплює також норми конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового, кримінального та інших галузей права. Узгодження та координація положень лісового законодавства з цим масивом права – невід'ємна передумова ефективної лісової політики, спрямованої, щоб досягнути підтримного розвитку.

У майбутньому еволюція лісового права триватиме, враховуючи політичні, соціальні, наукові та технічні вимоги нової доби. Швидкість та кількість змін порівняно з сьогоденням, вочевидь, істотно збільшиться. Водночас зростатиме роль принципів підтримного розвитку як засобу гармонізації законодавства, який забезпечуватиме підтримання рівноваги в правових нормах між інтересами охорони довкілля й економічного поступу.

6. ІНСТИТУТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЛІСИ В КОНТЕКСТІ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ

На міжнародному та національному рівнях докладено чимало зусиль, щоб подолати знеліснення та деградацію лісів, а також удосконалити їх охорону й ужиток. Та всупереч таким намаганням, ці загрозливі процеси в загальносвітовому вимірі тривають. Однією з найвагоміших причин деградації є недостатня врегульованість взаємин власності на лісові землі та ресурси. Здійснювання права власності щодо більшості лісів на планеті пов'язано з плутаниною та невизначеністю. Часто це право виступає предметом спорів, колізійності правових норм, або ж його норм не дотримуються на практиці [40]. У цих умовах власники чи користувачі не мають достатніх спонук укласти кошти в господарювання та охорону лісів, що підриває засади підтримного розвитку. Тому питання в чийй власності перебувають ліси, хто має доступ до їх благ і, щонайважливіше, в чийй власності вони мали б перебувати, – предмет гострих дискусій у регіонах, де ліси мають вагоме значення. Та й загалом, інститут права власності займає виняткове місце в праві. Як уважає О. Крассов [183 : 6], вони виникають і зникають разом. Причиною цього є, на його думку, саме єство людини як соціальної істоти. Прагнення присвоювати, посідати майно – її природна риса, головна спонuka до активної діяльності. У цьому розділі розглянуто питання права власності на лісові землі та ресурси з огляду на його значення в утвердженні підтримного лісового господарства.

6.1. Особливості права власності на ліси

Інститут права власності на лісові землі та ресурси (ліси) в сучасному розумінні являє собою сукупність встановлених і забезпечених державою правових норм, які покликані врегулювати суспільні взаємини щодо володіння, користування та розпоряджання лісами. Тобто посутньо він не має жодних відмінностей від права власності на інші об'єкти. Відповідно до класичної концепції права власності, сформованої ще римською правовою традицією, його зміст криється в “пучку” із трьох

повноважень власника, які той здійснює в межах закону, – права володіти, користуватися та розпоряджатися певним майном. Володіння річчю, тобто її фактичне утримання, є передумова права користуватися – юридично забезпеченої можливості власника “одержувати з належного йому майна корисні властивості для задоволення своїх особистих і майнових потреб” [184]. Здійснюючи право розпоряджатися, тобто визначаючи юридичну чи фактичну долю майна, власник спричиняє виникнення, зміну чи припинення певних правових взаємин щодо свого майна. Зокрема, він може припинити або обмежити своє право власності [185].

Взаємини права власності на ліси можуть стосуватися як до певної ділянки, віднесеної до категорії лісових земель, у цілому, так і окремих природних ресурсів, корисних властивостей чи майна, пов’язаних із цією ділянкою. Законодавство, насамперед його лісова та земельна підгалузі, встановлюють форми та зміст права власності на ліси; права й обов’язки власників та їх межі; особливості здійснювання права власності щодо різних категорій лісів (експлуатаційних, захисних, заповідних тощо); порядок ужитку лісів, які посідають інші суб’єкти тощо.

Право власності має доволі складне співвідношення з сукупністю повноважень та обов’язків, що впливають із права користуватися лісами. Між цими інститутами існує тісний зв’язок і генетична спорідненість: право користуватися – складник права власності. Однак право користуватися функціонує й тоді, коли повноцінного інституту права власності не сформовано – внаслідок укладення договорів оренди, концесії тощо. Тому можна виявити принципову відмінність між правом власності та правом користуватися, не пов’язаним із набуттям власності – перше має набагато міцніше юридичне забезпечення.

Право користуватися виключає для користувача можливість розпоряджатися майном – продати його або відчужити іншим чином (подавши, передавши в спадщину, заставу, вживши інших фінансових інструментів). Скасувати право власності всупереч волі власника з ініціативи держави чи інших осіб, як і право користуватися, можливо. Але у випадку права власності механізм такої дії значно складніший – необхідно дотриматися встановленої процедури (переважно судового розгляду) та сплатити певне відшкодування. Тому власник має значно

потужніші важелі, щоб обстоювати свої права під час зносин із державними структурами чи третіми сторонами, ніж користувач. Це, зокрема, може виявитися вирішальним чинником у випадках, коли заявляють права на блага, створені екосистемними властивостями лісів (див. *нижче* цей підрозділ), чи під час залучення приватних інвесторів до лісогосподарської діяльності [40 : 4].

Особливість інституту права власності на ліси полягає в тому, що він зачіпає довготривалі й різноманітні інтереси окремих осіб, місцевого населення, держави в цілому, а в ширшому вимірі – і міжнародного товариства та прийдешніх поколінь. Тому державне регулювання права власності на ліси, зазвичай, поширюється значно далі від регулювання власності на інші об'єкти. У демократичних країнах це регулювання ґрунтовано на принципах соціальної відповідальності та рівності. За цих умов першорядне завдання права полягає в тому, щоб установити стійку рівновагу між двома фундаментальними цілями – забезпечити власникові якнайширшу свободу дій щодо свого майна, і, водночас, накласти певні обмеження на цю свободу, зважаючи на публічні інтереси. Така рівновага може набирати різних форм, але її суть має узгоджуватися з конституційними принципами та основними суспільними цінностями [186].

З плином часу пріоритетними можуть ставати різні аспекти права власності на лісові землі та ресурси. Скажімо, останнім часом увагу до цього правового інституту з боку державних структур, позавладних організацій та представників приватного сектора зосереджено на ще одному питанні – очевидній залежності характеристик екосистем (здатності затримувати вуглець, якості води, наявності біорізноманіття тощо) від величини та стану лісового покриву [40 : 1]. На сьогодні увесь тягар витрат, пов'язаних із творенням та підтриманням на необхідному рівні екосистемних властивостей лісів непрямым чином лягає на власників цих лісів. Тому цілком логічним видається їх право на належну винагороду. Це спонукає випрацьовувати ринкові механізми, що відображали б вартість і цих благ та забезпечували б участь у фінансуванні лісогосподарських заходів усіх суб'єктів, які мають користь з екосистемних властивостей лісів (див. вище 5.4.). Унаслідок своєї складності питання, яким чином застосовувати економічні механізми до цих по-

тенційно товарних послуг, стануть, вочевидь, предметом тривалих дискусій. Проте цілком зрозуміло, що підмурок таких заходів закладатиметься в царині права: необхідно заповнити наявну прогалину в інституті права власності, встановивши його суть на екосистемні властивості лісів.

Таким чином, інститут права власності являє собою чи не найважливішу ланку зв'язку між лісовими ресурсами та корисними властивостями лісів і благами від їх ужитку. Отже, ефективне регулювання права власності на ліси – це потужний важіль впливу, за допомогою якого суспільство може забезпечити відповідний порядок охорони, вжитку та відтворення лісів. Хоч належно врегульовані взаємини власності самі по собі й не виступають гарантією утвердження підтримного розвитку в лісовому господарстві, вони є необхідна передумова цього.

6.2. Форми власності на лісові землі та ресурси

Найпоширеніший є погляд, що цінність будь-якої власності визначають два чинники: конкретні матеріальні блага чи корисні властивості, принаманні майну, та суспільні умови, які обмежують або посилюють ужиток цих благ та властивостей [187]. Як випливає з такого визначення, може існувати стільки різновидів права власності, скільки існує можливих комбінацій установлених суспільством норм, що регулюють використання цих благ. Тому M. Luckert і D. Harley [188] пропонують схематично зобразити все розмаїття різновидів права власності на ліси у вигляді спектра. З одного боку крайньою точкою була б виключна приватна власність, де немає жодних суспільних обмежень на діяльність власника (ліберальна модель права власності). У протилежному напрямку обсяг таких обмежень наростає, і з іншого боку спектр завершує цілковито одержавлена форма власності на ліси (крайній прояв інтервенціоністської моделі права власності). Проміжне становище посідає право власності з еkleктичними рисами, тобто в цій моделі в різному співвідношенні поєднано елементи двох попередніх (див. вище 5.1.). Трагування права власності в такий спосіб дозволяє представити практично будь-який інструмент здійснювання лісової політики як пев-

ні зміни в цьому інституті. Скажімо, податки та стандарти, які впливають на діяльність приватних компаній, можна розглядати як встановлені суспільством обмеження використовувати їх власність [188].

Проте певна класифікація всього різноманіття форм права власності на ліси таки необхідна. Їх можна згуртувати в *два типи* – публічна власність та приватна власність. Своєю чергою, *публічна власність* поділяється на дві форми: державну та комунальну. До *приватної власності* належить як власність окремих фізичних осіб (індивідуальних власників), так і власність різноманітних юридичних осіб, діяльність яких оперта на приватно-правові взаємини (корпоративних власників). До цього кола можна віднести промислові компанії, церкви, природоохоронні фонди тощо. Тому й мета посідання лісів може бути різною – для підприємницької діяльності, для забезпечування власних потреб у певних ресурсах лісу, для охорони природних територій. Звісно, така класифікація не є вичерпна, вона допускає певні спрощення й умовності. Скажімо, у випадку США поняття “державна власність” охопить як федеральні ліси (які перебувають у віданні центрального уряду), так і ліси, що належать окремим штатам. У той час у їх правовому статусі існують певні відмінності [144]. Різні країни мають ще й власне визначення поняття “ліс” (див. вище 5.3.). У багатьох випадках це має вирішальний вплив на розуміння та підходи до права власності на ліси [40 : 4].

Важко достеменно встановити причину такої різноманітності форм власності на ліси. Найвірогіднішою видається думка, що сучасний розподіл лісових посіlostей є наслідок історичного розвитку й поєднання конкретних економічних, соціальних та політичних обставин у кожній окремій країні. Яскравим прикладом можуть слугувати США й Канада – дві країни, що межують, проте мають дуже відмінну структуру власності на ліси та форми ведення лісового господарства (див. нижче цей підрозділ).

Економісти школи прав власності пропонують своє пояснення виникнення та еволюції права власності починаючи з первісного суспільства, в якому такого інституту не існувало. Принципова ідея полягає в тому, що, коли якогось ресурсу є вдосталь порівняно до попиту на нього, вартість ресурсу низька. А система правил, які регулюють викорис-

товування цього ресурсу, чи взаємин власності на нього є доволі примітивна. Але зі збільшенням вартості ресурсу, зростає й можлива вигода від вдосконалення його розподілу. Це й породжує досконаліші стосунки власності [187].

Вочевидь, найстарішою формою користування лісами був *груповий ужиток спільної власності*. Ця форма характерна багатьом хліборобським і скотарським цивілізаціям і була повсюдно поширена в минулому, а на сьогодні ще частково збереглася в країнах третього світу [189]. Груповий ужиток, однак, не означав рівноправного доступу до ресурсів усіх членів тих громад. Він надавав різний обсяг благ представникам різних суспільних верств. Але навіть якщо обмеження щодо деяких верств були дуже суворі, нікого не позбавляли цілком можливості користуватися лісом. Це особливо багато важило в часи низьких урожаїв та природних катастроф, коли ресурси лісу ставали важливим чинником виживання. Такий порядок до дрібниць регламентувало звичаєве право. Система групового вжитку спільної лісової власності заслуговує на увагу з огляду на те, що вона, поєднавши обмеження та обов'язки, забезпечувала доволі високий рівень охорони та невиснажливого використання лісових ресурсів [186].

Однак ця система надто повільно пристосовується до змін. Тому в разі зіткнення з новими формами присвоєння ресурсів, її регулятивна сила значно слабшає, й вона може спровокувати руйнівну експлуатацію лісів. У країнах, що розвиваються, присвоєння земель відбувається шляхом поширення права приватної власності на сільськогосподарські угіддя, створені внаслідок усунення лісової рослинності, а також проголошення лісів державною власністю. Цей процес – головна причина занепаду групового вжитку, дискримінації традиційних користувачів та скорочення лісових площ [189]. Варто зазначити, що сучасна структура власності в європейських лісах значною мірою також є наслідок подібного процесу, який проходив упродовж XVIII – XIX століть.

Розвиток промислового лісового господарства, пов'язаного з великими обсягами заготівлі лісової продукції та лісовідновлювання, скорочує площі земель, що перебувають у груповому вжитку, й руйнує традиційну схему користування лісом. Це негативно позначається на житті місцевих громад, особливо їх найбіднішої частини [189]. Навіть якщо

лісове законодавство визнало б цей тип користування в принципі, бракувало б конкретних правових норм, аби його захистити. Такий стан спричиняє перехід до виснажливого користування, яке створює умови, щоб прибуток швидко зростає у короткочасній перспективі. Тому в країнах, де ще зберігся груповий ужиток лісових ресурсів (як от Бразилія, Індонезія, Непал, Лаос тощо), гостро відчувають потребу в новому законодавстві, яке поєднає принципи підтримного розвитку зі збереженням і зміцненням звичаєвого права [186].

Право комунальної власності можна розглядати як своєрідний наслідок еволюції традиційного групового вжитку лісів. Воно передбачає, що ліс перебуває у власності територіальної громади. На відміну від попереднього випадку, усі члени громади мають рівні права володіти, користуватися та розпоряджатися цим лісом. Слід зазначити, що в часи докорінних соціальних та економічних змін комунальні ліси повною мірою вписуються в схему “трагедії громадського пасовища” – спустошення природних ресурсів, які перебувають у спільній власності (див. вище 1.2.). Тому традиційно комунальну власність на ліси розглядають як застарілу та малоефективну [190]. Однак такий погляд справедливий лише частково, коли він стосується до періоду занепаду цієї форми власності.

У наш час значення комунальної власності в загальній світовій структурі власності на ліси зростає. З кінця 1980-х уряди деяких держав зі значними лісовими ресурсами (Болівії, Перу, Колумбії, Уганди, Танзанії, ПАР, Зімбабве) передають вагому частину державних лісів у комунальну власність чи наділяють місцеві громади ширшими правами щодо вжитку державних лісів. Це зумовлюють не лише міркування справедливості, але й те, що в багатьох випадках місцеві громади краще господарюють ніж державні структури [40 : 2].

Комунальна власність не є анахронізм і в розвинених державах. Як зазначає F. Schmithüsen [132], на сьогодні комунальні ліси в багатьох країнах (Швейцарія, Італія, Німеччина), особливо в гірських районах, – важлива частина місцевих ресурсів. Переважно тут господарюють на основі правил, що забезпечують належну охорону, поважають інтереси громад, мають тривалу історію та підтримані місцевими звичаями. Призначення цих лісів різноманітне. Традиційно, вони задовольняють

щоденні потреби громад у паливі, лісовій продукції, випасанні худоби тощо. У згаданих країнах останні два століття вони також давали вагомі прибутки від комерційної заготівлі деревини. Проте ось уже біля тридцяти років першорядного значення набуває нематеріальна вартість комунальних лісів (як середовища для відпочинку та розвитку туризму, джерела духових цінностей). Вивчення громадської думки доводить, що навіть місцеві жителі (для яких економічне значення лісів і далі важливе) чимраз більшою мірою розглядають комунальні ліси саме в такому розрізі. У правовій царині ще залишаються певні проблеми. Насамперед, це потреба надати комунальним лісам статусу місцевого ресурсу, чітко законодавчо визначити права та обов'язки комунальних власників та створити правову базу нових форм користування комунальною власністю на основі договорів на довгострокове господарювання й ужитку.

Отже, досвід окремих розвинених країн дає підстави розглядати право комунальної власності на ліси за умови його належного юридичного оформлення вже як цілком сучасний, раціональний спосіб регулювання доступу до лісових ресурсів. Ця форма власності, загалом, сприяє становленню підтримного розвитку та має значний потенціал, щоб удосконалити вжиток лісових ресурсів, їх охорону та забезпечити рівноправний доступ до благ, які дають ліси.

Приватна форма власності на ліси здебільшого виникала внаслідок присвоєння природних ресурсів та освоєння нових земель (займанщини). Наявність додаткових земель та можливість закріпити за собою право власності на них були основні спонуки, щоб поширювати людські поселення та сільськогосподарські угіддя на ліси. Однак певна частина лісів усе-таки залишалася. Найчастіше з причини їх непридатності для рільництва чи скотарства. Пізніше, коли заготівля деревини стала виправданою з комерційного погляду, ці ліси стали додатковим джерелом прибутку селянських господарств [186]. У країнах Західної Європи та деяких регіонах Північної Америки тепер проходить назадній процес – заліснювання сільськогосподарських земель, вивільнених внаслідок значного підвищення врожайності. Проте в країнах третього світу збереглася тенденція до набуття землі в приватну власність шляхом обернення ділянок лісу в сільськогосподарські угіддя (див. вище Розділ 5.).

Щобільше, ця практика залишається одним з основних чинників знеліснення на всесвітньому рівні [2].

Розглядаючи розподіл приватних лісів за категоріями власників, можна відзначити істотну частку селянських (фермерських) лісів. Ці ліси, особливо в гірських районах, де умови для основних видів сільськогосподарської діяльності менш сприятливі, є важлива ресурсова база. Як зазначалося, площа фермерських лісів більшає в міру вивільнення надлишкових сільськогосподарських угідь. Великі приватні лісові масиви з промисловим методом господарювання зосереджено головно в регіонах із високопродуктивними шпильковими лісами (США, Чилі, Аргентина, Нова Зеландія) [190]. Збільшення приватних лісів проходить і внаслідок впливу політичних обставин (наприклад, реституції лісів у Центральній та Східній Європі, націоналізованих після Другої світової війни) [149].

Окремої уваги заслуговує право на *вільний приступ до лісів* (“право кожної особи”). Його найдоцільніше розглянути в контексті приватної власності, оскільки саме в цьому випадку потенціал можливих суперечностей найвищий. Державна та комунальна форма власності вже за своєю суттю передбачають можливість багатьох осіб використовувати ліси, хоч і не виключають істотних обмежень у цьому. Право на вільний приступ до лісів, вочевидь, утвердилося звичаєвим шляхом разом з формуванням самого інституту власності на ліси й спирається на давню традицію права на необмежене пересування та відпочинок у лісі. За своєю юридичною природою це сервітут, тобто право третьої особи користуватися чужим майном.

Право вільного доступу характерне насамперед країнам континентальної Європи. Приміром, законодавство Фінляндії передбачає, що люди мають необмежений доступ (пішки, на лижах чи велосипедах) до лісових земель, які безпосередньо не прилягають до приватного житла. Це право охоплює також можливість тимчасово залишатися на цих землях (у тому числі напинати намети), збирати дикорослі квіти та плоди (які не підлягають охороні), купатися й митися у водоймах. Однак заборонено розкладати багаття (крім надзвичайних випадків); рубати чи ушкоджувати дерева, які ростуть; смітити; їздити моторизованим транспортом без дозволу власника; рибалити та полювати без відповід-

ної ліцензії; а також входити на лісові ділянки, які можуть зазнати від цього шкоди [191 : 6]. Англо-американська правова традиція права вільного доступу не передбачає. Однак великі приватні власники, зокрема лісопромислові компанії, часто добровільно встановлюють режим доступу до своїх лісів, який близький до вільного.

На сьогодні в багатьох країнах ще не забезпечено належного правового регулювання приватних лісів [186]. Законодавство часто створює перешкоди втіленню приватної ініціативи в лісорозведенні та веденні лісового господарства. Тому утвердження підтримного розвитку диктує необхідність переглянути законодавство, щоб заохочувати належне господарювання в приватних лісах; скасувати правові норми, які стримують приватних власників від заліснення частини своїх земель та обмежують їх право розпоряджатися цими деревостанами на власний розсуд; заохочувати агролісівництво; належно регламентувати орендні взаємини.

Право *державної власності* на ліси в Європі бере свій початок від великих лісових масивів, які стали мисливськими угіддями правителів та знаті. З часом на перший план вийшла цінність цих масивів як джерела деревини. Упродовж XIX ст. вони стали ядром сьогоднішніх державних лісів [174].

Цю традицію державної власності на ліси та підпорядкованого урядові лісового господарства колоніальні держави, починаючи з XVI – XVII століть, впроваджували в своїх колоніях. Як уже зазначалося, процес присвоєння державою прав власності, користування та контролю триває й сьогодні. Лісові землі, які ще не закріплено за якимось конкретним власником, проголошують державною власністю. Ця тенденція характерна багатьом країнам, що розвиваються (Індонезія, Малайзія, Камерун тощо) [2]. Хоч у низці держав-колишніх колоній, як от у США, Мексиці, Папуа Новій Гвінеї така практика не здобула значного поширення [40 : 2].

Застосування цього принципу, впровадженого колоніальними державами й збереженого в лісовому й земельному законодавстві багатьох країн-колишніх колоній, створює особливе становище. Владні структури, вбачаючи можливість отримати значні прибутки від промислової заготівлі деревини, заохочують вивіз лісової продукції та розвиток лі-

сової промисловості. Та оскільки вони неспроможні самостійно організувати цей процес, то змушені покладатися на приватний, а в багатьох випадках і на тіньовий, сектор. Роль державних органів зводиться здебільшого до ліцензійної діяльності [186].

Найпоширеніше ідея державної власності на ліси було втілено в країнах, де утвердилися політичні режими, оперті на комуністичну ідеологію. Тут вона стала виключною (СРСР) чи абсолютно переважала (більшість держав Центральної та Східної Європи).

Структура лісової власності переважно є мішана. Частка різних форм власності змінюється в широких межах залежно від особливості країни. Однак найбільше поширено на планеті приватну й державну власність на ліси. Хоч немає країн, де приватна власність у цій царині була б виключна. Небагато держав зберегло й виключну державну власність на ліси [186]. Це комуністичні та деякі посткомуністичні країни. До початку 2002 року до цієї нечисельної категорії належала й Україна³⁹. Державна власність, зазвичай, переважає в країнах, що розвиваються, які мають великі цілинні чи малоосвоєні лісові масиви (Латинська Америка, Південно-Східна Азія, Екваторіальна Африка). А приватна – в країнах із давно освоєними землями, високою густотою населення та інтенсивним сільським господарством [190].

У США, Австралії, Норвегії в приватній власності перебуває від 70 до 80% лісових земель; в Японії – близько 60% [9]. Подібна ситуація в Аргентині – частка приватних лісів становить 80% [40 : 7]. У Швеції також цілковито переважає приватна власність: половина лісів належить фізичним особам, а 37% – кільком великим лісопромисловим компаніям. Частка публічної власності незначна: 8% лісів перебуває у муніципальній власності, і тільки 5% – у державній [192]. У сусідній Фінляндії приватні непромислові суб'єкти посідають 62% лісових земель (проти 24%, які перебувають у державній власності та 9% у власності приватних промислових компаній) [191 : 7]. У ФРН ліси приблизно порівно розподілено між державою, приватними та комунальними власниками [193]. За незначним винятком там немає великих лісових

³⁹ Детально питання власності на ліси в Україні розглянуто нижче в 6.6.

маєтків, які лісопромислові компанії мали б у власності чи орендували б їх [194]. Особливе місце серед розвинених країн посідає Канада, де в державній власності перебуває 94,4% усіх лісів. Однак це малоосвоєні масиви, як і в згаданих вище країнах, що розвиваються, а найінтенсивніше господарюють у приватних лісах (частка яких мізерна) [195]. Особливістю США є істотна відмінність між регіонами держави: на східному узбережжі, подібно до Західної Європи, переважає приватна власність на ліси, а на західному, як і в Канаді, – державна [196].

Комунальна власність на ліси найпоширеніша в країнах, що розвиваються. Скажімо, в Мексиці тубільне населення та місцеві громади посідають 80% лісів, у Папуа Новій Гвінеї – 90% [40 : 7]. Значний інтерес становить Швейцарія. Це приклад держави з високорозвиненим лісовим господарством і однією з найвищих часток публічної власності на ліси (біля двох третин). Незвичність полягає в тому, що понад 90% публічних лісових земель належить комунальним структурам різного рівня (муніципалітетам, сільським громадам, кооперативам). Тобто в цій країні переважає публічна власність у комунальній формі, тоді як у цілковитій більшості країн переважає державна форма публічної власності на ліси. Інша третина лісів перебуває в приватній власності (селян та, дедалі більшою мірою, людей з професійною діяльністю в інших галузях) [132].

Структура власності на ліси – доволі стаłe явище. Проте у всесвітньому вимірі можна виокремити певні тенденції щодо її змін:

- зростання загальної площі приватних лісів унаслідок лісорозведення на землях, що вийшли з сільськогосподарського вжитку (Західна Європа, Північна Америка);
- оголошення державною власністю лісових земель, які ще не закріплені за якимось конкретним власником, а також передання частини цих лісів у комунальну власність в окремих країнах, що розвиваються, зі значними лісовими ресурсами;
- реституція націоналізованих за комуністичного правління приватних і комунальних лісових посіlostей у більшості держав Центральної та Східної Європи.

6.3. Оптимальна форма власності на ліси: приватна чи публічна?

Гострі дискусії щодо того, яка ж форма власності – приватна чи публічна в формі державної – більшою мірою відповідає інтересам раціонального вжитку природних ресурсів, точаться щонайменше два століття. З погляду моделі чистої ринкової економіки виключна приватна власність, тобто така, яка стосується до всіх складників інституту права власності й допускає, що власникові нічого не заборонено, є істотною передумова, щоб досягнути найвищого рівня добробуту [187].

Щоб забезпечити найефективніший ужиток ресурсів правів власника повинні мати певні важливі риси. Вони мають бути виключні, тобто кожен власник повинен мати змогу здійснювати свої права без утручання інших суб'єктів. Ці права повинні цілковито приносити користь власникові, тобто його зацікавленості господарювати й використовувати ресурси для щонайбільшого прибутку не має притуплювати необхідність вносити якусь плату чи обмеження очікуваного прибутку. Вони мусять бути достатньо тривалі в часі, аби гарантувати власникові отримання благ від його теперішніх дій. Також вони мають бути подільні та підлягати відчуженню, щоб власник міг передати ці права іншій особі, коли зміняться обставини. І, нарешті, вони повинні бути гарантовані, так аби невизначеність будь-якого з цих елементів чи певні права на це майно третіх сторін не підривали зацікавленості власника ефективно використовувати ресурси [197]. Цей “пучок” може бути більший чи менший залежно від того, наскільки повні є права власника в цих вимірах. Регулятивні функції держави в цьому випадку мінімальні, вона має проводити “політику невтручання” (*laissez-faire policy*).

Найближчий до такої моделі сучасний приклад можна відшукати у Великій Британії. Окремий власник має певну ділянку землі. Це передбачає “вільне посідання” (*freehold*) корисних копалин, поверхні землі, вод, рослинності, дичини, будівель та всіляких удосконалень. Ці повноваження врегульовано в численних нормах загального права. Суперечки розв'язують приватним шляхом. До їх вирішення, звичайно ж, можуть залучати суди та інші державні органи. Але на практиці їх роль, здебільшого, мінімальна [198]. Варто зазначити, що в цій країні

стандарти лісового господарства високі. Тобто власність у формі, якнайбільше наближеній до чистої ринкової моделі, може успішно функціонувати. Однак такий привабливий стан існував далеко не завжди. У тій же Великій Британії ліси зазнали спустошливої експлуатації у XVIII – XIX століттях [174].

Приватну власність заохочували і з політичних міркувань. Наприклад, уряд США до 1891 року провадив політику “звільнення” (“disposal”), тобто намагався щонайшвидше передати федеральні землі, в тому числі й ліси, в приватну власність. Цей підхід спирався на погляди, сформульовані на початках американської незалежності такими діячами як Т. Джефферсон (Т. Jefferson). Вони розглядали приватну власність на землю як надійну протигагу тиранії. В умовах переважно аграрного суспільства посідання землі, найважливішого засобу існування, мало гарантувати особисту свободу, гідність та економічну безпеку. Як уважає Р. Нірт [199 : xvii], ця ідея мала сенс свого часу, проте зі зміною обставин не змогла запевнити економічної безпеки та запобігти зловживанню приватною власністю з боку щойно сформованого класу великої буржуазії.

Інший промовистий приклад можна навести з вітчизняної історії. На початок XX ст. в Галичині, тодішньому коронному краї Австро-Угорської імперії, за відносно короткий час (40 – 50 років) вирубали щонайменше дві третини запасу деревини в приватних лісах [128]. При цьому цілковито занедбували лісовідновлювання. Лісівник Казимир Кессельрінг (K. Kesselring) аналізував той стан 1901 року. Він дійшов висновку, що головна причина спустошення галицьких лісів криється в тому, що значна частина власників на підставі права приватної власності розглядає ліс як винятково своє добро, яким можна розпоряджатися довільно, без огляду на те, які наслідки це може спричинити для загалу. Згаданий автор пропонує взяти приватні ліси під суворий контроль державної влади чи навіть націоналізувати шляхом викупу. На його погляд, суспільство стоїть перед дилемою: або визнати непорушність права приватної власності на ліси й очікувати ще гірших наслідків, або ж вилучити їх з-під права приватної власності й опікуватися лісами тією мірою, що необхідна, аби утримувати їх у належному стані. Середнього шляху відшукати неможливо, підсумовував Кессельрінг [165].

Це яскравий приклад провалу ринку. Він неспроможний урахувати вартість багатьох ресурсів і корисних властивостей лісів, і приватні структури не зважають на них у своїй діяльності. Відповідно, ресурси, цінність яких не має грошового виразу, такі як чисте повітря й вода, постачатимуться на нижчому від соціально оптимального рівні. З іншого боку, ринок може не враховувати збитків, заподіяних довкіллю. Скажімо, заготівлею деревини чи виробництвом целюлози. Отже, ці продукти можуть виробляти в надмірних із соціального погляду обсягах. Інша загроза провалу ринку полягає в тому, що намагання приватних власників отримати якомога більший прибуток може суперечити далекосяжним економічним інтересам та добробуту майбутніх поколінь [33].

Звідси випливає, що державі, як виразникові суспільних інтересів, належить встановлювати певні правила щодо охорони й ужитку природних ресурсів, оскільки ринок та пов'язані з ним права власності не спроможні впоратися із задоволенням усього розмаїття інтересів суспільства. З цієї ж причини потрібні публічні ліси. Їх найперше призначення – забезпечити ті блага, які не можуть надходити в достатніх обсягах з приватних земель.

У Радянському Союзі було запроваджено взаємини власності, які містяться в цілком протилежнім краї згаданого вище спектра. Тут йшлося вже не про контроль чи націоналізацію шляхом викупу. Утвердилася цілковито одержавлена модель взаємин власності. В умовах однопартійної політичної системи та централізованої планової економіки держава не просто виступає єдиним власником лісових земель та ресурсів, а й в особі своїх органів провадить лісове господарство, здійснює заготівлю та переробку лісових ресурсів, а також виконує контрольні функції. Така положення закріпили законодавчо. Приміром, Лісовий кодекс УРСР (1979 р.), як і будь-який інший радянський нормативний акт з цього питання, встановлював:

“Відповідно до Конституції СРСР і Конституції Української РСР ліси є державною власністю – загальним надбанням усього радянського народу.

Ліси перебувають у виключній власності держави й надаються тільки в користування. Дії, які в прямій чи прихованій формі порушують право державної власності на ліси, забороняються” [200 : ст. 3].

Унаслідок такого підходу ліси, як і інші природні об’єкти, не визнавали товаром. Відповідно вважали, що вони не можуть мати вартості або якогось грошового чи товарного еквівалента. Державні фонди природних ресурсів розглядали цілком відокремлено від товарно-матеріальних і фінансових фондів держави [115 : 14].

Такий підхід, вочевидь, був не просто вияв категоричного неприйняття більшовиками приватної власності як однієї з можливих засад економічного життя суспільства. Він ще й відображав погляди, які переважали на той час серед вчених-лісівників у Росії й загалом у світі.

Цікаво зазначити, що близької до попередньої позиції в питанні власності на ліси дотримувалися й українські державні діячі доби Національної революції 1917 – 1921 років. Закон “Про ліси в Українській Народній Республіці”, ухвалений 13 січня 1919 року, передбачав націоналізацію всіх приватних лісів. Але цей документ допускав збереження за попередніми господарями “права порядкування та користування” коли йшлося про трудове селянство, місцеве самоврядування та наукові установи [7]. З відомих причин цей закон не мав жодного впливу на стан і подальший розвиток лісового господарства в Україні. Проте він є ще одне свідчення, що на початку XX ст. багато людей з різними, навіть протилежними, політичними поглядами сприймали державну власність на ліси як своєрідну панацею, що запевнить їх належну охорону й раціональний ужиток.

Однак як показує радянський досвід, такі великі сподівання на переваги виключності державної форми власності загалом не справдилися. Унаслідок тривалого монопольного становища державної форми власності в Радянському Союзі дійсний економічний та правовий зміст лісових ресурсів деформувався. Ліс надавали лише в користування державним підприємствам. Він, відповідно, не міг бути предметом купівлі-продажу, обміну, дарування, успадкування чи інших цивільних правочинів, оскільки вони суперечили б принципу виключної держав-

ної власності на ліси. Як наслідок, ліс могли залучати в цивільний чи товарний обіг не як цілий комплекс (земельна ділянка з наявними на ній ресурсами та корисними властивостями), а лишень у вигляді заготовленої сировини (здебільшого деревини). Тому економічний інтерес державних підприємств-користувачів полягав у тому, аби надати лісові “товарного вигляду”, тобто заготовити щонайбільше сировини. При цьому вони мало зважали на екологічні чи соціальні функції лісів, які й у цьому випадку не мали жодної матеріальної цінності й часто стояли на заваді найефективнішим з економічного погляду схемам заготівлі. Отже, в умовах виключної державної власності ліс як угіддя не визнають носієм вартості, тобто як і у випадку “дикого” ринку його оцінено неповно й необ’єктивно, що не сприяє підтримному господарюванню.

Спустошливу експлуатацію лісів у СРСР протягом 1930–50-х років виправдовували офіційною тезою про пріоритетність економічного зростання на тлі “невичерпних природних багатств” [201]. Руйнівні наслідки такого підходу добре видно на прикладі України. Упродовж 1950-х років обсяг лісозаготівлі в Україні пересічно на 300% перевищував розрахункову лісосіку. У Київській області ще 1959 року вирубали лісосічний фонд 1977 року [202]. Небаченими темпами спустошували карпатські ліси. Тільки за чотири роки (1956–60 рр.) там вирубали половину запасу “умовно стиглої” деревини, наявного на 1 січня 1956 р. “Умовність” полягала в тому, що вік рубання знизили зі 120 до 80 – 90 років [167]. Тобто набагато більше лісових масивів стали розглядати як “стигли”. Наукові принципи неодноразово докорінно переглянуто й “скоректовано” на користь лісоексплуатації. Приміром, способи обчислення розрахункової лісосіки (яких застосовували аж п’ять) з 1957 по 1973 р. переглядали тричі [203].

Є підстави твердити, що в СРСР інтереси лісоексплуатації завжди, навіть у “щасливі” 1970 – 80-ті роки, панували над інтересами охорони лісів. Наприклад, 1984 року, щоб зберегти генетичний фонд подільських грабових дібров у лісах Вінницької, Хмельницької та Тернопільської областей пропонували виділити 51 генетичний резерват загальною площею близько 2 тис. га. Однак такі пропозиції було відхилено внаслідок заперечень лісозаготівельників, оскільки ці ліси склалися здебільшого зі стиглих і таких, що пристигали, деревостанів [204]. Отже,

поведінка державного апарату чи окремих його відомств (які теоретично мали б керуватися інтересами всього суспільства) може нічим не різнитися від поведінки недалекоглядного приватника, що мислить категоріями сьогоденного зиску. А, загалом, виключна державна власність на лісові землі й ресурси не виступає гарантією підтримного розвитку лісового господарства.

Проте розглянутий радянський досвід є крайній прояв одержавлення власності. Поширеніша практика, коли уряди держав зі значними лісовими ресурсами, зберігаючи ліси в публічній власності, наділяють правом володіти й користуватися (в тому числі заготовляти деревину), а також повноваженнями з господарювання, великі приватні компанії, укладаючи договори *лісозаготівельних концесій*. Компанії, натомість, зобов'язуються сплачувати урядові попневу плату та інші відповідні платежі. Концесії широко застосовують на публічних лісових землях у Канаді, Росії, Папуа Новій Гвінеї, Індонезії, Малайзії тощо. За оцінками 1980 року, 90% усього світового обсягу ділової деревини-кругляка заготовлено шляхом концесій [40 : 8].

Практика концесій пов'язана з багатьма шкідливими явищами, насамперед з корупцією й незаконним вирубуванням деревини, які стали звичними. Справжню гостроту цієї проблеми ілюструє той факт, що загальносвітова вартість деревини, яка щорічно незаконно вирубують на публічних землях, оцінено щонайменше в 10 – 15 млрд. доларів США (це більше від щорічної суми позик Всесвітнього банку країнам-клієнтам) [40 : 3]. У багатьох державах уряди надають концесії тільки вузькому колові обраних лісозаготівельних компаній. Такі компанії, що мають підтримку на найвищих щаблях влади, легко обходять законодавство про охорону лісів. Тільки незначну частину прибутків спрямовують на лісовідновлювання [40 : 8]. За таких умов господарюють насамперед, а інколи й винятково, в інтересах владних еліт, хоч лісові землі формально належать державі. Посутньо, політика концесій ґрунтується на гіпотезі, що саме державна власність є оптимальна форма власності на ліси. Проте гострота проблем, пов'язаних з корупцією та незаконним вирубуванням дають підстави твердити, що концесії, здебільшого, несумісні з утвердженням підтримного розвитку.

Господарювання в державних лісах, навіть в тих країнах, де держава виступає власником лісів в умовах добре сформованої ринкової економіки, пов'язане з певними труднощами. Діяльності публічних установ не регулює конкуренція, тому шляхи заохочувати їх ефективну роботу не такі, як у приватних компаній. Відповідно, завдання державного органу в галузі лісового господарства полягає в тому, щоб створити таку систему правових приписів і економічних спонук, яка забезпечить найвищу ефективність роботи підпорядкованих йому підприємств [188]. Однак у державному лісовому секторі ефективність не можна вимірювати тільки ринковими показниками, оскільки публічні лісові землі насамперед покликані забезпечувати суспільство екологічними й соціальними цінностями, які (як уже зазначено) на ринку безпосередньо не виступають товаром і найчастіше ускладнюють заготівлю деревини як єдиного товарного продукту.

Інша низка питань виникає, коли розмір публічної власності на ліси особливо великий. Як у випадку Канади та деяких регіонів заходу США, де цілковита більшість, або й уся деревина надходить з публічних земель. У цьому разі, як зазначають D. Wear і F. Stuart [196], державна лісова служба є не просто учасник ринку, а визначає його. Відповідно, постають питання антимонопольного контролю. Оскільки ціну й обсяг продукції (деревини) з публічних лісових земель регулюють неринкові чинники, її надходження штучно формує певну структуру економіки регіону та, посередньо, впливає навіть на лісове господарство на приватних землях. Ще одна проблема пов'язана із забезпеченням добробуту місцевого населення. Публічні лісові підприємства переважно збільшують обсяги заготівлі деревини та регулюють ціни, керуючись міркуваннями стабільності (збереження робочих місць, високих заробітків). А це, здебільшого, стримує підвищування ефективності роботи підприємств [196].

Таким чином, попри те, що інститут права власності істотною мірою визначає стан охорони, вжитку та відтворювання лісів, якоїсь прямої залежності між формою власності на лісові землі та ресурси й рівнем ведення лісового господарства не існує. Бракує й очевидних аргументів, щоб неупереджено обрати “найкращу”, оптимальну на всі випадки форму власності. Можна навести багато прикладів, коли і пуб-

лічні, й приватні ліси високопродуктивні завдяки належному господарюванню. Водночас, як приватні, так і публічні ліси можуть стати об'єктом виснажливої експлуатації. Звідси випливає, що завдання правової науки в цій сфері полягає не в пошуку аргументів на користь заздалегідь відомої “найкращої” форми власності, а в з'ясуванні умов, за яких потенціал кожної форми власності використовуватимуть повною мірою, щоб утвердити підтримний розвиток.

6.4. Переваги й недоліки сучасної структури власності на ліси в індустріалізованих державах

Насамперед необхідно зазначити, що в Україні до питання переваг та недоліків сучасної структури власності на ліси в розвинених державах звертаються доволі часто. Причина очевидна – фахівці прагнуть відшукати в світовому досвіді аргументи на користь власного бачення майбутнього цього правового інституту в нашій державі. Водночас, відчутно брак матеріалів, які пропонували б неупереджений глибокий аналіз у згаданих царині, опираючись на фактичні дані та першоджерела [6]. Тому доцільно розглянути це питання, обравши за вихідну точку його висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

За приклад традиційного, успадкованого з радянських часів підходу до питання власності на ліси в розвинених державах можуть слугувати погляди, висловлені М. Савушиком та М. Попковим [205]. Тезово їх можна викласти так:

- Державна форма власності на ліси має незаперечні переваги над усіма іншими.
- Багатоукладність структури власності на ліси в розвинених країнах таки справді існує. Однак це є радше історичний пережиток, аніж політична чи економічна необхідність.
- У наш час приватна власність на ліси дедалі частіше виступає перешкодою ефективному плануванню й використуванню лісових земель та ресурсів. Тому в країнах з розвинутою ринковою економікою існує тенденція до розширення державної власності в цій галузі й скорочення приватної.

Треба зразу ж наголосити, що такі однозначні твердження, які при-таманні ідеологічним штампам минулого, здебільшого не оперті на факти й відображають дуже спрощене бачення справжньої складної картини.

У Німеччині, приміром, приватну та комунальну власність на ліси гарантує конституція. Її розглядають як передумову довгострокових інвестицій та функціонування ринкової економіки. Права та обов'язки всіх власників лісів чітко визначено й зрівноважено. Як наслідок розвитку демократії та зростання зацікавленості загалу довкільними проблемами, існує значний вплив громадяни істотно впливають не лише на лісову політику, але й на практику лісового господарства. Насамперед, багато з них – власники лісів (*див. нижче* цей підрозділ). Лісове господарство розглядають як надто важливу річ, щоб полишати його винятково на опіку спеціалістів. Держава, дотримуючись лісогосподарської стратегії “задля людей та з людьми”, вбачає своє призначення в розвитку голістичного господарювання та в гармонізації наявної багатоукладної системи власності [193].

Кожна п'ята фінляндська родина посідає лісову ділянку. Надходження від ужитку лісу є важливий складник прибутку багатьох домашніх господарств і сільських районів загалом, хоч серед власників лісів дедалі більше мешканців міст, які, зазвичай, мають іншу основну роботу [191 : 7]. Закон про приватні ліси, чинний з 1929 р., залишає приватним власникам широкий простір порядкувати в своїх лісах на власний розсуд, не зобов'язуючи, зокрема, провадити лісозаготівлю [191 : 10]. Однак підтримність повсюдно виступає природною основою господарювання [191 : 7]. Приміром, на цей час незаконний поруб лісу – вкрай рідкісне явище [191 : 10]. Це, звісно, не виключає того, що цілі й цінності приватних власників можуть не збігатися з інтересами широкого загалу, що й породжує розмаїття поглядів на приватне лісове господарство [191 : 7].

У Норвегії понад 70% лісів перебуває в приватній власності. Послідовне дотримання щодо їх власників принципу “свобода разом з відповідальністю” забезпечило дуже високий рівень лісового господарства та задоволення національних інтересів [206].

На думку F. Schmithüsen [132], комунальна форма власності на ліси виявляє більшу гнучкість, різноманіття цілей та здатність поєднати соціальні й економічні пріоритети, що зазнають змін з плином часу, ніж інші форми власності. Це, насамперед, зумовлено тим, що господарювання в комунальних лісах має задовольняти широкий спектр інтересів різноманітних груп громади-власника. Отож, вона є цілком життєздатною, а її існування доцільним (*див. вище 6.1.*).

У Нідерландах фізичні та юридичні особи виявляють щораз більший інтерес до можливостей інвестувати в лісорозведення (фермерські ліси та “нові маєтки”), хоч це й вимагає значних коштів. Наприклад, у Західній Голландії це 31 000 – 51 000 доларів США на 1 га [133]. Цілком очевидно, що навіть за найсприятливіших умов держава навряд чи погодиться на такий високий рівень фінансування лісгосподарської галузі.

Цікаво зазначити, що навіть такий, здавалося б незаперечний, недолік недержавних форм власності як невелика площа окремих лісових господарств (перешкода ефективному плануванню та вжитку лісів) багато вчених розглядають як перевагу. У Німеччині існує понад 400 тис. малих приватних лісових ділянок (площею до 100 га, а багато навіть до 1 га). У Швейцарії середній розмір лісових маєтків також незначний: 70% публічних власників (громад) посідають лісові масиви, що не більші за 100 га, а середня площа приватних лісів не перевищує 1 га. Однак це, поряд із поширеністю комунальної власності, не перешкоджає дуже інтенсивно господарювати й належно охороняти ліси. Водночас у такий спосіб багато громадян безпосередньо залучено в лісове господарство [193; 132].

Подібний стан існує й у Фінляндії, де середній розмір лісової ділянки у приватній непромисловій власності становить 33 га, однак площа 35% таких ділянок не досягає й 5 га. Невеликий розмір приватних маєтків зумовлює те, що переважає поступове чи вибіркове рубання, а площа суцільних зрубів рідко коли перевищує 2 га. У такий спосіб формують найдоцільніші з екологічного погляду різновікові деревостани. Не відчутно несприятливих наслідків і в економічній галузі – саме з приватних непромислових лісів (які займають лише дві третини лісових земель) надходить біля трьох чвертей загального обсягу деревини, що

споживає потужний фінляндський деревообробний комплекс [191 : 7]. Таким чином, у розглянутих випадках приватна власність на ліси є спонука, а не перешкода підтримному господарюванню.

Окрім того, в багатьох розвинених державах урухомлено механізми, які істотно згладжують недоліки невеликих розмірів лісових маєтків. Наприклад, у Фінляндії приватні власники лісів об'єдналися в понад триста місцевих лісогосподарських асоціацій. Ці асоціації надають своїм членам допомогу в збуті деревини, плануванні лісозаготівель, лісокультурних заходах тощо. На регіональному рівні інтереси асоціацій представляють федерації, які захищають інтереси лісових власників насамперед у справах торгівлі деревиною та оподаткування. Загальне керівництво діяльністю цих установ здійснює Федерація сільськогосподарських і лісогосподарських виробників [191 : 19].

У цій країні державні органи також залучено до регулювання приватного лісового сектора. Регіональні лісівничі управи не лише контролюють, як приватні власники дотримуються лісового законодавства, але й сприяють їх діяльності. Наприклад, через лісовпорядкування, прокладання лісових шляхів, утримання осушувальних систем. Діяльністю регіональних управ керують два лісівничі центри, які насамперед виконують консультативний та інструктивний матеріал. Основна частина коштів для такої діяльності надходить від держави [191 : 19]. Також ефективно функціонує система державних грантів на вдосконалення приватного лісового господарства [191 : 10].

Національні ліси в США є прикладом ефективного господарювання державних установ з природними ресурсами в умовах ринкової економіки. Цей досвід безперечно, заслуговує уваги. Однак слід наголосити, що публічне господарювання проводять, поєднуючи з приватним і добре сформованими приватними ринками деревини. Ці ринки надають цінну інформацію про якість господарювання. А загалом, на думку J. Beuter [144], саме поєднання приватної та публічної форм власності на ліси в США створює можливості, щоб розв'язувати широкий спектр питань: від забезпечування ресурсової бази вільного підприємництва до охорони лісів. Ця різноманітність забезпечує від можливих перегинів у той чи інший бік [144].

Великий інтерес становить досвід Канади. У цій країні значну роль приватних лісових підприємств, складника ринкової системи, поєднано з панівною державною формою власності на ліси (див. вище 4.2.). Є пропозиції саме на таких засадах зорганізовувати лісове господарство в Україні [205].

Як повідомляє Р. Pearse [195], у Канаді переважають два типи використання державних лісів: на основі договорів щодо ведення господарства та ліцензій на заготівлю деревини (їх детально розглянуто в 7.6.). Угоди цих двох типів щонайкраще сприяють економічному розвитку, який у минулому був головним завданням лісовою політики. Проте такий підхід породжує й певні проблеми. У той час як підтримування конкуренції є одне з першорядних завдань держави в умовах ринкової економіки, ця система послаблює конкуренцію між деревообробними компаніями. У Канаді, на відміну від США та інших західних держав, лісову промисловість переважно, а в деяких районах цілком, забезпечують деревиною з державних земель. Тому брак конкуренції серед покупців деревини та прив'язування прав на заготівлю деревини до виробничих потужностей дає ефект концентрації виробництва, регіональної монополізації в постачанні деревини та створює нездоланні перешкоди новим учасникам ринку [188].

Ще одна складність пов'язана з отриманням адекватної плати за деревину, яку заготовляють на публічних землях. За відсутності альтернативних джерел постачання деревини, розмір попневої плати визначають адміністративним шляхом. Це стає підґрунтям, щоб звинувачувати уряд у заниженні чи завищенні плати за деревину, а також постійного тертя між державними органами, вітчизняними компаніями та їх закордонними конкурентами [195].

Однак чи не найбільший недолік полягає в тому, що в Канаді зростає стурбованість низькою зацікавленістю вкладати кошти в розвиток лісового господарства, насамперед у лісовідновлювання, на тих землях, де приватні компанії господарюють, але не посідають їх. Дослідження показало, що кошти, які витрачають користувачі на лісокультурні заходи в перерахунку на 1 га на публічних землях, не становлять і чверті аналогічних витрат на приватних землях цих же компаній [207].

Як уже зазначалося, користувач зобов'язаний виконувати певний обсяг цих операцій власним коштом під загрозою санкцій відповідно до договору. Цей регулятивний підхід може забезпечити проведення найнеобхідніших лісокультурних заходів, таких як засаджування зрубів, але не може забезпечити високого рівня догляду за цими масивами. Адже, загалом, економічний інтерес користувача полягає в тому, щоб обмежити свої зусилля з догляду за лісом на мінімальному рівні, передбаченому умовами договору.

Очевидно, що користувачі публічних лісів занедбують відтворення лісових ресурсів тому, що їх права не гарантують отримання очікуваних від цього благ. На відміну від власників приватних земель, які можуть сподіватися пожати всі плоди своїх зусиль, умови договору обмежують користувачів конкретними видами благ, на які вони можуть претендувати; часом, упродовж якого вони можуть користати з цих благ; а також необхідністю сплатити певну частину прибутку публічному власникові. Щобільше, попри значну тривалість договорів, права користувачів можуть зазнати певних обмежень внаслідок якихось законодавчих рішень. Тобто існує ризик політичного втручання, яке може звести нанівець очікувані від лісовідновних заходів прибутки [195]. Отже, модель, ґрунтована на державній власності на ліси та на веденні господарства приватними структурами загалом не спроможна забезпечити відтворення лісів відповідно до вимог підтримного розвитку.

Теоретично, існує два шляхи виходу з цього становища. Перший полягає в переході до цілковито одержавленої моделі радянського типу, коли держава здійснює повноваження власника, господарює та заготовляє лісові ресурси. Однак такий спосіб відкидають не лише з політичних міркувань, а насамперед тому, що він не забезпечує належних спонук підвищувати ефективність господарювання. Тому в Канаді, як і повсюдно в світі, виразно помітно тенденцію до руху в протилежному напрямку – там чимраз більшою мірою покладаються на приватний сектор та ринкові процеси [188].

У цьому разі необхідно зміцнити права власності приватних підприємств, щоб у такий спосіб підвищити їх економічний інтерес господарювати ефективно та належно відтворювати лісові ресурси. Цей захід, знову ж таки, можна здійснити кількома шляхами. Найрадикаль-

ніший – це продати чи передати лісові землі в приватну власність юридичних та фізичних осіб. На думку M. Luckert і D. Haley [188] загальна приватизація навряд чи здійсненна в Канаді, але існує простір для певного розширення приватної власності, особливо в освоєних районах. Інша можливість – значно розширити права користувачів на лісові ресурси, зберігши державну власність на саму землю, тобто реформувати за новозеландським зразком (*див.* 7.5.). Також можливо зміцнити права користувача, застосовувавши договори довготермінової оренди замість ліцензій на заготівлю деревини та договорів на ведення господарства. Цей тип договорів, здебільшого, містить стабілізаційну норму (*stabilisation clause*), яка убезпечує орендаря від можливих адміністративних чи законодавчих змін [195].

Отже, впродовж тривалого часу в розвинених країнах сформовано доволі складну структуру власності на ліси. Найбільшою мірою вдається впровадити принципи підтримного розвитку в лісове господарство в тих країнах, де встановлено стійку рівновагу між державною, комунальною та приватною формами власності.

6.5. Реформування взаємин власності на ліси в країнах Центральної та Східної Європи

Значний інтерес становить досвід країн Центральної та Східної Європи (країн з перехідною економікою; перехідних країн). До початку 1990-х вони мали дуже подібну до України структуру власності на ліси та організаційну модель лісогосподарського сектора. Щоправда, в окремих державах (Східна Німеччина, Польща, Чехо-Словаччина) і в часи комуністичного режиму допускали приватну й комунальну форму власності, однак частка цих лісів була незначна, не перевищуючи 10 – 15% [208]. Процес докорінних соціально-економічних змін та пристосування економічних систем цих держав до умов ринкової економіки не оминув і лісового господарства. У цілковитій більшості країн регіону визначальним моментом у цій галузі з початку 1990-х років є повернення майна (в тому числі лісових земель), націоналізованого зі встановленням ко-

муністичного правління, попереднім власникам чи їх спадкоємцям (реституція) [149].

Процес переходу в нових федеральних землях Німеччини унікальний. У той час як в інших перехідних країнах якимось змінам передуватимуть тривалий і болісний процес ухвалення рішень, у Східній Німеччині швидко впровадили вже сформовану й ефективну правову й адміністративну систему ФРН. Досвід реформування лісового сектора в колишній НДР цікавий з методологічного погляду. Пряме порівняння цього процесу зі станом в Україні чи будь-якій іншій державі Східної Європи неможливе. Реституції власності, експропрійованої з 1949 року, віддають перевагу над грошовими компенсаціями в процесі врегулювання взаємин власності. Цей підхід дещо гальмував перебіг приватизації, оскільки покладення всіх формальних процедур, пов'язаних із претензіями на майно, займало тривалий час. Однак від 1989-го до 1992 року частка приватних лісів у загальній площі лісових земель зростає з 3,2% до 27,5%. А на кінець приватизації очікують, що вона становитиме 41%. Щоб порівняти, в старих федеральних землях ФРН на приватні ліси припадає близько 45%. Середня площа лісової ділянки, яка перебуває у приватній власності, – біля 1,5 га [209].

У Російській Федерації, переважно в регіонах з високою лісистістю, також вже існують ліси, статус яких дуже близький до приватних. Вони виникли внаслідок переходу до фермерських господарств колишніх лісів, що перебували в користуванні колективних господарств (колгоспних лісів). Це відображено в законодавстві. Скажімо, закон про ліси Карельської Республіки дозволяє її громадянам набувати в безстрокове користування з правом передавати в спадщину лісові ділянки. Їх розмір обмежено 50, 75 та 100 гектарами (залежно від району) [210].

У Латвії, відповідно до закону про земельну реформу, земля, що перебувала в приватній власності до окупації Радянським Союзом у червні 1940 року, підлягає поверненню власникам чи їх спадкоємцям. Після завершення цього процесу в державній власності має залишитися 56% лісових земель. А 44% буде розподілено між 80–120 тис. дрібних господарств. Муніципалітети (окрім Риги) посідають дуже незначну частину лісів [211].

У Литві очікують, що по закінченні реформ у державній власності перебуватиме 60–75% лісів, а в приватній – 25–40%. Приватний сектор творять шляхом реституції. Однак упродовж короткого періоду 1995 року фахівці лісового господарства мали нагоду придбати до 5 га лісу за приватизаційні сертифікати. Існують обмеження щодо площі приватних лісових маєтків – вона не може перевищувати 25 га. Чинне литовське законодавство не дозволяє купувати землю (в тому числі ліси) компаніям. Водночас, висловлюють багато поглядів на користь скасування такої заборони [130].

В Естонії внаслідок процесу реституції 52% лісових земель перейде у власність 80 – 100 тисяч приватних господарств із середньою площею 8 – 12 га. Приватним компаніям дозволено купувати лісові землі в нових власників, проте цей процес проходив доволі мляво. Станом на 1998 рік вони придбали лише 4 – 5% реституйованих лісів [212].

Приватні ліси істотно сприяють підвищенню добробуту сільського населення (80% власників – мешканці села). На сьогодні надходження від лісу становлять 8 – 9% прибутку їх власників. Потенційно прибутковість приватного лісового господарства доволі висока. Якщо обсяг заготівлі деревини досягнув би дозволеного рівня, то витрати на лісове господарство становили б лише 11% валового прибутку від лісу. Однак на цей час обсяг заготівлі деревини в приватних лісах Естонії значно менший від приросту та науково обґрунтованого рівня заготівлі. Причини цього дуже різноманітні. Насамперед, це повільний перебіг реституції. Окрім того, пріоритетом нових власників є переважно задоволення потреб домашнього господарства та нематеріальні цінності лісів. Інша причина така, що багато з них просто бояться вступати на ринок деревини внаслідок браку практики, необхідних знань та технічних засобів. Цілком справджується в цьому випадку й так званий ефект життєвого досвіду – літня людина продає менше ніж молода. Середній вік власників лісів 51 рік, і 30% з них уже пенсіонери. Подібний стан існує й у інших країнах Балтії [212].

Тому завдання лісової політики в Естонії полягає, хоч це й видається з першого погляду дивним, у тому, щоб збільшити обсяги заготівлі деревини в приватних лісах. З цією метою значно спростили законодавче й адміністративне регулювання приватного лісового господарства

для того, щоб, з одного боку, зменшити витрати на контроль за дотриманням приписів, а з іншого – заохотити приватних власників постачати деревину на ринок. Приватні власники й далі зобов'язані проводити лісовідновлювання, однак обмеження на обсяги рубання деревини скасовано й замінено загальнішими правилами. Цей захід ґрунтувався на переконанні, що приватний власник, господарюючи у власному лісі, діятиме відповідальним чином [212].

Цілком очевидно, що процес реституції земель пов'язаний і з певними проблемами. Унаслідок реституції виникає значна кількість дрібних лісових посіlostей, розмір яких не дозволяє власникові здобувати достатні на прожиток кошти. Отже, приватні ліси виконують зазвичай допоміжну роль, і порядкують там непрофесіонали. Фрагментація лісових посіlostей та брак досвіду в нових власників – це найсерйозніші труднощі, які потребують постійної уваги та підтримки державної лісової служби [209]. Зменшення середнього розміру лісових ділянок спричиняє зростання витрат на господарювання та заготівлю деревини. Приміром, у разі зменшення розміру лісової ділянки з 20 га до 10 га витрати на вирощування стиглого деревостану можуть зрости на 20 – 40% [212].

Як повідомляє Р. Csóka [149], є випадки, коли подрібнення угідь дійшло до тієї межі, що господарювання з економічного погляду не може бути прибуткове, а тому під загрозою опиняється його підтримність. Отже, шойно закінчиться приватизація, одразу ж розпочнеться протилежний процес, зумовлений економічними реаліями. Багато нових господарів намагатимуться позбутися своїх лісів, бо вони неспроможні порядкувати там належним чином. На його думку економічні та організаційні заходи повинні сприяти прискоренню цього процесу. А в окремих країнах (наприклад, Словенія) вже проводять через фінансові та організаційні заходи політику на збільшення розміру лісогосподарських посіlostей (утворення кооперативів та інших асоціацій власників лісів).

З цього приводу можна зазначити, що творення різноманітних об'єднань чи зміна власників лісів аж ніяк не є свідченням кризи, а радше навпаки – нормальною стадією розвитку приватного лісового сектора. До того ж прибутковість у суто економічних вимірах та великий

розмір лісогосподарських посіlostей не розглядають, щонайменше в багатьох розвинених країнах (*див. вище 4.4.*), як невід’ємні риси підтримності лісового господарства. Цікаво, що й самі нові власники не схильні розглядати незначні розміри своїх посіlostей як проблему [212].

Інша гостра проблема стосується до браку необхідних знань і досвіду. Хоч рівень освіти в галузі лісового господарства в державах регіону доволі високий, її здобув лишень вузький прошарок професіоналів. Нові господарі, кількість яких зросла в сотні разів, – люди, що переважно не стикалися із лісовим господарством і, відповідно, не мають навіть базових понять про нього. До того ж для більшості це не основне заняття, а лише додаткове.

Зазвичай, ці люди не мають змоги здобути повноцінної лісогосподарської освіти. Тому зрозуміла потреба опрацювати й розвивати спеціальні освітні програми, розраховані на такий контингент слухачів. Певні кроки в цьому напрямку вже зроблено – видають і поширюють відповідні матеріали, організовують курси. Там розглянуто не лише прикладні лісівничі питання, але й правові та економічні аспекти цієї галузі, зокрема лісове право, рахівництво, фінансовий аналіз, оподаткування, цінотворення, торгівельну та маркетингову інформацію, отримання позик та субсидій тощо. Однак мережу лісогосподарської освіти непрофесійного рівня в більшості країн ще не сформовано.

Проблеми можуть виникати й тому, що нові господарі набагато охочіше користають з нових прав, аніж виконують нові обов’язки. Негативну роль у цьому випадку відіграє й психологічний чинник: частина нових власників не певна у незворотності суспільних змін, а тому намагається якомога швидше вирубати й продати якнайбільше деревини [149]. Проте це явище, як показує зокрема естонський досвід, не є масовим.

Таким чином, у ході соціально-економічних перетворень країни Центральної та Східної Європи обрали шлях на урізноманітнення структури власності на ліси, здійснюючи їх широкомасштабне роздержавлення. Попри зниження інтенсивності лісового господарства, цей процес не спричинив виснажливої експлуатації лісів і підвищив значен-

ня їх нематеріальних цінностей. Тому, загалом, він не суперечить принципам підтримного розвитку.

6.6. Власність на ліси в Україні

6.6.1. Сучасний стан

Всеосяжні суспільні реформи, започатковані в Україні з початку 1990-х років, призвели до докорінних змін, у тому числі й у регулюванні права власності. Однак ці реформи значно меншою мірою торкнулися права власності на землю й майже не зачепили питання власності на лісові землі та ресурси.

Українське законодавство означає *право власності* відповідно до загальновизнаних поглядів як урегульовані законом суспільні взаємини щодо володіння, користування й розпорядження майном (пункт 1 ст. 2 Закону України “Про власність”) [213]. Однак класифікація її елементів різниться від загальноновживаної (наведеної вище в 6.1.) – виокремлено приватну, колективну та державну форми власності (пункт 4 ст. 2 Закону України “Про власність”) [213]. У цій класифікації не згадано комунальної форми власності, яка разом з державною творить ширшу категорію – публічну власність. Водночас, збережено пережиток радянської доби – колективну форму власності, яка в умовах ринкової економіки втратила свій сенс і фактично є приватною власністю, що перебуває в руках корпоративного власника.

Вітчизняне законодавство, яке прямо чи посередньо стосується до питання власності на землю та природні ресурси, а особливо ліси, є доволі заплуте, містить багато суперечностей та прогалин. Пояснити це можна, вочевидь, тим, що воно відображає становище в українському суспільстві. Політичні сили з протилежними поглядами на питання власності тривалий час протистояли одна одній, проте жодна не могла здобути остаточної переваги, що й позначилося на змісті правових норм.

Ст. 1 Закону України “*Про власність*” відносить серед іншого землю, її надра, повітряний простір, водні та інші природні ресурси до на-

ціонального багатства України, а ст. 9 цього ж закону проголошує їх об'єктами права виключної власності народу України [213] (підкреслив автор – В. Н.). Лісів, лісових земель чи ресурсів у цьому нормативному акті не згадано. Отже, їх охоплено поняттями “земля” та “інші природні ресурси”. А проголошення цього майна виключною власністю народу України автоматично відкидає можливість того, що будь-які інші (фізичні чи юридичні) особи можуть мати повний обсяг повноважень власника щодо цих об'єктів. Посутньо ця норма нічим не різниться від аналогічних положень радянського законодавства (див. вище 6.3.).

Не так однозначно це питання відображено в *Конституції України*. Частина 1 ст. 13 стверджує, що

“Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, ... є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією” [109] (підкреслив автор – В. Н.).

Принципового уточнення “виключна” щодо поняття “власність” тут не вжито. Щобільше, ст. 14 Конституції України серед суб'єктів, що набувають і здійснюють право власності на землю, на відміну від радянського законодавства, окрім держави прямо називає ще й громадян та юридичних осіб. Певну позірну суперечність між статтями 13 та 14 Конституції у визначенні суб'єктів права власності на землю можна розв'язати, допустивши, що в першому випадку йдеться про землю як про ресурс, усю сукупність різних категорій земель, які перебувають під суверенітетом України, а в другому – поняття “земля” стосується до земельної ділянки, яка виділена в натурі та має обмежені, відносно невеликі розміри. Отже, внаслідок тлумачення тексту Основного закону не можна дійти висновку про заборону на існування права власності на лісові землі та ресурси в приватній чи публічній комунальній формі.

Подібним чином це питання трактує й Закон України “*Про охорону навколишнього природного середовища*”. Стаття 4 відносить природні ресурси України до власності народу України. Правом розпоряджатися ними від імені народу України наділено Верховну Раду України. Також

зазначено, що в державній власності перебувають усі землі крім тих, що передані в колективну й приватну власність [73] (підкреслив автор – В. Н.). Тобто, можливості існування права приватної чи колективної власності на ліси, знову ж таки, не виключено.

Однак Лісовий кодекс, визнаючи ліси національним багатством України (частина друга ст. 3), фактично відтворює положення Закону України “Про власність” щодо виключності державної власності (ст. 6):

“Усі ліси в Україні є власністю держави. Від імені держави лісами розпоряджається Верховна Рада України.

Верховна Рада України делегує відповідним Радам народних депутатів свої повноваження щодо розпорядження лісами, визначені цим Кодексом та іншими актами законодавства.

Ради народних депутатів у межах своєї компетенції надають земельні ділянки лісового фонду у постійне користування або вилучають їх у порядку, визначеному Земельним та цим кодексами.” [83] (підкреслив автор – В. Н.).

Отже, відповідно до Лісового кодексу (на відміну від згаданих вище нормативних актів) суб’єктом права власності визначено не Український народ (народ України), а державу. З погляду практики немає якоїсь принципової відмінності між тим, чи держава сама є власник, чи здійснює ці ж повноваження від імені Українського народу. Хоч безперечно, що норми Лісового кодексу не повинні суперечити положенням Конституції. Важливіше, вочевидь, що саме всі ліси визнано власністю держави. Тобто державна форма власності на ліси згідно з ЛК України є виключна.

Законодавство України про приватизацію не допускає приватизації лісів. Тобто непрямым шляхом воно виключає можливість існування приватних чи колективних лісів, оскільки на момент початку приватизації їх в Україні просто не було. І в цьому випадку триває плутанина з визначенням власника лісів (державна чи Український народ). Закон України “Про приватизацію державного майна” (частина друга ст. 5) встановлює, що приватизації не підлягають об’єкти, які мають загальнодержавне значення, і відносить до таких об’єктів, серед іншого, водні ресурси та інші природні ресурси, які є об’єктами права власності

Українського народу, а також майнові комплекси підприємств з лісо-відновлювання, лісорозведення та охорони лісу, лісництва, їх підрозділи [214] (підкреслив автор – В. Н.). Очевидно мається на увазі, що ліси (як і у випадку Закону “Про власність”) охоплені поняттям “інші природні ресурси” і, відповідно, приватизації не підлягають. Згідно з Указом Президента України “Про реформування колективних сільськогосподарських підприємств” “лісові землі паюванню не підлягають, оскільки вони є власністю держави” [215] (підкреслив автор – В. Н.).

Частина перша ст. 3 *Земельного кодексу України (1990 р.)*⁴⁰ не лише встановлювала власність на землю в Україні в державній, колективній та приватній формах, але й проголошувала їх рівноправність [216]. Частина третя ст. 4 передбачала, що землі лісового фонду не можна передавати в колективну та приватну власність, за винятком невеликих (до 5 га) ділянок лісів, що входять до складу угідь сільськогосподарських підприємств, селянських (фермерських) господарств [216] (підкреслив автор – В. Н.). Отже, ця норма прямо суперечила ст. 6 і частині третій ст. 9 ЛК України⁴¹ та законодавству про приватизацію, оскільки таки допускала (хоч і встановлюючи дуже суворі обмеження) можливість колективної та приватної власності на лісові землі.

Навіть коли йдеться про терени, що мають особливе значення для охорони довкілля, і, відповідно, перебувають під посиленою опікою суспільства, Закон “*Про природно-заповідний фонд України*” (частина друга ст. 4) допускає, що певні категорії земель, зокрема регіональні ландшафтні парки, зони – буферна, антропогенних ландшафтів, регульованого заповідного режиму біосферних заповідників, землі та інші природні ресурси, зараховані до складу, але не надані національним природним паркам, заказники, пам’ятки природи, заповідні урочища можуть перебувати як у власності народу України, так і в інших формах власності, передбачених законодавством України [217] (підкреслив автор – В. Н.). Тобто в колективній та приватній. Вочевидь, до згаданих

⁴⁰ Зберігав чинність до 1 січня 2002 р.

⁴¹ Частина третя ст. 9 ЛК України передбачає лишень можливість надання таких ділянок у постійне користування “громадянам із спеціальною підготовкою” [83].

категорій земель можуть належати й ліси, адже якогось застереження про їх особливий статус цей закон не містить. Отже, він не виключає можливості перебування лісових земель в приватній чи колективній власності.

Отже, на початок 2002 року законодавство України в частині, що регулює питання власності на ліси, перебувало в стані, який мав ознаки нормативної анархії, тобто відсутності логічності й взаємозумовленості між законодавчими актами. З одного боку, формально й фактично збережено виключність державної власності на лісові землі. З іншого – існували нормативні акти, які не повною мірою узгоджені з цим становищем, або й прямо суперечили йому.

Неухильне й точне дотримання законодавства (а саме в такий спосіб його й слід утілювати в життя) могло б призвести до абсурдних ситуацій. Скажімо, особа, в межах земельної ділянки, що цілком правомірно належить їй на праві приватної власності, здійснюючи заходи щодо охорони земель (до чого зобов'язує законодавство, насамперед Земельний кодекс України), створила лісові культури на нежитках чи виснажених сільськогосподарських угіддях. Керуючись частиною першою ст. 6 ЛК України, є всі підстави стверджувати, що ці площі підлягають націоналізації одразу ж після того, як вони відповідно до лісовпорядних стандартів перейдуть із категорії “лісові культури” в категорію “землі, вкриті лісовою рослинністю”. Як наслідок, особа, яка не просто шанує закон, але й своїм коштом і зусиллями провадить украй корисну суспільству діяльність, втрачає право власності на створене нею майно.

Ухвалення нового Земельного кодексу України (2001 р.)⁴², безперечно, стало знаменною подією в регулюванні взаємин власності в Україні загалом і на ліси зокрема. Воно засвідчило, що врешті в Україні вирішальну перевагу здобули політичні сили, які підтримують ринкову модель взаємин власності. Цілком справедлива думка Н. Титової [180], що Земельний кодекс (2001 р.) відкриває новий етап розвитку земельного й довкільного законодавства.

⁴² Набув чинності 1 січня 2002 р.

Насамперед, у Земельному кодексі (2001 р.) [172] виразно сформульовано засади права власності на землю відповідно до загальновизначених понять. Зміст цього інституту встановлено як право володіти, користуватися й розпоряджатися земельними ділянками (частина перша ст. 78). Право власності на землю набувають та здійснюють на підставі Конституції України, Земельного кодексу України, а також інших законів, що видано відповідно до них (частина друга ст. 78). Окрім державної та приватної, Земельний кодекс (2001 р.) запроваджує ще й комунальну форму власності на землю й не згадує, тобто фактично скасовує, колективну (частина третя ст. 78). Суб'єктами права приватної власності на землю визнано громадян та юридичних осіб (ст. 80 ЗК України). На відміну від інших держав Центральної та Східної Європи виключено можливість реституції земель (частина четверта ст. 80 ЗК України) [172].

Відповідно до чинного кодексу, об'єктами права власності виступають земельні ділянки. Під земельною ділянкою розуміють частину земної поверхні з установленими межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами. Право власності на земельну ділянку поширюється в її межах на ґрунтовий шар, а також на водні об'єкти, лісову рослинність⁴³ і багаторічні насадження⁴⁴, які на ній знаходяться. Воно охоплює простір над та під поверхнею ділянки на висоту і на глибину, необхідні, щоб зводити житлові, виробничі та інші будівлі й споруди (ст. 79 ЗК України) [172].

Згідно з принципами земельного законодавства, забезпечено рівність права власності на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави; невтручання держави в здійснювання громадян

⁴³ У тексті Земельного кодексу вжито слово “ліси”. Що не зовсім коректно, оскільки в українському законодавстві земельна ділянка є складник поняття “ліс”, а не навпаки (ст. 3 ЛК України) [83].

⁴⁴ Слід наголосити, що термін “насадження” вживано в українському законодавстві та науковій літературі в необґрунтовано широкому значенні. Усупереч етимології цього слова, ним охоплюють деревостани як штучного, так і природного походження. Щоб уникнути невідомості доцільно вживати це поняття лишень щодо деревостанів штучного походження. А в ширшому розумінні послуговуватися термінами “деревостан”, “лісова екосистема”, “рослинність”.

нами, юридичними особами та територіальними громадами своїх прав власника, крім випадків, передбачених законом та гарантії прав на землю (ст. 5 ЗК України). Зокрема, власники земельних ділянок мають право використовувати у встановленому порядку на власні потреби наявні на земельній ділянці лісові насадження (пункт г частини першої ст. 90) [172].

Як і в минулому, Земельний кодекс (2001 р.) передбачає, що земельні взаємини, тобто суспільні стосунки щодо володіння, користування й розпоряджання землею (частина перша ст. 2), які виникають під час ужитку, зокрема, лісів, флори й фауни регулюють як Земельний кодекс, так і нормативно-правові акти про ці об'єкти (частина друга ст. 3) [172]. Однак тепер правовий режим лісових земель висвітлено детальніше. І, що найважливіше, Земельному кодексові (2001 р.) надано пріоритет над іншими правовими документами, оскільки їх можна застосовувати лише в тому разі, якщо вони не суперечать цьому кодексові (частина друга ст. 3; частина третя Прикінцевих положень). А у випадках суперечностей із Земельним кодексом застосовують норми останнього (частина третя ст. 3). Щобільше, передбачено внести зміни до законодавчих актів, які впливають із нового Земельного кодексу; узгодити із цим кодексом нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади; ухвалити нормативно-правові акти, передбачені цим кодексом; а також переглянути й скасувати нормативно-правові акти, що суперечать цьому документові (пункти а – г Прикінцевих положень) [172]. Таким чином, Земельний кодекс (2001 р.) створює формальні підстави, щоб зліквідувати згадану вище колізійність у регулюванні права власності на ліси.

Цей кодекс, на відміну від усіх попередніх нормативно-правових актів України, чітко визначив, що практично всі категорії земель, на яких існують лісові екосистеми, можуть перебувати не лише в державній, але й у комунальній та приватній власності. Окрім земель лісового фонду (частина перша ст. 56) це землі сільськогосподарського призначення (полезахисні лісові смуги та інші захисні насадження) (ст. 22), природно-заповідного фонду (частина перша ст. 45), оздоровчого призначення (частина перша ст. 49), рекреаційного призначення (частина

перша ст. 52), історико-культурного призначення (частина перша ст. 54) та водного фонду (частина перша ст. 59) [172].

Однак на момент ухвалення Земельного кодексу (2001 р.) всі ліси перебували в державній власності. Отож, урізноманітнити структуру власності на ліси можна лише шляхом переходу частини лісових земель з державної в інші форми власності та, в далекій перспективі, внаслідок лісорозведення на приватних і комунальних землях. Кодекс передбачає небагато можливостей набути ліси в приватну власність. Скажімо, у власність громадян та юридичних осіб, що створені колишніми працівниками державних і комунальних сільськогосподарських підприємств, установ та організацій можуть передавати пожезахисні лісосмуги та інші захисні насадження (частина восьма ст. 25 ЗК України) [172]. Проте найважливішими в цьому плані є землі лісового фонду. Чинний Земельний кодекс практично без змін повторює положення Земельного кодексу (1990 р.):

“Громадянам та юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватись у власність замкнені земельні ділянки лісового фонду загальною площею до 5 гектарів у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств” (частина друга ст. 56) [172].

Але, на відміну від Земельного кодексу (1990 р.), тут передбачено ще й те, що ці суб’єкти можуть набувати у власність земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь для заліснення (частина третя ст. 56 ЗК України). Однак нічого не мовиться про процедуру набуття та розміри таких ділянок. Це положення може мати істотне значення в майбутньому, зважаючи на те, що в Україні ймовірно повториться тенденція до вивільнення великих сільськогосподарських площ унаслідок підвищення врожайності, притаманна Західній Європі. А також на те, що, аби досягнути прийнятного рівня лісистості, площу лісів в Україні належить збільшити на 2 млн. га [218].

Хоч існування комунальної власності на ліси гарантовано, в чинному Земельному кодексі не розкрито механізму набуття у власність лісів територіальними громадами.

Ужиток земель лісового фонду⁴⁵ регламентовано аналогічно до Земельного кодексу (1990 р.): за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування надають в постійне користування спеціалізованим державним або комунальним лісгосподарським підприємствам, а також на умовах оренди іншим підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісгосподарські підрозділи, для ведення лісового господарства та інших потреб (ст. 57 ЗК України).

Питання права власності на ліси відображено й у Цивільному (ЦК України) [220] та Господарському (ГК України) [221] кодексах, які набули чинності з 2004 р. Природно, що Цивільний кодекс (ст. 324) регулює питання власності Українського народу аналогічно до статті 13 Конституції України (яку розглянуто вище). Окрім того, він відносить до нерухомих речей земельні ділянки включно з розміщеними на них об'єктами, які неможливо перемістити без їх знецінення та зміни їх призначення (частина перша ст. 181). Принципово важливе є уточнення, що право власності на земельну ділянку поширюється на ліси (частина третя ст. 373 ЦК України). Також чітко встановлено, що суб'єктами права власності на землю (земельну ділянку), а отже й ліси, є фізичні особи, юридичні особи, держава та територіальні громади (частина перша ст. 374 ЦК України). Усім згаданим суб'єктам гарантовано рівний захист прав (частина перша ст. 386 ЦК України), однак розмір земельних ділянок у власності фізичних і юридичних осіб може обмежувати закон (частина третя ст. 325 ЦК України) [220].

Отже, Цивільний кодекс закладає правові підвалини багатоукладної структури власності на ліси в Україні. Зрозуміло, що цього недостатньо, щоб зазначений правовий інститут реально функціонував. Але розвиток цих основних положень, власне кажучи, є завдання лісового, а

⁴⁵У науковій літературі звертали увагу на некоректність терміна “лісовий фонд” у тому контексті, що вжито в Земельному кодексі, оскільки він не узгоджується з практикою поділу земельного фонду на господарські категорії. У цьому випадку належало б використовувати поняття “землі лісгосподарського призначення”. Див.: Бобко, А. Економічні основи розвитку лісової галузі в Україні // *Економіка України*. – 1997. – №9. – С. 73 – 82 [219].

не цивільного законодавства. Тому можна твердити, що такий обсяг регулювання права власності на ліси в ЦК України достатній. Слід зазначити, що ухвалення згаданих норм означало відхід від принципів радянського права й визнання класичних правових поглядів, згідно з якими земля, в тому числі й ліси, розглядають як об'єкт цивільних правових взаємин.

Господарський кодекс (2003 р.) [221] з одного боку чітко визначає, що земельні та лісові взаємини, стосунки щодо використання й охорони рослинного й тваринного світу, територій та об'єктів природно-заповідного фонду не є предметом його правового регулювання (частина перша ст. 4). Однак з іншого – до певної міри регулює ці взаємини, передбачаючи, зокрема, що “[с]уб'єктам господарювання може передаватися у власність земля із... ділянками лісів..., у тому числі громадянам для ведення селянського (фермерського) господарства, а також сільськогосподарським підприємствам – для господарської діяльності” (частина перша ст. 150 ГК України). Водночас не конкретизує цієї норми, зазначаючи лишень, що “[п]орядок надання землі у власність визначається виключно законом” (частина друга ст. 150 ГК України) [221]. Не вдаючись до загальної характеристики Господарського кодексу, слід зазначити, що колізії в питанні власності на землю (в тому числі на ліси) – його очевидна хиба. Отже, в разі подальшої чинності цього документа їх треба усунути.

Нормативні акти виконавчої галузі державної влади також регулюють питання власності на ліси. Приміром, Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо соціального захисту жителів гірських районів України та підвищення ефективності використання земель лісового фонду”⁴⁶ [222] передбачав безоплатне передання частини ділянок лісового фонду в приватну власність селян відповідно до законодавства. Однак він стосувався лише до гірських районів України з обмеженою кількістю сільськогосподарських земель та охоплював земельні ділянки лісового фонду, що входили до складу земель колгоспів. Щобільше, ці

⁴⁶ Набув чинності 19.02.2002, втратив чинність на підставі Указу Президента України № 493/2002 від 27.05.2002.

заходи мали поширюватися лише на колишніх членів колгоспів. Також передбачалося застосовувати практику надавання таких лісів у оренду юридичним особам, які використовують землі сільськогосподарського призначення, що належали цим колгоспам. Такі заходи планували здійснити впродовж 2002 року.

З одного боку, цей указ мав на меті практично втілити положення чинного Земельного кодексу (насамперед, частини другої ст. 56), а з іншого – значно звужував царину їх практичного застосовування, оскільки надавав право набувати ліси у власність тільки колишнім членам колгоспів. Останнє, на думку практиків [223], і стало причиною відмови від утілювання цього Указу. Соціальна напруга, яку могло породити таке половинчасте реформування, значно переважила б можливі позитивні наслідки. Окрім того, Указ мав локальний характер, хоч положення Земельного кодексу мають на меті врегулювати такі правові взаємини в межах усієї держави.

Державна програма “Ліси України” на 2002 – 2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України [224], питання власності на лісові землі й ресурси не зачіпає жодним чином. З цього випливає, що впродовж найближчого десятиліття уряд не має наміру провадити будь-якого реформування на цій ділянці. Не висловлено якоїсь позиції щодо згаданого питання і в Указі Президента України “Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів” [225].

Отже, в Україні темпи реформування інституту власності на лісові землі та ресурси набагато повільніші ніж у державах Центральної та Східної Європи. На сьогодні законодавство України не забезпечує належного правового регулювання цієї галузі. Можливості перебороти цю хибу, закладені Земельним та Цивільним кодексами, ще не набули подальшого розвитку. Непослідовні дії, зокрема ухвалення й поквапливе скасування Указу Президента України, спрямованого на часткову приватизацію лісів у Карпатському регіоні [222], свідчить про відсутність опрацьованої стратегії реформування. Такий стан суперечить інтересам утвердження підтримного розвитку у вітчизняному лісовому господарстві.

6.6.2. Перспективи реформування

Опираючись на проведений у попередньому пункті аналіз, зі значною мірою певності можна припустити, що структура власності на ліси в Україні в майбутньому зазнає докорінних змін. Зважаючи на це, основна мета правової науки на цій ділянці полягає в тому, щоб запропонувати оптимальні шляхи реформування взаємин власності. Тобто необхідно створити умови для підтримного господарювання в лісах і водночас уникнути згубних побічних впливів на економічну та соціальну царини.

При цьому слід урахувати певні міркування загального характеру. Насамперед, у процесі реформування треба відмовитися від шаблонних схем. Зокрема, треба звернути увагу на особливості регіонів. Адже очевидно, що не можна використовувати цілком однакові підходи до реформування, скажімо, в Закарпатській області, де ліси вкривають 53% території, й у Запорізькій, лісистість якої не перевищує 3% [226]. Велику цінність становить світовий досвід, насамперед країн з розвинутою ринковою економікою та держав Центральної і Східної Європи. Однак не можна вести мову про якесь механічне перенесення цього досвіду, оскільки правові норми та політичні інструменти треба добре пристосувати до умов України.

Ключове питання реформи в Україні полягає в тому, чи зберігати виключність державної власності на ліси (яка фактично існує), чи впровадити багатоманітну структуру власності на них (яку формально проголошено в деяких нормативних актах). З погляду формування законодавства це означає, що в першому випадку норми, які передбачають приватну й комунальну форму власності на ліси, має бути скасовано. А в другому – положення про багатоманітність форм власності на ліси необхідно відобразити й узгодити в усіх відповідних нормативно-правових документах, а також треба випрацювати механізм набуття лісів у власність приватними й комунальними суб'єктами.

Значна частина вітчизняних науковців та практиків є прихильники першого варіанта. Тобто вони переконані, що в Україні необхідно зберегти в Україні виключну державну власність на ліси. Ліс, згідно з таким баченням, не має перебувати в будь-якій іншій формі власності крім державної, зважаючи на його виняткове значення для суспільства

та довкілля [155; 227; 180]. Аргументація такого роду видається надто слабкою. Адже, наприклад, великі масиви родючих сільськогосподарських земель чи потужні промислові підприємства мають не менше значення для суспільства та стану довкілля ніж невелика ділянка лісу. Проте правомірність перебування в недержавній власності двох перших об'єктів загалом уже не ставлять під сумнів, а останнього – заперечують.

Як різновид такої позиції можна розглядати й погляди, які різняться деталями, але не зачіпають основних положень. М. Савушик та М. Попков [205], наприклад, також стверджують, що запровадження приватної чи комунальної форми власності на ліси спричинило б їх негайну руйнівну експлуатацію. Але вони пропонують упровадити в українське лісове господарство модель власності, близьку до канадської (див. вище 6.4.). Тобто збереження єдиної державної власності на ліси треба, на їх думку, поєднати з певним розширенням прав “лісоволодарів” (саме такий термін ужили згадані автори) щодо володіння та користування лісами. З переліку прав і обов’язків цих осіб (вони, зокрема, не можуть відчужувати ліси) зрозуміло, що ведення лісового господарства й ужиток лісових ресурсів пропонують будувати на основі орендних взаємин (хоч самого терміна “оренда” не використовують) та договорів щодо ведення господарства [205].

На сьогодні стає чимраз очевидніше, що подальше функціонування лісгосподарської галузі України в умовах ринкової економіки вимагатиме розвитку за другим варіантом, хоч це може й не збігатися з певними політичними чи відомчими інтересами. Насамперед, консервація старої радянської моделі власності в одній окремій галузі в умовах нової, докорінно відмінної від попередньої, системи суспільних взаємин суперечила б духові й букві закону. Це анахронізм у добу, коли фізичних та юридичних осіб наділено широкими правами в царині власності, проголошено рівноправність різних форм власності та їх підтримку з боку держави. Важко пояснити й сучасні суворі обмеження щодо приватних і комунальних власників лісів, тобто чому площа лісів у посіданні окремого приватного власника (фізичної чи юридичної особи) фактично не може перевищити 5 га, в той час як верхня межа аналогічного обмеження щодо земель сільськогосподарського призначення –

100 га (частина тринадцята Перехідних положень ЗК України). До того ж, як показує світовий досвід (див. вище 6.1.; 6.4.), навіть у законодавстві тих країн, де державна власність на ліси цілковито переважає, її не розглядають як виключну.

Не менш важливо те, що зберігати монопольність державної власності недоцільно з економічного погляду [219 : 75]. Це не гарантує належного рівня охорони лісових екосистем. Прихильники збереження державної власності на ліси як виключної воліють не наголошувати на тому, що будь-якому власникові, в тому числі й державі, посідання лісів не лише надає блага від можливості користуватися й розпоряджатися ними, але й вимагає відчутних матеріальних витрат на господарювання. В Україні на сьогодні державне фінансування не покриває навіть нагальних потреб на відтворення лісів⁴⁷ [176]. Навряд чи можна сподіватися істотного покращення в цій царині в осяжному майбутньому. За таких умов відмова від пошуку інших джерел фінансування та нових схем господарювання була б, щонайменше, безвідповідальна й остаточно загнала б лісогосподарську галузь у глухий кут. Передавши ж частину лісів (за плату й безоплатно) іншим категоріям власників, держава перекладає на їх плечі й основний тягар господарювання. Щобільше, оподатковує це майно, зберігаючи, однак, у своїх руках дієві економічні та адміністративні важелі впливу на недержавних власників, щоб забезпечити підтримний розвиток лісів.

Монопольна власність держави на ліси в умовах ринкової економіки може виявитися сприятливим підґрунтям для порушення законності. За відсутності альтернативних джерел усю заготівлю деревини провадили б у державних лісах. Отже, існує доволі широкий простір для корупції в процесі надавання приватним підприємствам ліцензій на заготівлю деревини. Можливий інший неправомірний стан справ [219 : 77], коли державні ліси перебувають у користуванні певних приватних суб'єктів. За цих умов вони отримують всі пов'язані з правом користуватися блага, хоч витрати на господарювання фінансовано з державного

⁴⁷ Наприклад, 2002 року капітальні вкладення на охорону й раціональний ужиток лісових ресурсів по всій державі становили лише 616 тис. грн. [226 : 216].

бюджету. Розраховувати на таке привілейоване становище можуть, швидше за все, ті суб'єкти, що мають потужну неформальну підтримку у владних колах.

Не можна погодитися й з емоційними твердженнями про неминучу загибель лісів у руках приватника. Як уже неодноразово показано в цій роботі, найнебезпечніший є стан непевності перехідного періоду. Тобто коли твердо не врегульовано взаємин власності, не визначено шляхів і часових меж реформування. Отож, суб'єкт господарювання (незалежно, приватний чи публічний) квапиться добути з лісів усі можливі матеріальні блага, оскільки непевний, чи матиме змогу робити це в майбутньому. Це й спричиняє руйнівну експлуатацію. Коли ж існують надійні гарантії права власності – проблема з приватним сектором полягає радше в тому, що обсяги заготівлі лісових ресурсів занадто низькі, як свідчить досвід балтійських держав (*див. вище 3.4.*).

Таким чином, закріплення в законодавстві України поряд з правом державної власності ще й права приватної та комунальної власності на ліси є цілком обґрунтоване, незважаючи на те, що окремі авторитетні вчені оцінюють його як надзвичайно небезпечне⁴⁸. Тепер основне завдання полягає в наповненні цього декларативного положення реальним змістом, оскільки на сьогодні не передбачено механізму формування комунальних лісів й існують дуже обмежені можливості набувати ліси в приватну власність. Навіть найпослідовніше дотримання сучасних нормативних актів не зможе істотно змінити структури власності на ліси в Україні. Унаслідок реформування на підставі чинних правових норм частка приватних лісів сягнула б щонайбільше 4 – 5% від їх загальної площі, тобто менше навіть ніж у деяких центральноєвропейських державах за часів комуністичного правління.

Справжнє реформування потребуватиме значно радикальніших кроків. А саме відчуження з державної власності (оплатного й безоплатного) значної частини лісових земель приватним та публічним комунальним власникам. Таку думку вже неодноразово висловлювали

⁴⁸ Див., приміром: Титова, Н. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти // *Право України*. – № 4. – 2002. – С. 70 – 76 [180 : 75 – 76].

вітчизняні вчені й практики [219; 176; 228; 229]. Цілковито погоджуючись із ідеєю урізноманітнити форми власності на ліси, не завжди можна погодитися із запропонованими шляхами її втілення. Розглянемо це питання детальніше.

Як показано вище (див. 6.5.), провідним підходом до реформування інституту власності на ліси в Центральній Європі та Балтії є реституція. Проте закріплену в українському законодавстві відмову від реституції власності, в тому числі лісів, в умовах нашої держави слід визнати виправданою. Причина цього полягає не просто в технічній складності підтвердити права колишніх власників чи їх спадкоємців. У більшості держав Центральної та Східної Європи в міжвоєнний період було проведено аграрні реформи, які забезпечили справедливіший розподіл земель, зміцнивши різноманітність форм власності на землю. На відміну, в Україні період національної державності до встановлення комуністичного правління був надто короткий, аби практично втілити такі заходи. Отже, в наш час реституція в Україні означала б відтворення колоніальної структури власності початку XX ст., коли основну частину природних ресурсів країни було зосереджено в руках купки осіб, здебільшого чужоземців. Це породило б серед іншого ще й проблеми з погляду дотримання принципу справедливості – чи можна вважати справедливим миттєве збагачення певних осіб, які особисто не доклали для цього сумірних коштів, фізичної чи інтелектуальної енергії?

Щодо приватизації великих лісових масивів, які мають експлуатаційне значення, Я. Коваль та І. Антоненко [228] вважають за доцільне⁴⁹, щоб з політичних мотивів (негативне, на їх думку, ставлення до приватизації лісів значної частини громадян України) впровадженню інституту приватної власності на ліси передувала практика оренди державних

⁴⁹ Слід зазначити, що такі пропозиції в Україні вже виходять за межі суто теоретичних міркувань. Скажімо, розглядають питання про надання в оренду на 25 років дочірньому підприємству “Форія ОБФ-Львів”, утвореному компаніями “OBf Osterichsche Bundesforste AG” (АТ “Австрійські федеральні ліси”) та “Foria Metsohallitus” (“Державні ліси Фінляндії”) частини земель лісового фонду на території Закарпатської, Івано-Франківської та Львівської областей. Передбачають, що орендар здійснюватиме весь комплекс лісгосподарських робіт включно із заготівлею деревини [230].

лісових земель і ресурсів, при цьому покликаючись на досвід Канади як на позитивний.

З такими міркуваннями не можна погодитися. І не лише тому, що природні й географічні умови України й Канади надто відмінні. Принциповий висновок з аналізу канадського досвіду, проведеного в 6.4., полягає в тому, що орендар ніколи не порядкуватиме в орендованому, тобто чужому, лісі як справжній господар. А тому навряд чи є сенс копіювати в Україні систему, яку самі канадські вчені й практики визнають недосконалою, і яку в цій державі якщо не викорінюють цілком, то принаймні намагаються згладити її найнепривабливіші риси.

Міркування політичної доцільності не можуть відігравати вирішальної ролі під час ухвалення таких рішень. Адже навіть якщо допустити, що неприйняття недержавних форм власності на ліси й справді таке категоричне, то це твердження справедливе лише щодо сучасності. А договори оренди пропонують укладати на 20 – 50 і більше років. Звідси ж випливає, що утвердження інституту приватної власності на ліси можливе аж ніяк не швидше цього часу. А до тих пір вітчизняне лісове господарство вже “збагатиться” всією сукупністю проблем, пов’язаних з пануванням орендних взаємин. Йдеться, звісно ж, не про цілковиту відмову застосовувати інститут оренди в лісогосподарській галузі. Вона може виявитися доволі ефективною під час ужитку окремих ресурсів і корисних властивостей лісів (живиці, інших недревинних ресурсів, рекреаційних, естетичних властивостей). Однак оренда не повинна ставати провідним принципом господарювання в лісах.

Серед інших підходів до роздержавлення ці ж автори пропонують акціонувати певні лісові масиви, а надалі продати акції трудовим колективам, зберігши контрольний пакет акцій за державою [228 : 65]. А в іншому випадку [228 : 66] – передати ліси у власність трудових колективів (при цьому плутаючи поняття колективної, сумісної та комунальної форм власності, які не є тотожні). З такими пропозиціями також погодитися не можна. Якщо держава зберігає контрольний пакет акцій, то тоді, власне кажучи, основної мети роздержавлення не досягнуто. Практика передання чи пільгового продажу державного майна трудовим колективам, як показує досвід в інших галузях народного господарства, дискредитувала себе. Трудові колективи навряд чи стануть

“справжніми господарями лісогосподарського виробництва” і “самостійно вирішуватимуть економічні та соціальні завдання”. Справа, швидше за все, зведеться до штучного банкрутства таких підприємств та придбання за безцінь цих майнових комплексів (у тому числі лісових земель) певними приватними структурами. До того ж увесь цей процес, найімовірніше, обросте вельми сумнівними з погляду законності об'єктами. Суспільству в такий спосіб буде завдано подвійної шкоди: державне майно буде відчужено за ціною, значно нижчою від його дійсної вартості, а до того ж ефективність роботи підприємств, що опікуються лісом, істотно знизиться.

Тому є всі підстави стверджувати, що в процесі приватизації великих лісових масивів, які мають експлуатаційне значення, а також пов'язаного з ними майна лісогосподарських підприємств, провідне місце повинен посісти відкритий продаж на конкурсних засадах. Перевага цього методу роздержавлення полягає не лише в тому, що він, здебільшого, забезпечує надходження найбільших коштів від відчуження. Це найшвидший метод, а тому дає змогу уникнути всіляких проміжних стадій та пов'язаної з ними невизначеності, яка й створює найбільшу небезпеку руйнівної експлуатації лісів. Особа власника чітко визначена, отож не виникатиме труднощів із установами суб'єкта, відповідального за стан справ у конкретному маєтку. Гласність відкритого продажу дозволяє обрати власника, який найбільшою мірою спроможний провадити господарювання відповідно до принципів підтримного розвитку. Право брати участь у таких конкурсах, у принципі, може належати будь-яким юридичним та фізичним особам, якщо немає на це обмежень, встановлених іншими нормативними актами.

У питанні роздержавлення експлуатаційних лісів в Україні доцільно скористатися аналогічним новозеландським досвідом (його розглянуто в 7.5.). Це стосується критеріїв, за якими визначають конкретні масиви, що підлягають продажу. Але найбільшою мірою – процедури проведення конкурсів продажу та визначення їх переможців.

Не викликає сумнівів і потреба створити та розвинути публічну комунальну форму власності на ліси. Це цілком відповідатиме законодавству, зокрема частині першій ст. 56 ЗК України [172] та ст. 60 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [231] й узгоджувати-

меться із загальною світовою тенденцією до децентралізації управління лісовим господарством та підвищення ролі територіальних громад у цій справі [40]. На підставі чинних правових норм площа лісів у посіданні окремого комунального, як і приватного, власника не може перевищувати 5 га. Зрозуміло, цього може вистачити селянському господарству, але ніяк не може задовольнити потреб навіть найменшої територіальної громади.

Тому державі необхідно безоплатно передати частину земель лісового фонду в комунальну власність. Зважаючи на світовий досвід (*див. вище 6.1.*), можна допустити, що найбільший інтерес тут становитимуть не експлуатаційні ліси, а ті, що забезпечують людей нематеріальними цінностями та задовольняють повсякденні потреби громад у лісових ресурсах (колишні колгоспні ліси, лісопарки, міські ліси). Водночас, територіальні громади не слід вилучати з кола суб'єктів, які можуть брати участь у конкурсах на придбання інших лісових земель, що перебувають у державній власності. Такий підхід буде не просто формальне дотримання букви закону, але й спонукатиме місцеві органи влади зацікавитися лісовим господарством (на сьогодні їх увага до цього питання дуже мала [176]). Окрім того, в окремих випадках це спричинить істотне збільшення фінансових надходжень на ведення лісового господарства (скажімо, у випадку великих міст, бюджет яких дозволяє це зробити).

Реформування власності на ліси тісно пов'язане з питанням власності на землі сільськогосподарського призначення. Законодавство України передбачає рівні можливості для громадян у процесі приватизації сільськогосподарських угідь, що перебувають у державній власності. Певна річ, що забезпечити таку рівність на практиці нелегко. В одних регіонах (Центральна Україна, Степ) сільськогосподарських земель вдосталь, вони кращі за своїми властивостями. З іншого боку, тут обмаль лісів. Це означає, що вони небагато важать з погляду економіки, але відіграють важливу екологічну роль. Тому тут ліси доцільно зберегти переважно в державній власності. Це не матиме якогось несприятливого впливу на добробут мешканців цих регіонів. До того ж, чинне законодавство передбачає можливість приватизувати полежахисні лісові смуги та інші захисні насадження (ст. 22 ЗК України). А основ-

ний напрямок, у якому тут треба спрямовувати приватну ініціативу – лісорозведення на землях, що вийшли з сільськогосподарського вжитку.

Становище в інших частинах країни (Карпати, Полісся) докорінно різниться. За нестачі сільськогосподарських земель і за їх низької родючості основним багатством виступають землі, що входять до складу лісового, водного та природно-заповідного фондів (ліси, луки, сіножаті, полонини тощо). Скажімо, у Верховинському районі Івано-Франківської області взагалі відсутні угіддя, які за чинними стандартами можна кваліфікувати як орні землі, а на одного мешканця району припадає лише 0,03 га ріллі. Водночас, ліси вкривають цілковиту більшість (67,4%) території [232]. Не слід нехтувати й того факту, що в окремих гірських районах на початку 1960-х до складу лісового фонду було зараховано тисячі гектарів так званих “невжиткових” площ. Ці землі споконвіку були приватною чи громадською власністю селян і господарювали там, здебільшого, підтримно. За перше десятиліття порядкування новостворених колгоспів вони зазнали спустошення і деградації. Щоб уникнути звинувачень у неспроможності підвищити продуктивність сільськогосподарських угідь, місцеве компартійне керівництво домоглося на початку 1960-х років, що “непотрібні” колгоспні угіддя, а разом і землі, що ще залишалися в селян, передали до державного лісового фонду [233].

У наш час цілком логічно було б за рахунок лісового фонду бодай почасти покращити можливість мешканцям цих регіонів набувати у власність землю. Проте, в той час як приватизація сільськогосподарських земель перебуває в заключній фазі, законодавство допускає її лише щодо мізерної частини лісового фонду. Несумісність справжнього стану речей із проголошеними принципами ще очевидніша на тлі того, що думки про необхідність такого передання висловлено ще на початку 1990-х як у наукових роботах [234 : 45 – 48], так і серед громадськості [232]. А на офіційні звернення місцевих рад до Верховної Ради України з пропозиціями внести зміни до ЛК України, що передба-

чали б можливість приватної і комунальної власності на ліси, надходили заперечні відповіді⁵⁰.

Слід визнати, що заходи з приватизації колишніх колгоспних лісів на сьогодні вже є запізниті (хоч їх таки треба провести). По-перше, вони вже не досягнуть повною мірою бажаного соціального ефекту, оскільки мешканці гірських населених пунктів не змогли скористатися перевагами, пов'язаними з посіданням лісів, у найгостріший період соціально-економічної кризи. По-друге, саме ці ліси зазнали нищівного удару від незаконного вирубування. Офіційні джерела визнають факт “неконтрольованого використання лісових ресурсів”, а в окремих випадках – “знищення або значного пошкодження” колишніх колгоспних лісів (частка яких в Україні становить 26%) [236]. Щобільше, навіть на кінець 2003 року юридично невизначеною залишалася належність понад 600 тис. га земель лісового фонду й полезахисних смуг [237].

Спустошення колишніх колгоспних лісів в Україні є хрестоматійним прикладом того, як законодавство не впоралося зі своїм завданням в умовах, коли пройшли суспільні зміни. А стан непевності щодо майбутнього став додатковою спонукою, аби виснажливо експлуатувати ці ліси. Слід мати на увазі ще й те, що рівень ведення лісового господарства в колгоспних лісах завжди був значно нижчий ніж у лісах, які в УРСР було підпорядковано міністерствам лісового господарства та лісової промисловості [238].

З початку 1990-х після розпаду колгоспів у гірських районах їх ліси фактично опинилися без господаря. Проте і в інших регіонах, де сільськогосподарські підприємства- правонаступники колгоспів збереглися, стан не кращий [236]. Лісова політика держави (значною мірою внаслідок браку необхідного законодавчого підґрунтя) не знайшла оптимального підходу. Від ідеї передати колишні колгоспні ліси в приватну чи комунальну власність відмовилися, пішовши шляхом створен-

⁵⁰ Як, наприклад, на звернення п'ятої сесії другого скликання Косівської районної ради народних депутатів Івано-Франківської області 1995 р. про внесення змін до статей 6 і 9 ЛК України, що дало б змогу розпаювати колишні колгоспні ліси з їх подальшою приватизацією (*Див.: Гавука П. На законних основах // Гуцульський край. – 1997. – №15. – С. 2 [235]*).

ня на їх базі окремих лісогосподарських підприємств або передавши ці ліси держлісгоспам. Перший захід однозначно негативно сприйняло місцеве населення, оскільки він не враховував його інтересів [239]. А під опіку держлісгоспів колишні колгоспні ліси передали суто формально, тому що не було виділено необхідних для господарювання на цих площах коштів. До того ж в багатьох випадках не дотримано навіть відповідної формальної процедури [235].

Таким чином, питання, щоб передати невеликі ділянки колишніх колгоспних лісів мешканцям регіонів з недостатніми сільськогосподарськими угіддями в приватну власність й чітко законодавчо оформити їх права, залишається відкрите. Воно важливе для добробуту цієї категорії громадян України. Установлена в законодавстві площа, до 5 га, достатня селянському господарству як джерело додаткового прибутку. Навіть якщо допустити найгірший варіант подальшого перебігу подій – нові власники візьмуться безоглядно вирубувати свої ліси (хоч світовий досвід показує швидше протилежне), це не зможе завдати істотної шкоди в загальнодержавних масштабах. По-перше, дрібним приватним власникам буде передано відносно невелику частину лісів; по-друге, більшість цих лісів уже спустошено.

Навпаки, стає можливо реабілітувати такі ліси, адже в цю галузь буде залучено тисячі додаткових робочих рук. За умови незначної в грошових вимірах підтримки з боку державних структур (пільговий продаж садивного матеріалу, поширення необхідної фахової інформації) така мета цілком здійсненна. Про потребу провести цей тип приватизації є й те, що ще до ухвалення нового Земельного кодексу в користуванні окремих громадян перебувало 6,4 тис. га лісових земель [228].

Можна відшукати аргументи на користь такого підходу в світовому досвіді. Навіть у В'єтнамі, державі, що офіційно дотримується комуністичної ідеології, з міркувань соціальної справедливості частину лісових земель у гірських та віддалених районах передали дрібним селянським господарствам, аби підвищити та урізноманітнити джерела їх прибутку [240].

При творенні недержавного сектора власності на ліси не слід виключати й ще однієї прийнятної можливості безоплатно передати державні ліси (не тільки землі лісового фонду) в приватні руки. Але в

цьому разі цілком логічно пов'язати безоплатність передання з неприбутковим характером діяльності нового власника на цих землях. Тобто, там мають провадити, насамперед, природоохоронну діяльність, а не експлуатувати лісові ресурси. Отримати так ліси у власність можуть переважно юридичні особи: природоохоронні фонди, релігійні громади тощо. І значно меншою мірою в умовах сучасної України – фізичні особи⁵¹. Щоб повною мірою врахувати індивідуальні особливості кожного об'єкта, а також запевнити дотримання публічних інтересів (наприклад, права доступу загалу на ці об'єкти) дієвим засобом може виявитися практика укладання договорів охоронного обмеження (яку детально розглянуто в 7.7.1.) одночасно з приватизацією.

На кінець реформування оптимальною видається структура власності на ліси, подібна до інших європейських країн: в державній власності перебуває 50 – 60% лісів, а комунальні та приватні власники (фізичні та юридичні особи) посідають 40 – 50% лісових земель.

Успішно втілити висловлені вище пропозиції з реформування взаємин власності на ліси можна лише, належно оформивши їх законодавчо. Насамперед, необхідно закріпити багатоманітність форм власності на ліси в провідному галузевому документі – Лісовому кодексі, внісши відповідні зміни до статті 6. Аби уникнути невиразностей та суперечностей у розумінні питань власності на ліси, в статті 6 ЛК України доцільно уточнити положення ст. 1 Закону України “Про власність”, сформулювавши її так:

“Ліси (лісові землі та ресурси) є національне надбання⁵² України. Будь-яку діяльність у лісах належить провадити, враховуючи інтереси всього Українського народу на основі принципів підтримного розвитку та охорони довкілля.

⁵¹ Мається на увазі брак заможних людей, які воліли б укладати власні кошти в неприбуткову природоохоронну діяльність, а також можливе негативне сприйняття такої практики в суспільстві.

⁵² Цей термін видається більш удалим і точним порівняно з терміном “багатство”, який уживано в законодавстві (наприклад, частині другій ст. 3 ЛК України чи ст. 1 Закону України “Про власність” [213]).

Право власності на лісові землі та ресурси в Україні здійснюють у формі публічної (державної та комунальної) і приватної власності. Усі форми власності є рівноправні.

Положення цього кодексу та інших актів законодавства України охоплюють усі ліси незалежно від того, в якій формі власності вони перебувають. Державі належить сприяти утвердженню підтримного господарювання в лісах усіх форм власності.”

Зрозуміло, що комунальна форма власності стосується до лісів міських та сільських територіальних громад. А приватна форма охоплює як ліси, що перебувають у власності фізичних осіб, так і ліси різноманітних юридичних осіб (промислових компаній, природоохоронних товариств, релігійних громад тощо). Тобто діяльність юридичних осіб може мати на меті отримання прибутку, або ж носити неприбутковий характер. Саме такий підхід цілком узгоджується з духом вітчизняного законодавства та світовою практикою.

Функції з опрацювання національної лісової політики та її втілювання доцільно й надалі залишити у виключній компетенції держави як виразника інтересів усього суспільства. Хоч в умовах демократичної держави це, звісно, передбачає участь у цьому процесі всіх складників громадянського суспільства: груп інтересів, позавладних організацій, громадськості, політичних партій тощо. Водночас, принцип рівноправності форм власності вимагає відмежувати функції держави як власника лісів від її нормотворчих та контрольних функцій у галузі охорони, вжитку та відтворювання лісів. Це принципове положення необхідно відобразити в Лісовому кодексі.

Логічно, що й увесь текст Лісового кодексу необхідно узгодити із зазначеними вище принциповими положеннями.

Аби провести роздержавлення лісів насамперед треба скасувати норми, що забороняють відчуження земель лісового фонду з державної власності в Законі України “Про приватизацію державного майна” та в Указі Президента України “Про реформування колективних сільськогосподарських підприємств”.

Цілком очевидно, що треба чітко визначити часові межі цього процесу. Йому має передувати лісовпорядкування та економічне оціню-

вання якості лісів за екологічними й економічними показниками. Правові норми, які регламентуватимуть процес роздержавлення лісів, доцільно відобразити не в Лісовому кодексі, а в окремому законі *“Про роздержавлення частини земель лісового фонду та пов’язаних з ними майнових комплексів”*. Це зумовлено тим, що в Лісовому кодексі, як у доволі загальному документі з необмеженою чинністю в часі, слід уникати тимчасових і надто деталізованих норм.

У законі про роздержавлення лісів треба застосувати різнорівневий підхід. Тобто окрім загальних положень, що відображають засади цього процесу, правові норми необхідно згрупувати відповідно до розглянутих вище видів роздержавлення: приватизація великих лісових масивів, де провадять комерційне господарювання, передання державних лісів у комунальну власність, приватизація невеликих лісових ділянок громадянами та відчуження державних лісів для вжитку, переважно неприбуткового характеру. Також у Законі треба відобразити регіональні особливості.

Водночас, положення, яке передбачало б можливість націоналізувати ліси в разі недотримання приватними чи комунальними власниками норм лісового законодавства, належить внести до Лісового кодексу, оскільки не існує якихось часових меж щодо його застосовування. Щоб зберегти умови для ефективного господарювання, не слід допускати надмірного подрібнення лісових маєтків як під час їх продажу державою, так і в разі подальшого руху цього майна в цивільно-правовому обізі. Відповідну норму, яка б суворо регламентувала й обмежувала можливості поділу лісових маєтків, необхідно відобразити в Лісовому або Земельному кодексі.

Доцільним зберегти режим вільного доступу фізичних осіб на приватні й комунальні землі з метою загального вжитку лісових ресурсів крім обмежень, встановлених чинним Лісовим кодексом. Ця практика цілком виправдала себе в умовах багатьох розвинених країн (див. вище 6.1.). У цьому документі доречно зазначити про незмінність такого режиму в лісах, що перейшли до недержавної власності.

Також потребує внесення змін частина друга ст. 56 Земельного кодексу України. Її необхідно сформулювати в такій редакції:

“Громадянам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передавати в приватну власність земельні ділянки лісового фонду загальною площею до 5 гектарів.”

Логічніше внести цю норму до Лісового кодексу.

Отже, запропоновані зміни в законодавстві дозволили б трансформувати власність на ліси в Україні відповідно до потреб сучасності: урізноманітнити її структуру та чітко визначити й гарантувати права власників і загальносуспільні інтереси. Це одна з необхідних передумов утвердження підтримного розвитку у вітчизняному лісовому господарстві.

* * *

Інститут права власності являє собою найважливішу ланку зв'язку між лісовими ресурсами та корисними властивостями лісів і благами від їх використання. Ефективне регулювання цього інституту – це потужний важіль впливу, за допомогою якого суспільство може забезпечити відповідний порядок охорони, вжитку та відтворення лісів. Хоч належно врегульовані взаємини власності самі по собі й не виступають гарантією утвердження підтримного розвитку в лісовому господарстві, вони є необхідна передумова цього.

Сучасну структуру власності на ліси в світі характеризує велика різноманітність форм. Це наслідок історичного розвитку й поєднання конкретних економічних, соціальних та політичних обставин у кожній країні. Оскільки право власності на ліси зачіпає довготривалі й різноманітні інтереси, державне регулювання цього правового інституту в наш час поширилося значно далі від регулювання власності на інші об'єкти. Можна виділити два типи власності на ліси – публічну (в формі державної й комунальної) та приватну (індивідуальних і корпоративних власників).

Частка різних форм власності змінюється в широких межах залежно від особливості країни, формуючи мішану структуру. Однак найпоширеніші на планеті є приватна й державна власність на ліси. Державна,

зазвичай, переважає в країнах, що розвиваються, які мають великі малоосвоєні лісові масиви. А приватна – в країнах із давно освоєними землями, високою густотою населення та інтенсивним сільським господарством.

Приватна і державна власність мають свої переваги й недоліки. Приватний тип власності на ліси ефективніший з економічного погляду, але не спроможний задовольнити всіх інтересів суспільства, оскільки ринок не враховує вартості багатьох ресурсів і корисних властивостей лісів. Тому роль держави як виразника суспільних інтересів не обмежена адміністративним регулюванням, а також передбачає посідання частини лісів, аби забезпечити ті блага, які не можуть надходити в достатніх обсягах з приватних земель. Однак державна власність на ліси також має свої недоліки. Як показує радянський досвід, її монопольне становище не було гарантією раціонального лісового господарства. Практика лісозаготівельних концесій, з якими, зазвичай, пов'язані корупція та незаконне вирубування, часто виступає основною завадою підтримному лісовому господарству в країнах третього світу. Інші проблеми стосуються до нижчої ефективності державних підприємств порівняно з приватними та питань антимонопольного контролю.

Прямі залежності між формою власності на лісові землі та ресурси й рівнем ведення лісового господарства не існує. Тому неможливо обрати “найкращу” форму власності. Завдання правової науки в цій галузі полягає в тому, щоб з'ясувати умови розкриття потенціалу кожної з форм.

В індустріалізованих державах найбільшою мірою вдається впровадити принципи підтримного розвитку в лісове господарство там, де встановлено стійку рівновагу між державною, комунальною та приватною формами власності. Широкомасштабне роздержавлення лісів, яке провадять в країнах Центральної та Східної Європи, знизило інтенсивність лісового господарства, але не спричинило виснажливої експлуатації лісів, водночас підвищивши значення їх нематеріальних цінностей. Тому цей процес не суперечить принципам підтримного розвитку.

В Україні реформування інституту власності на лісові землі та ресурси проходить набагато повільніше ніж у більшості держав Центральної та Східної Європи. Вітчизняне законодавство в цій галузі до-

волі заплутане, містить багато суперечностей та прогалин. Непослідовні дії законодавчої й виконавчої гілок влади свідчать про відсутність опрацьованої стратегії реформування. Такий стан суперечить інтересам утвердження підтримного розвитку в лісовому господарстві.

Закріплення в законодавстві України поряд з правом державної власності ще й права приватної та комунальної власності на ліси обґрунтоване. Однак наповнення цього положення реальним змістом потребуватиме радикальних кроків – відчуження з державної власності (оплатне й безоплатне) значної частини лісових земель приватним та публічним комунальним власникам.

Відмову від реституції власності, в тому числі лісів, яка відображена в українському законодавстві, слід визнати виправданою.

У процесі роздержавлення великих лісових масивів, які мають експлуатаційне значення, провідне місце повинен посісти відкритий продаж на конкурсних засадах. Він дає змогу уникнути правової невизначеності та обрати ефективних власників. Водночас категоричне заперечення викликають пропозиції впровадити практику довгострокової оренди державних лісових земель та їх пільгового продажу трудовим колективам, оскільки ці заходи не спроможні забезпечити дотримання стандартів підтримного лісового господарства.

Частину земель лісового фонду (насамперед, неексплуатаційного призначення) необхідно безоплатно передати в комунальну власність, а невеликі ділянки колишніх колгоспних лісів – у приватну власність мешканців регіонів з недостатніми сільськогосподарськими угіддями. Також доцільно передбачити можливість безоплатного передання лісів у власність інших суб'єктів (фондів, релігійних громад тощо) для природоохоронної діяльності.

Функції з опрацьовування національної лісової політики та її проведення треба й надалі залишити у виключній компетенції держави як виразника інтересів усього суспільства. Однак дотримання принципу рівноправності форм власності вимагає відмежувати нормотворчі та контрольні функції держави в галузі охорони, вжитку та відтворювання лісів від її функцій як власника лісів.

7. ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ В УТВЕРДЖЕННІ ПІДТРИМНОГО ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Співвідношення публічного й приватного в галузі лісового господарства не обмежено лишень інститутом права власності на лісові землі й ресурси, який розглянуто в попередньому розділі. У цій галузі, як і загалом у сучасному суспільстві, їх співвідношення є складне й багатовимірне.

Цілком очевидно, що, аби подолати знеліснення й деградацію лісів, треба приборкати руйнівну поведінку суб'єктів, спрямовану на досягнення щонайбільшого зиску в короткочасній перспективі. Тобто зліквідувати основу висвітленої в 1.1. трагедії “спільного пасовища” в її прояві щодо лісів. Перший з можливих шляхів полягає в тому, щоб скасувати спільність цього “пасовища”, передавши його в приватну власність окремим індивідам. Теоретично, якщо суб'єкт має виключне право володіти, користуватися й розпоряджатися якоюсь частиною природного ресурсу, він господарюватиме так, аби вартість цього майна з плином часу, бодай, не меншала (що далеко не завжди справджується на практиці, як показано в Розділі 6). Другий шлях уникнути провалу – встановити певні правила господарювання в спільному просторі. Кожен з цих підходів має свої переваги й недоліки. Складність полягає в тому, щоб визначити який підхід найкращий до конкретних умов. Проте кожен із них неминуче передбачає певний рівень взаємодії публічного й приватного секторів.

Прикладом цього є сучасні розвинені суспільства, які принципово змінили підходи до довкілля, спираючись саме на таку взаємодію. Довкільне рахівництво (environmental accounting), на відміну від валового внутрішнього продукту, оцінює справжню вартість економічного зростання, врахувавши збитки, заподіяні навколишньому світові економічною діяльністю. І вже на цій основі ухвалюють певні рішення щодо практичної царини. Серед дієвих механізмів можна виділити також довкільне ціноутворення (environmental pricing). Воно має на меті врахувати в кінцевій ціні продукту чи послуги побічну шкоду (to internalise externalities), завдану довкіллю виробничим процесом, і яку ринок сприймає як вільний товар. Справляння “зелених” податків (“green”

taxes) з юридичних осіб, діяльність яких спричиняє гіршання довкілля, ґрунтується на наріжному камені підтримного розвитку – правовому принципі “хто забруднює, той платить” (polluter pays principle) [11].

З наведеного цілком очевидно, що функціонувати ці механізми можуть лише за найактивнішої участі публічного сектора – держави, її органів, комунальних структур. Проте чимало важить і приватний сектор. Приватні суб’єкти – це не прості пішаки, що змушені дотримуватися встановлених державою правил гри. Важливим складником довкільного цінотворення й “зеленого” оподаткування та інших подібних механізмів є приватна власність. Без неї неможливо встановити справжньої ринкової вартості майна й, відповідно, урухомити ці механізми.

Можна виокремити кілька засад, на яких проходить взаємодія між різними складниками публічного й приватного секторів у лісовому господарстві. В умовах суспільств з ринковою економікою конституційні положення про непорушність права власності (зокрема щодо приватних і комунальних суб’єктів) та свободи підприємницької діяльності є одні з найважливіших. Окрім того, приватна ініціатива може набирати різноманітних форм у процесі залучування її до господарювання в лісах. Передусім це стосується до права приватних власників використовувати свої ліси відповідно до власних цілей; права споживачів лісової продукції укладати правочини з власниками лісових земель; можливості приватних суб’єктів набувати на договірній основі права користуватися лісовими землями, що перебувають у публічній власності; права комунальних власників чи уповноважених державних органів залучати приватний сектор до проведення окремих лісгосподарських заходів.

З погляду економічної ефективності всі види діяльності, які може успішно виконувати приватний сектор, не варто доручати державним структурам. З іншого боку, міркування охорони лісових екосистем та забезпечення належного лісовідновлювання, а також соціальної справедливості виправдовують широке залучення держави до лісгосподарської галузі, щоб обстояти публічні інтереси. Таке розмаїття цілей спричиняє доволі складну схему взаємодії публічного й приватного секторів.

Яскравим прикладом такої взаємодії є технічна інфраструктура лісгосподарської галузі. Унаслідок різноманітності й значної тривалості

функцій доріг, одного зі складників цієї системи, належно планувати розвиток шляхової мережі можуть лише державні органи. Адже саме вони відповідають за господарювання в лісах у довгостроковій перспективі, а також ураховують інші суспільні інтереси.

Проте технічне обладнання, інший складник інфраструктури, краще експлуатуватимуть приватні фірми, залучені до лісогосподарської галузі. Виконуючи певні доручені їм операції, як от заготівля деревини чи створення лісових культур, вони, здебільшого, використовують власне обладнання. У цьому разі занепокоєння щодо його неналежного обслуговування чи низькоефективної експлуатації не може виникнути, адже прибуток таких фірм прямо залежить від продуктивності їх обладнання [208].

7.1. Роль держави в лісогосподарській галузі

На відміну від попередніх епох, у наш час загальновизнано, що держава таки має відігравати свою роль у справі охорони, вжитку та відтворення лісів. Основні дискусії точаться навколо іншого питання – настільки потужним має бути вплив держави у лісогосподарській галузі.

Відповідно до одних поглядів, відображених зокрема в німецькій моделі лісового господарства, роль держави не є щось більше від ролі своєрідної “лісової поліції”. Тобто вона полягає в професійному господарюванні в державних лісах та в надаванні послуг іншим власникам лісів і суспільству загалом. Держава має сприяти лісовому господарству на всіх рівнях через дослідчу роботу, освіту, інформаційне забезпечення, лісовпорядкування, ведення статистики, встановлення загальних стандартів. Фінансове заохочування зведено до інвестицій, продиктованих гострими суспільними потребами і які неможливі без публічної допомоги. Кошти можуть надавати для структурних удосконалень, таких як лісокультурні роботи, прокладання шляхів, а також, аби подолати наслідки стихійного лиха чи забруднення. Однак не допускають прямого втручання державних органів, скажімо, в регулювання цін чи заробітків у приватному або комунальному секторі [193].

Згідно з іншими поглядами, державні органи слід якомога ширше залучати до лісового господарства, заготівлі й перероблення лісової продукції, а також цінотворення. Головним аргументом є теза, що держава має контролювати поведінку приватних суб'єктів, аби забезпечити її відповідність публічним інтересам. Особливого значення в цьому випадку набуває регулювання, щоб уникнути чи виправити провали ринку. Такий підхід поширено в Канаді й значно меншою мірою в інших західних країнах. Як агенти, що представляють інтереси власника лісів (громадян держави загалом), державні органи контролюють господарювання й ужиток державних лісів, видаючи різного роду дозволи та укладаючи договори, невід'ємною частиною яких є чітко визначені умови та часові межі. Ці юридичні акти надають змогу органам держави контролювати обсяг і структуру використання природних ресурсів на публічних землях, встановлювати лісгосподарські стандарти та впливати на розподіл фінансових надходжень від ужитку лісів [195].

Проте цим не обмежено вплив держави на стан лісів. У ширшому вимірі, вона виступає рушієм суспільного та економічного поступу. Це уможливорює створення необхідної організаційної структури, залучення капіталовкладень, розвиток інфраструктури. Держава чи суб'єкти, яким вона делегувала свої повноваження, охороняє лісові ресурси, аби задовольнити загальносуспільні потреби. З цією метою законодавство встановлює відповідні обмеження на вжиток й розпоряджання лісами. Різними способами держава взаємодіє з приватним сектором. Насамперед, виконує функції, які не може здійснювати приватний сектор унаслідок відсутності ринкових спонук (утримує рекреаційні й захисні ліси, охороняє ґрунти, реабілітує землі тощо). Окрім того, встановлює умови, в яких приватний сектор господарює у власних лісах і користується публічними лісами. Відповідне законодавство містить правила, що регулюють володіння, використання й розпоряджання лісами та норми, які виправляють недоліки ринку. Водночас держава підтримує приватну ініціативу власників лісів і лісової промисловості, коли вважає їх корисними суспільству.

Таким чином, *роль держави в галузі лісового господарства*, загалом, полягає в тому, щоб домогтися гармонійного розвитку екологіч-

них, економічних та соціальних властивостей лісів. Ця роль охоплює низку функцій.

Функції з формування законодавства та галузевої політики:

- творення лісового законодавства як правового підґрунтя державної політики в цій галузі;
- опрацювання лісової політики та її узгоджування з державною політикою в інших галузях;
- залучання відповідних груп інтересів до творення лісового законодавства та політики.

Функції з утілення лісового законодавства та контролю полягають у тому, щоб забезпечити дотримання всіма власниками лісів та учасниками лісового сектора правових норм та положень лісової політики.

Функції держави як власника лісів зводяться до

- розвитку та збереження екологічних і соціальних функцій державних лісів і отримання з них певного прибутку;
- дотримання принципів підтримного лісового господарства під час комерційної діяльності.

Функції із забезпечування потреб лісогосподарської галузі:

- наукова робота й професійна освіта;
- статистика, лісовпорядкування й планування;
- консультативні послуги;
- протипожежний і фітосанітарний контроль;
- контроль якості насіння й садивного матеріалу.

Як впливає з наведеного вище переліку функцій держави, можна виділити *два типи впливу держави на лісове господарство*. Насамперед, через повноваження, що випливають з державної власності на ліси (детально розглянуто в 6.2. – 6.4.), а також здійснюючи владні повноваження. Своєю чергою, владні повноваження державні органи можуть здійснити, застосовуючи *два основні підходи* до впливу на царину лісів. Першим є командно-адміністративний (регулятивний) підхід. Він покладається на прямі правові приписи та адміністративний (бюрократичний) контроль, аби приборкати небажані тенденції в ринковій стихії. Основна вада регулятивного підходу пов'язана із тим, що належної поведінки суб'єктів домагаються не шляхом економічного заохочування, а

через загрозу накласти санкції. Водночас, жодних переваг не мають ті, хто досяг рівня, який перевищує встановлений вимогами держави мінімум [195].

Натомість, суть ринкових стосунків полягає в тому, що вдосконалення виробництва належно винагороджувано, а тому увага суб'єкта постійно зосереджена на пошуку нових способів удосконалювання. Тому інший шлях здійснити владні повноваження полягає в намаганні узгодити економічні спонуки з публічними інтересами (в цьому випадку інтереси зводяться до належного господарювання в лісах та вжитку лісових ресурсів). Звідси випливає – аби успішно здійснювати владні повноваження, принципово важливо з'ясувати, що слід полишити на саморегулювання ринкових сил, а що підлягає прямому адміністративному регулюванню.

7.2. Організаційні моделі системи державних органів, що здійснюють лісову політику

В ідеалі, функції держави слід якнайповніше відокремити від функцій приватного сектора. Це дозволило б державним установам бути цілком-вито неупередженим арбітром щодо груп інтересів, який керується виключно законом. Якщо закон не вказує чітко окреслених шляхів розв'язання суперечностей, метою має стати досягнення найвищого можливого рівня суспільної згоди. Однак таку схему неможливо втілити на практиці, оскільки деякі з функцій держави не повною мірою сумісні між собою, або ж навіть прямо суперечать одна одній чи функціям приватного сектора.

Держава, зокрема, є найбільший власник лісів з відповідними інтересами. Як і будь-який інший власник, вона зацікавлена зберегти та помножити вартість цього виду нерухомого майна, а також мати з нього найбільший прибуток. Водночас, соціальні й довкільні запити суспільства слугують протидією цим інтересам. Отже, держава зможе досягнути своїх цілей у галузі лісового господарства тільки зрівноваживши економічні інтереси з іншими суспільними потребами. Лісову політику

значною мірою визначає структура загальнодержавних та регіональних установ, що діють у цій царині.

Зазвичай, на лісове господарство на різних рівнях справляють вплив три основні державні структури, які уособлюють різноманіття її інтересів щодо лісів. Інтереси установ, що виконують фінансові функції (податкові органи, міністерство фінансів) полягають в тому, щоб забезпечити якомога більші поточні фінансові надходження від лісового сектора до державної скарбниці. Органи, які представляють інтереси промисловості (насамперед, міністерство економіки та міністерство сільського господарства), об'єктивно зацікавлені забезпечити промисловість значною кількістю дешевої сировини, впровадивши "агрономічний" тип господарювання в лісах. А органи з питань охорони довкілля мають на меті домогтися дотримання високих екологічних стандартів, передбачених національним законодавством та міжнародно-правовими документами.

Безперечно, що всі з названих інтересів життєво важливі суспільству, тому їх неформально підтримує значно ширше коло зацікавлених суб'єктів. Водночас, підтримувати загальну рівновагу між зазначеними інтересами щодо лісів не є основне завдання жодного із зазначених органів. Тому дбати про таку рівновагу мусить держава в цілому, як єдина інституція. З адміністративного погляду цього можна домогтися, розподіливши функції держави в галузі лісового господарства між наявними державними установами, перебудувавши ці установи чи створивши нові.

Можна виділити чотири *основні моделі побудови системи державних органів, які здійснюють лісову політику* [240]. У деяких країнах (приміром, в Аргентині) повноваження з лісових справ розподілено між двома відомствами. З одного боку – міністерство економіки (фінансів, планування). Воно відповідає за розвиток комерційної ролі лісів (заготівля товарної продукції, деревообробна промисловість тощо). А з іншого боку – міністерство охорони довкілля (природних ресурсів), яке уповноважене охороняти лісові ресурси. У цьому випадку перехреснення повноважень цих відомств і хронічне тертя є звична справа.

У таких країнах як Замбія питання лісів перебувають виключно в компетенції міністерства охорони довкілля. За такої організації ліси

розглядають, насамперед, як ресурс загальнонаціонального значення, що виконує важливі некомерційні функції. Значну увагу звертають на проблеми охорони довкілля. Недолік такої моделі полягає в тому, що переважають командно-адміністративні підходи до лісової політики та недостатньо враховують інтереси економічного розвитку. Потреби й прагнення місцевого населення також можуть розглядати як неістотні порівняно із загальнонаціональними природоохоронними завданнями [240].

У деяких державах (США, Японія, Латвія) питання лісового господарства перебувають у компетенції міністерства сільського господарства. За такої структури лісовому господарству, зазвичай, відводять другорядну роль. Лісова політика зазнає впливу значно потужнішого сільськогосподарського лобі. Значну частину прибутків з лісового господарства переміщують в інші галузі, які перебувають в компетенції цього ж міністерства й мають більшу увагу з економічних чи політичних міркувань. Варто зазначити, що саме в такий спосіб було організовано управління лісовим господарством в УРСР наприкінці 1950-х – на початку 1960-х років. Це були нелегкі часи для вітчизняного лісівництва, оскільки на ньому повною мірою позначилися недоліки такої організаційної структури.

Своєрідною протилежністю є модель, коли організовано окреме міністерство лісового господарства (Швейцарія, Нова Зеландія). У цьому випадку галузь, зазвичай, має значну політичну й фінансову підтримку, а політику формують, ураховуючи її особливості та потенціал. У багатьох країнах лісогосподарські органи є найстаріше, найбільше й найвпливовіше відомство в галузі природних ресурсів. Традиційно ця інституція має основні повноваження щодо формулювання та проведення лісової політики, а також безпосереднього управління значною частиною лісових ресурсів. Будучи організаційно відокремленою, вона має змогу долучитися до якоїсь із трьох згаданих вище державних структур у певному питанні, коли порушено загальну рівновагу суспільних інтересів щодо лісів, і в такий спосіб відновити рівновагу.

Проте всю різноманітність цілей державних лісогосподарських органів не можна звести лише до визначених формально. Як і будь-яка інша інституція, вони мають і свої неформальні інтереси. Аналіз такого

роду інтересів видається необхідним, не лише аби краще розуміти механізм діяльності цих органів, але й щоб удосконалювати їх адміністрування й правотворчий процес.

Неформально лісогосподарські органи виступають впливовим лобістом інтересів галузі в державній політиці. Ця роль є цілком виправдана й важлива в умовах демократичного суспільства. З одного боку, значний попит на контрольовані ними ресурси спонукає лісогосподарські органи, спираючись на економічний підхід, якнайбільше використовувати ліси. З іншого боку, неформальна зацікавленість у довготривалому самозбереженні як окремої структури, а також у піднесенні своєї значущості, виступає для них потужною неформальною спонукою обмежувати експлуатацію деревини чи інших лісових ресурсів. Фактично, лісогосподарські органи схильні зберігати лісові ресурси безпосередньо в лісі, не передаючи їх іншим відомствам. Простою причиною такої неформальної поведінки є те, що органи лісового господарства – єдина інституція, яка тісно “прив’язана” до лісу. Тобто тільки від лісу залежить її майбутнє і впливовість. Тому й не існує неформальної тенденції спрямовувати ресурси, здобуті від ужитку лісу, на розвиток економічно прибутковіших напрямків діяльності. Наявність окремого лісогосподарського відомства виправдана ще й тим, що в цьому разі лісівники не є другосортні в процесі розподілу фінансових ресурсів. Окрім того, тут плекають власну професійну етику.

Однак така модель має й свої недоліки. Зокрема, вона може спричинити певний перегин у лісовій політиці в бік постачання деревини, недостатню координацію з іншими галузями, недооцінювання неринкових функцій лісів та значення недеревинних лісових продуктів [240]. Окрім того, як і будь-яка інша установа, лісогосподарські органи заперечують проти якогось обмеження своїх повноважень, навіть якщо це доцільно з погляду загальносуспільних інтересів.

Розглядаючи під таким кутом вітчизняне лісове господарство, можна відзначити компромісний характер його організаційної моделі. Існує окремий спеціально уповноважений державний орган у цій галузі – Державний комітет лісового господарства України. Водночас його робота перебуває під загальним керівництвом Міністерство охорони навколишнього природного середовища України. Такий підхід, принаймні

теоретично, згладжує багато недоліків розглянутих вище організаційних моделей. Міркування щодо можливої перебудови в структурі вітчизняних лісогосподарських органів викладено нижче в 7.4.

Отже, питання організаційної структури державних лісогосподарських органів у сучасному світі є доволі складне, часто неоднозначне. Тому не можна йняти віри прямолінійним категоричним твердженням на кшталт: “[у] всіх цивілізованих країнах управління лісами доручено міністерствам сільського господарства” [125], які трапляються в засобах масової інформації.

7.3. Сучасні тенденції розвитку державних лісогосподарських органів

Цілком зрозуміло, що наведена вище характеристика організаційних моделей системи державних органів, залучених до лісового господарства, не може претендувати на універсальність і вичерпність. Згадані переваги й недоліки далеко не завжди виразно виявляють себе, оскільки в багатьох випадках формальна організаційна модель має менше значення від інших чинників, таких як наявність політичної підтримки, внутрішня ієрархічна структура лісогосподарських органів, міжвідомча конкуренція, дієвість повноважень, професійна компетентність та ініціативність службовців, належна оплата праці.

Слід зазначити, що з часу проведення Конференції з питань довкілля та розвитку (1992 р.) в багатьох країнах пройшли істотні зміни в цій галузі. Зокрема, шириться тенденція впроваджувати міжвідомчу співпрацю, аби згладити основні відмінності між різними моделями. Цим шляхом також долають проблему дублювання та конкуренції в роботі різних відомств, яка несприятливо позначається на стані лісового господарства. Суть співпраці, передусім, полягає в переході від традиційної вертикальної відомчої структури до утворення міжвідомчих груп, які працюють відносно короткий час над конкретним завданням і несуть повну відповідальність за його виконання. Інколи навіть разом розміщують контори кількох відомств, пов'язаних з проблемами лісу, щоб не марнувати часу на переміщення, полагоджуючи справи [240].

Наприклад, у Фінляндії 1994 року проведено реформу, аби більшою мірою враховувати екологічні, соціальні та культурні цінності лісів. На базі двох міністерств, причетних до лісових справ – Міністерства сільськогосподарського й лісового господарства та Міністерства довкілля, – започатковано спільну лісогосподарську програму, яка має на меті утвердити принципи підтримного розвитку, впровадивши в лісогосподарську практику конкретні природоохоронні положення [191 : 3].

Треба зазначити, що ініціативи такого роду найперше покликані підвищити якість послуг, які надають публічні установи. Проте як у випадку традиційних централізованих міністерських моделей, так і у випадку нових структур, що опираються на напівавтономні, напівпублічні схеми, центральними залишаються ті самі питання. Насамперед, це – фінансування. Чи повинні лісову адміністрацію частково або цілком утримувати за рахунок ведення лісового господарства; хто відповідальний за фінансування галузі; яким чином організувати фінансовий контроль? Важливі й внутрішні питання адміністрування цих установ незалежно від їх структури – яким чином проводити якісний контроль їх діяльності; які критерії використовувати для цього; які засоби самооцінювання слід впровадити; яким чином організувати періодичне оцінювання незалежними експертами тощо [240]?

Аналізуючи сучасне бачення способів діяльності лісогосподарських органів, треба наголосити, що традиційні в довкілній політиці підходи сьогодні стали предметом широких дискусій. Командно-адміністративний підхід характеризують як надміру суворий та спрощений, а компенсаційні інструменти далеко не завжди можна застосовувати, розв'язуючи конкретні природоохоронні проблеми. Скажімо, в певних випадках компенсаційні виплати в зв'язку з утратою заробітку призначають тим, чия діяльність завдає шкоди лісам, а не спрямовують, аби дати поштовх сприятливим довкіл्लю технологіям [240].

Тому лісову політику провідних держав сьогодні визначають дві тенденції. З одного боку – це глобалізація питань, пов'язаних з лісами, а з іншого – децентралізація й приватизація в лісовому господарстві [133] і, загалом, застосовування “м'яких адміністративних моделей ринкового регулювання”, ґрунтоване на новій економічній філософії “громадського вибору”, яка має на меті перебороти бюрократію [240].

Як уважає Н. Oosterveld [133], ці позірно протилежні тенденції не є несумісні. Щобільше, вони можуть взаємно підсилювати сприятливий ефект за умови послідовного втілення. Децентралізація та приватизація спираються не лише на принципи демократичного ухвалення рішень та ефективного залучення всіх зацікавлених сторін до управління лісовим господарством, але й на макроекономічну потребу відрегулювати чи, радше, скоротити публічні витрати на утримання відомств.

Пов'язані з лісами питання глобалізації та приватизації розглянуто окремо (див. 1; 3; 7.5.). Ще один аспект перебудови публічних установ полягає в їх *децентралізації* (*регіоналізації*) шляхом делегування функцій з управління місцевій владі, перерозподілу бюджетних ресурсів та наближення управлінського персоналу до конкретних ділянок роботи. Однак скорочення та перебудова лісових адміністрацій не є синонім анархії: необхідність міцних взаємних зв'язків між установами одного рівня та різних рівнів залишається. Тому й після реформування центральні відомства мають і далі надавати допомогу місцевим органам. Проте на практиці в деяких країнах ці відомства делегували практично всі повноваження щодо ведення лісового господарства на місцевий рівень. Це стало своєрідною реакцією на надмірну централізацію в минулому.

Залучення місцевих органів публічної влади та пов'язана з цим можливість краще враховувати місцеві особливості є, безперечно, позитивний наслідок децентралізації. Але, з іншого боку, вона може спричинити такі проблеми як руйнування єдності лісової політики в масштабі всієї країни, переважання місцевих чи короткочасних інтересів над загальносуспільним інтересом у становленні підтримного лісового господарства та нестачу інформації, необхідної для належного контролю й порівнювання. Децентралізація також може спричинити перетин царин повноважень різних відомств на місцевому рівні, що спричинить зниження ефективності лісової політики. Слід наголосити, що в більшості країн ще не вдалося встановити стійкої рівноваги між тенденціями централізації й децентралізації [240].

Загалом, хибне тлумачення згаданих принципів породжує спрощені підходи до реформування лісогосподарських органів. Міркування, якими керувалися під час перебудови, скажімо, машинобудівної промисловості, механічно переносять і на лісовий сектор. Від нього вима-

гають працювати ефективніше й меншим коштом. При цьому вже вкладені в наявну інфраструктуру кошти та збитки від недостатнього фінансування лісового сектора беруть до уваги недостатньою мірою [240].

Ще однією примітною ознакою еволюції лісогосподарських органів у розвинених країнах є врахування зростлого зацікавлення громадськості до питань охорони лісів та сприяння її участі в утвердженні підтримного господарювання в лісах. *Громадська активність* – це, щонайменше, спілкування двох або більше людей. На базовому рівні вона охоплює освітні заходи, опитування, написання звернень. На глибшому рівні це вже різноманітні зустрічі, семінари, екскурсії, взаємодійні контакти. У разі успіху, тобто коли встановлено тривалі стосунки й налагоджено діалог професіоналів з широким загалом, сторони мають обопільну користь. У такий спосіб формують певні вподобання та переконання громадськості. Водночас, вона має змогу брати участь в ухваленні рішень. Це зміцнює причетність громадськості до управління загальнонародним надбанням [241]. З іншого боку, внаслідок підвищення відкритості лісогосподарських органів, обізнаності громадськості з проблемами галузі та організації зворотного зв'язку з нею лісова адміністрація перебуває під постійною ретельною увагою [240]. Загалом, це сприяє ухваленню кращих рішень.

Попри загальність поняття “громадськість”, можна виокремити таких основних учасників цих стосунків: державні установи, окремі службовці державного та місцевого рівня, позавладні організації, різноманітні об'єднання громадян, університети та інші освітні установи, окремі індивіди. Інтереси громадськості охоплюють, насамперед, такі питання як охорона й підтримний ужиток природних ресурсів, промисловий розвиток, історію, відвідини визначних місць, активний відпочинок, використання нетоварних цінностей лісів, наукове досліджування [241].

Мета, з якою публічні органи залучають громадськість до лісових справ, може бути різноманітна. У найпростішому випадку вона є суто інформаційна чи освітня. Тобто громадськості надають змогу зрозуміти, чому в лісах господарюють саме таким, а не іншим, чином. З іншого боку, мета може стосуватися до значно складніших операцій з про-

позиціями громадськості, які впливатимуть на ухвалювання кінцевого рішення.

Грунтовним підходом до опрацювання пропозицій громадськості відзначається Лісова служба в США [241]. Вона, зокрема, застосовує методи наукового аналізу отриманих письмових коментарів. До цієї роботи залучають об'єктивних, добре вишколених спеціалістів із вичування громадської думки. Більшість із коментарів кодують та залишають анонімними. Увагу звертають не лише на думку представників громадськості з якогось конкретного питання, але й на ті рішення, що вони воліли б ухвалити, а також на причини обрання ними саме цих, а не інших, рішень. Цю інформацію синтезують та подають команді урядовців на обмірковування. Як наслідок, думка громадськості чимало важить в остаточному ухваленні рішення.

Увесь цей складний процес аж ніяк не зводиться до простого підрахунку голосів. Окремі групи інтересів послуговуються таким методом як організація масових потоків листів від “громадськості” на користь певного погляду. З огляду на це, співвідношення загальної кількості листів “за” і “проти” мало коли впливає на остаточне рішення. Окремі добре аргументовані листи можуть переважити тисячі підписів під зверненнями чи шаблонними листами. Проте щораз частіше лунають заклики до нового підходу, який відкидає знеособлення громадської думки, як у наведеному вище прикладі. З цього погляду взаємодійні методи, що забезпечують двостороннє спілкування (семінари, екскурсії, конференції, інші зустрічі) мають значну перевагу над знеособленим спілкуванням, таким як письмові коментарі [241].

7.4. Особливості реформування державних лісогосподарських органів у перехідних країнах

Організаційна структура лісового сектора країн Центральної та Східної Європи впродовж перехідного періоду зазнала істотних змін. “Соціалістичні підприємства” із організаційною структурою вертикального типу було визнано непридатними для функціонування в умовах ринкової економіки. Відтак пройшов поділ цих неповоротких і обтяже-

них надмірним контролем гігантів. Відокремлення підрозділів, залучених до суто лісогосподарської діяльності, від деревообробних підприємств було першою стадією реорганізації державного лісового сектора. Надалі деревообробні потужності цілком приватизовано. Новостворені лісогосподарські структури, які є юридичними особами, залишено в державній власності. Вони зосередили свою діяльність на питаннях лісорозведення й лісовідновлювання, догляду й захисту лісу. У деяких країнах регіону одна загальнонаціональна компанія (відомство) відповідає за всі державні ліси, а в інших – існує кілька таких структур [149].

У більшості країн відновлено приватну власність на ліси. Визначальним моментом цього процесу була реституція (див. 6.5.), оскільки будь-якого додаткового продажу державних лісів не проводили. Проте в деяких країнах, зокрема в Україні, за фактичної відсутності приватного лісового сектора найважливішою структурною одиницею лісового господарства й далі є державні лісогосподарські підприємства (держлісгоспи).

Планування було ключовим інструментом командно-адміністративної системи господарювання. Його мета полягала в тому, аби забезпечити виробництво визначених видів продукції і розподілити їх між споживачами. У нових умовах функції з координації виробництва та розподілу перебрав на себе ринок. Проте планування, зазнавши докорінних змін, залишається важливим засобом досягнення підтримного лісового господарства. Тепер на рівні держави чи окремого підприємства воно покликано забезпечити успішне функціонування лісогосподарської галузі в умовах ринкової економіки. Зрозуміло, що механізми старої планової системи на сьогодні вже втратили свій вплив на лісовий сектор. Однак нові інструменти, які пристосовано до умов ринку, ще не використовують повною мірою, як не опрацьовано й нової концепції планування.

Значною хибобою є те, що на рівні підприємств планування недостатньо враховує міркування економічної доцільності й здійсненності. Воно являє собою поєднування елементів лісовпорядкування та фінансових планів, опираючись на стару концепцію, яка не зазнала істотних змін. Тому сучасна система планування ще недостатньо враховує дійс-

ний попит. Рахівництво та ціновий аналіз, зазвичай, ґрунтовано на фіксованих, установлених адміністративно величинах, а не на вартості, обчислених на основі ринкових цін. Ретельний аналіз цін та орієнтація лісогосподарського виробництва на потреби ринку – основне завдання в процесі вдосконалювання механізмів планування. Треба впровадити нову планову концепцію, яка більшою мірою орієнтуватиметься на економічну доцільність, з такими її невід’ємними поняттями як прибуток, попит, ринкова ціна. У цьому разі планування на рівні лісогосподарського підприємства може перетворитися із теперішнього формально обов’язкового, а фактично бездіяльного, засобу на потужний важіль зміцнення конкурентоспроможності лісогосподарських підприємств, які забезпечують підтримний розвиток цієї галузі [208].

В умовах перехідної економіки обсяг фінансових ресурсів, що надходять в лісовий сектор, істотно зменшився. З одного боку, це пов’язано зі значним скороченням попиту на деревину, а з іншого – зі зменшенням бюджетних асигновань. Можна з певністю твердити, що на сьогодні фінансові ресурси, залучені в лісове господарство, недостатні, аби забезпечити його підтримний розвиток. Фінансову основу лісового господарства в державах регіону, в тому числі й в Україні, становлять надходження з державного бюджету. Водночас, сюди ж майже в повному обсязі надходять податки та інші податки. Сама процедура збирання та розподілу фінансових ресурсів є доволі заплутана. Участь багатьох державних органів загальної компетенції та лісового господарства на різних рівнях цього процесу значно ускладнює узгоджування кошторисів держлісгоспів з виробництвом й отриманням кінцевих продуктів, які є основа прибутків від лісового господарства.

Підвищити ефективність бюджетних асигновань можна, спрямувавши кошти на чітко визначені цілі. З’ясування того, яку діяльність слід фінансувати з державного бюджету, а яку за рахунок прибутків від господарської діяльності держлісгоспів, підвищить ефективність їх роботи. Зрозуміло, що бюджетне фінансування мусить охопити заходи, пов’язані з неринковими цінностями лісів (природоохоронна діяльність) чи виконання завдань, поставлених державними органами (лісорозведення). Іншою його перспективною метою можуть стати інвестиції в розбудову виробничих потужностей підприємств. Також бюджетні

кошти мають використовувати у випадку непередбачуваних збитків (приміром, стихійного лиха). На противагу, держлісгоспи повинні власним коштом фінансувати підприємницьку діяльність, спрямовану на отримання прибутку.

В умовах економічної кризи лісогосподарські підприємства змушені були дотримуватися стратегії виживання. Прикладом цього є товарообмінні (бартерні) операції, які набули значного поширення упродовж 1990-х років. Держлісгоспи безпосередньо проводили обмін своєї продукції на інші вироби чи послуги. Попри свою неефективність з економічного погляду, такий товарообмін дозволяв утримувати ресурси в межах підприємств, частково убезпечуючи їх від згубного впливу інфляції. Окрім того, на відміну від планової економіки, бартер скеровував виробництво на задоволення дійсного попиту, тобто був одним з перших реальних кроків до ринкових стосунків. Після певної стабілізації економіки це явище відмерло.

Істотний вплив на діяльність державних лісогосподарських органів у більшості країн регіону мала реституція лісових земель (див. *вище* 6.5.). З одного боку, зі зменшенням площ, на яких безпосередньо господарюють державні лісогосподарські органи, вони мають змогу більше уваги звертати на питання екологічно зорієнтованого багаточільового вжитку лісів. Водночас, крім управління державними лісами, ці органи в нових умовах також зобов'язали надавати допомогу та послуги недержавному лісогосподарському секторові. В їх компетенції залишено лісовпорядкування в лісах усіх форм власності. Щоправда, плани лісогосподарських заходів у приватних лісах в одних країнах частково випрацьовують державні органи, а в інших – це обов'язок власників. Але в усіх країнах державні лісогосподарські органи контролюють усі види лісогосподарської діяльності [149]. Тобто приватні ліси не полишені без фахової опіки.

Однак залишається потреба пристосувати лісогосподарські органи до нових умов. Хоч сьогодні, як і в минулому, сюди залучено осіб з належним професійним вишколом, попередня організаційна структура була розрахована на відносно невелику кількість одиниць, які провадили лісове господарство. Унаслідок роздержавлення кількість суб'єктів, що господарюють у лісах, стрімко зросла, а істотного розширення ме-

режі відповідних служб (землепорядних, лісогосподарських), здебільшого, не проходило. Відповідно, ці служби виявилися неспроможні впоратися з новими обсягами роботи, які лягли додатковим тягарем на їх плечі. Це значно сповільнило реституцію. Ще більше часу треба, щоб уладнати суто технічні питання, як, наприклад, оновити всі кадастри.

Необхідність запроваджувати нові підходи та створювати нові потужності в галузі інформації й статистики – важливий складник реформування лісогосподарських органів у перехідних країнах. У принципі, саме централізована система лісовпорядкування, успадкована з часів планової економіки, спроможна найкраще задовольнити інформаційні потреби. Адже неможливо повноцінно провадити спостереження й збирання даних лишень у межах окремого лісового масиву чи підприємства без відповідної роботи на національному рівні й міжнародної співпраці. Спеціалізовані структури в державах регіону, в тому числі Українське державне лісовпорядне виробниче об'єднання (ВО “Укрдержліспроєкт”) нагромадили в цій справі безцінний досвід і значну базу даних. Але в умовах ринкової економіки така система потребує істотної перебудови. Насамперед, унаслідок неспроможності належно охопити приватний сектор. З одного боку, приватні господарі часто нехтують своїми обов'язками подавати звітність, а з іншого – залучені до ведення статистики установи ще не опрацювали методології, яка давала б змогу дістати достеменну картину стану справ [149]. У цьому випадку немає належного статистичного підґрунтя, щоб ухвалювати важливі рішення. А це істотно перешкоджає втіленню принципів підтримного розвитку.

Роль держави в нових умовах має звестися до інформаційного забезпечення лісогосподарських підприємств та контролю за дотриманням ними встановлених екологічних стандартів. Відповідно, лісовпорядні організації мають зосередитися на забезпечуванні інформацією зацікавлених сторін, уникаючи видавання обов'язкових приписів щодо лісового господарства. Так забезпечують свободу ухвалювання рішень за власниками лісів та підприємствами, що господарюють у державних лісах, як цього й вимагають принципи ринкової економіки.

Важливо й те, що в умовах демократичного суспільства коло суб'єктів, зацікавлених питаннями лісів, не обмежено тільки лісогосподарниками й лісозаготівельниками. Ліси перебувають у царині інтересів політиків різного рівня, місцевої влади, національних і міжнародних позавладних організацій, громадськості тощо (див. вище 7.3.). Зрозуміло, що ці суб'єкти громадянського суспільства не спроможні самотужки зібрати вичерпну інформацію про ліси, але мають у ній гостру потребу. Державна лісовпорядна служба повинна задовольнити і їх інформаційні запити, тому мусить здолати успадковані з часів командно-адміністративної системи бар'єри відомчості та обмежень на поширювання інформації.

Можна припустити, що в майбутньому вдосконалювання проходитиме шляхом творення загальної інформаційної системи, яка охопить щонайширший спектр пов'язаних з лісами відомостей. Тобто окрім суто лісівничих даних (які головню й становлять сучасні матеріали лісовпорядкування й статистичної звітності) сюди буде інтегровано інформацію, яка сьогодні перебуває в царині діяльності органів охорони довкілля. Щоб своєчасно доносити інформацію про ліси до всіх зацікавлених сторін, необхідно створити належну комунікаційну мережу. Ще одним напрямком реформування є приведення методології лісовпорядкування до європейських стандартів. Цю думку підтверджує, зокрема, неспроможність лісовпорядних служб країн регіону надати всі необхідні для сертифікації лісів відомості [208]. З упровадженням загальної інформаційної системи лісовпорядна служба могла б стати основним постачальником інформації про ліси всім сторонам, зацікавленим утвердити підтримний розвиток у лісовому господарстві.

Слід зазначити, що з погляду права в Україні, одній з держав регіону, підвалини загальної інформаційної системи вже закладено. Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” [73] передбачив створення єдиної системи моніторингу⁵³ довкілля. А згідно зі ст. 28 ЛК України [83], моніторинг лісів є складник моніторингу дов-

⁵³ Тобто системи довготермінового спостереження, збирання, опрацювання, передавання, зберігання та аналізу відповідної інформації.

кілля, і його провадять відповідно до зазначеного закону. Тобто зі змісту цих норм випливає, що, принаймні теоретично, наявні недоліки (брак сприйняття лісових земель як цільної системи, недостатня увага до інших складників довкілля, недооцінка екологічних показників тощо) переборено. Однак розбудова загальної інформаційної системи про ліси вимагатиме ще багато зусиль – опрацювати й ухвалити систему підзаконних нормативних актів, провести відповідні організаційні заходи, вирішити численні технологічні питання (скажімо, випрацювати відповідні методології).

Ще однією особливістю лісогосподарської галузі в перехідних країнах є її значне соціальне “навантаження” – велика кількість працівників, наявність у ній багатьох джерел непрямого заробітку та утримання соціально-побутової сфери. Як спадщину від централізованої планової економіки держлісгоспи отримали велику чисельність працівників. Однак продуктивність праці, порівнюючи до країн з розвинутою ринковою економікою, низька. Водночас, витрати на оплату праці в лісовій галузі перехідних країн важать набагато менше ніж в умовах розвинутого ринку. Заробітна платня є така низька, що її частка в загальних виробничих витратах коливається в межах від 20 до 30%. Це значно нижче ніж у країнах з розвинутою ринковою економікою [208]. Мало того, інфляція знижує дійсний розмір заробітку швидше, ніж проходить його номінальне підвищення. Дешевизна робочої сили зумовлює вжиток застарілих трудомістких виробничих методів, а не нових технологій, упроваджувати які дорого. Можна припустити, що з розвитком економіки така тенденція відіме як і бартер, хоч на сьогодні ще немає сильних економічних спонук скорочувати трудомісткість.

Проте це явище можна розглядати й під іншим кутом. Низький розмір заробітної платні в реальному вимірі дає змогу держлісгоспам зберігати велику чисельність працівників без значних витрат на оплату праці. Це дозволяє забезпечити роботою й бодай якимсь прибутком людей у регіонах з високим рівнем безробіття. А тому, з погляду забезпечення матеріального добробуту людей, повільне впровадження прогресивних виробничих технологій видається виправданим.

Умови життя працівників держлісгоспів за час реформ значно погіршилися внаслідок реального скорочення прибутків. Та незважаючи

на це, робота в лісовому секторі залишається важливою для багатьох людей, зважаючи на брак інших місць праці, оскільки йдеться головню про сільську та віддалену місцевість. У занепаді перебуває й соціально-побутова сфера (житло, шляхи, транспорт, заклади медичного обслуговування), яку традиційно фінансували лісокомбінати й держлісгоспи, а тепер нею здебільшого опікуються місцеві органи влади. Зважаючи на вбогість місцевих бюджетів, цілком очевидно, що налагодження задовільної роботи в цій ділянці займе багато часу.

Велике значення лісового господарства полягає в тому, що маючи великий потенціал природних ресурсів і корисних властивостей, воно здатне забезпечити основні потреби людей і крім прямого заробітку. Це окремі види харчів (гриби, дикорослі плоди, мед тощо) та інша лісова продукція, включно з дровами. На частині не вкритих лісом земель можна вирощувати сільськогосподарську продукцію.

Діяльність у соціальній галузі не можна розглядати як основне завдання лісового господарства. Проте не варто нехтувати такі специфічні чинники перехідного періоду як загальне скорочення заробітків, становище держлісгоспів як основного потенційного місця праці для мешканців сільських і віддалених районів та велике значення побічних заробітків окрім основної роботи. Тому, незважаючи на скруту, державні лісогосподарські органи й підприємства мають відігравати важливу роль у стратегії соціального розвитку. Вони можуть істотно сприяти утриманню інфраструктури та підтриманню нормального життєвого рівня населення впродовж перехідного періоду, коли обсяг заробітків та наданих державою соціальних послуг недостатній. Такий підхід повною мірою узгоджується із принципами підтримного розвитку цієї галузі в умовах перехідного періоду.

Усі зазначені вище чинники тією чи іншою мірою впливають на визначення шляхів, як надалі реформувати організаційну структуру державних лісогосподарських органів у перехідних країнах. Хоч реорганізація підприємств, які господарюють у державних лісах, уже пройшла, однак їх функції як власника ще остаточно не відокремлено від функцій виконавця. Це спричиняє певну плутанину. Зокрема, й далі не зовсім зрозуміло, хто ставить завдання цим підприємствам. Та й самі ці завдання не цілком виразні. Чи має державне лісогосподарське підприєм-

ство забезпечити найефективніше виробництво деревини, чи орієнтиром є багатоцільове господарювання навіть коштом зниження прибутковості? Не слід скидати з рахунку ще й труднощі з психологічним пристосуванням до нового розподілу функцій. Щоправда, ці вирішальні для лісового господарства питання ще не з'ясовано повною мірою й у багатьох розвинених країнах.

Звертаючись до випадку України, можна відзначити, що всі згадані вище проблеми характерні і її лісогосподарським органам. Примітною ознакою також є низька економічна ефективність державної лісогосподарської галузі. Лісогосподарські підприємства, зокрема, звільнені від сплати земельного податку за землі, що перебувають у їх постійному користуванні. Втрати прибуткової частини державного бюджету внаслідок цього оцінюють в сотні мільйонів гривень [242; 10]. Низький розмір попневої плати не дозволяє покрити з державного бюджету навіть прямих витрат на ведення лісового господарства. Існують і серйозні природоохоронні проблеми. Насамперед, “перетікання” заготівлі ділової деревини у рубання, пов’язане з веденням лісового господарства, щодо якого попнева плата не застосовують узагалі [243; 10].

Думка, що такий стан значною мірою зумовило поєднання під дахом Державного комітету лісового господарства України несумісних за своєю суттю функцій із управління лісовим господарством, ужитком лісів та контролю за дотриманням державної лісової політики [242; 243; 10], видається слушною. Це підтверджує, зокрема, й той факт, що на сьогодні вже формують Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів як урядовий орган державного управління. але вона буде структурним підрозділом не Держкомлісгоспу, а Міністерства охорони навколишнього природного середовища України [225].

Водночас треба мати на увазі, що досвід розвинених країн знає приклади успішного функціонування загальнодержавних лісогосподарських утворів, аналогічних до Держкомлісгоспу в Україні. Скажімо, в Фінляндії на державних лісових землях відповідно до принципів підтримного розвитку та самоокупності господарює Фінляндська служба лісів і парків. Її повноваження стосуються як до промислового лісового господарства, так і до порядкування на охоронних землях, а також до

організації відпочинку людей. Служба функціонує як державне підприємство й частково фінансована державою [191 : 19]. Але, водночас, до господарювання в лісах безпосередньо залучено ще й Міністерства сільського й лісового господарства та Міністерство довілля [191 : 3], на які покладено більшість функцій з управління й контролю.

Насамкінець, можна сформулювати такі засади перебудови державних органів, причетних до лісового господарства в Україні. Опрацювання лісової політики має спиратися на потреби усього суспільства, а не відображати лишень відомчі інтереси. Засади конституційного ладу передбачають, що втілення законодавства й контроль за його виконанням мають здійснювати однаково щодо всіх власників, включно з державою. Тому функції держави як власника не слід змішувати з контрольними, щоб уникнути зіткнення інтересів. Їх треба розподіляти між державними органами, зважаючи на міркування професійної й економічної доцільності.

Отже, цілком очевидна потреба розподілити в Україні різноманітні за своєю природою функції держави щодо лісів між різними державними органами. Тобто діяльність з опрацювання лісової політики (включно з нормативним забезпеченням) та контролю за її втіленням не повинна входити до компетенції структури, яка виконує функції держави як власника лісів, тобто господарює на державних лісових землях. Водночас, господарювання в усіх державних експлуатаційних лісах доцільно зосередити в руках однієї структури, остаточно зліквідувавши успадковане з радянських часів поділення державних лісових земель між різними відомствами-користувачами (міністерствами оборони, аграрної політики тощо).

7.5. Приватизація

Одним з визначальних і, водночас, чи не найсуперечливішим складником сучасної лісової політики в багатьох державах є приватизація. Слід мати на увазі, що істотною перешкодою, щоб її об'єктивно оцінити, є маніпулювання аргументами “за” чи “проти” на догоду певним зацікавленим групам (політичним силам, лісовій адміністрації, промисловості,

місцевим громадам, захисникам довкілля тощо), яке стало звичним явищем. Однак з іншого боку, правові питання утвердження підтриманого лісового господарства неминуче пов'язані з цим процесом.

Приватизацію в лісгосподарській галузі спричинило, насамперед, прагнення відокремити комерційну діяльність публічної лісової служби від неприбуткової діяльності. Скажімо, від заліснювання низькопродуктивних земель. Проте її можуть викликати й інші мотиви: необхідність лібералізувати цінову систему на лісову продукцію, вдосконалити господарювання в лісах, підвищити конкурентоспроможність галузі на міжнародному ринку чи зменшити економічний ризик для державних структур. Окрім цього, приватизація може мати на меті розв'язати проблеми, які безпосередньо не пов'язані з лісовим сектором – як от зменшити державний борг, встановити суспільну згоду, задовольнити інтереси певних політичних чи економічних угруповань, розв'язати соціальні питання [240].

Приватизацію, звісно, не можна розглядати як панацею, адже цей процес може спричинити й згубні наслідки. Серед них – послаблення публічного контролю над ужитком лісових земель та їх можлива деградація. Зменшення надходжень від продажу деревини внаслідок приватизації може викликати фінансове ослаблення публічної лісової служби, яка стає щораз залежнішою від асигновань з державної скарбниці. Приватизація зазавичай загострює проблеми із зайнятістю – скорочення кількості працівників, необхідність перевишколу кадрів, зміна функцій відомств. Її можна розглядати як перешкоду в гарантованому забезпечуванні вітчизняної промисловості деревиною за низькими цінами.

Ця проблема значно гостріше стоїть у країнах, що здійснюють перехід до ринкової економіки. Саме приватизація в лісовому секторі, яка спричиняє зміну ролі держави, поряд з економічними аспектами лісового господарства в нових умовах, оцінено як два питання, що викликають найбільше занепокоєння в лісовому господарстві перехідних країн. Це підтверджує, зокрема, дослідження про виконання резолюції НЗ Гельсінської конференції “Допомога в галузі лісового господарства країнам з перехідною економікою” [149].

Як гадає P. Csóka [149], гострота проблем зросла значною внаслідок того, що перебіг приватизації визначали головно політичні міркування,

а тривалий виробничий цикл у лісовому господарстві часто знехтувано. Це стримує не лише нормальне функціонування приватного лісового господарства, але й виконання інших важливих завдань лісової політики, як от підвищення лісистості території внаслідок заліснення земель, які вийшли з сільськогосподарського вжитку. Ще один можливий несприятливий наслідок приватизації – припинить надходити дешева сировина. А це було одним з вирішальних чинників у здатності підприємств цього регіону успішно конкурувати на міжнародному ринку.

Прямими наслідками приватизації у лісовому господарстві перехідних країнах стали зростання ролі дрібних приватних підприємств; зниження прямого впливу держави на лісове господарство та деревообробну промисловість; виникнення потреби в нових формах планування, контролю та фінансування [149].

Як уже відзначено, застосовування приватизації, щоб удосконалити діяльність лісогосподарської галузі, притаманне тільки перехідним країнами. Лісогосподарський сектор Нової Зеландії є хрестоматійний приклад успішної приватизації в умовах розвиненої ринкової економіки. Тому заслуговує детальнішого розгляду.

У Новій Зеландії, зіткнувшись із проблемами недостатньої ефективності державного лісогосподарського сектора, пішли шляхом набагато радикальніших реформ ніж у Канаді (див. 6.4), з якою країна має багато подібних природних та історичних рис. І домоглися вагомих здобутків. М. Clark [244], подаючи ґрунтовний аналіз новозеландського досвіду, зазначає, що приватизація формально не зачепила публічного статусу земель, але надала підприємствам основних переваг приватної власності.

З 1919 по 1987 рік єдиним державним відомством у галузі лісового господарства була Новозеландська лісова служба. Вона опікувалася лісами, що перебували в державній власності або які держава орендувала (52% лісових площ країни). Політика протекціонізму та регулювання не заохочувала підприємства підвищувати свою конкурентоспроможність.

Низка чинників спонукала уряд відмовитися від традиційної схеми господарювання в лісах. Насамперед, це програма економічних реформ, яку було започатковано 1984 року, й згідно з нею впроваджувано

принципи вільного ринку. Реформи мали на меті дерегулювати лісовий сектор: скасувати ціновий контроль і митний бар'єр дозовів, запровадити принципи ринкового ціноутворення, корпоратизувати державне лісове господарство й, нарешті, продати експлуатаційні ліси.

1985 року ухвалено рішення про структурну реорганізацію лісової служби. Тому на базі 550 тис. га експлуатаційних лісів штучного походження разом з розсадниками, лісопильнями та іншими основними фондами 1987 року створили товариство з обмеженою відповідальністю “Новозеландська лісогосподарська корпорація”, власником якого була держава. Некомерційні функції лісової служби перейшли до Відділу охорони (лісове господарство в охоронних лісах) та Міністерства лісового господарства (загальні питання лісової політики, захист лісу, наукова робота).

Перед Новозеландською лісогосподарською корпорацією, як перед державним підприємством, постало завдання конкурувати з приватним сектором. І вона, зосередившись на суто комерційних аспектах, не обтяжуючись тепер соціальними та природоохоронними завданнями (які перейшли до компетенції інших органів), успішно впоралася з ним. Як наслідок, збиткове державне відомство трансформувалося в прибуткове корпоративне підприємство [244]. Але, незважаючи на свій комерційний успіх, багато хто сприймав корпорацію як гібрид державного відомства та приватної компанії, який увібрав у себе найгірші риси обох. Відповідно до законодавства про державні підприємства, міністерства-власники акцій мали право втручатися в її діяльність. І хоч на практиці вони утримувалися від таких дій, це не викоренило побоювань, що уряд може впливати на діяльність корпорації, щоб досягнути цілей, не пов'язаних з комерційною діяльністю.

Аби скоротити державний борг, 1987 року взято курс на приватизацію державних корпорацій. Застосовували такі основні критерії визначення об'єктів, що підлягали продажу: прибуток від продажу об'єкта мав бути більший, ніж від збереження його в державній власності; продаж конкретного об'єкта мав сприяти, а не перешкоджати, досягненню соціальних і економічних цілей уряду. Експлуатаційні ліси штучного походження (550 тис. га) разом із розсадниками й лісопильнями було віднесено до таких об'єктів.

Випрацьовано такий підхід до приватизації державних експлуатаційних лісів. Юридично об'єктом продажу виступав ліс разом з правами щодо господарювання й заготівлі, але землю, на якій він зростає, залишено в державній власності. Увесь фонд призначених до продажу лісів поділено на 90 маєтків площею від 50 га до 132 тис. га. Щодо кожного з них опрацьовано індивідуальні умови продажу. Продаж здійснювали на конкурсних засадах. Уряд приймав заявки на придбання одного маєтку чи групи маєтків. Така гнучкість дозволяла учасникам конкурсу обрати найзручніший для них пакет об'єктів. У такий спосіб залучали якнайбільше учасників, що підвищувало конкурентну напругу торгів. Переможців визначала та комбінація пропозицій, яка давала найбільші грошові надходження до державної скарбниці. Тобто ціна слугувала єдиним критерієм обирання нових власників.

Під час проведення першого конкурсу, 1990 року, було зареєстровано 82 учасники. Та переможців виявилось лишень двоє – новозеландська й сінгапуро-малайзійська компанії, які разом за 71 тис. га лісів заплатили біля 190 млн. доларів США. Увесь процес приватизації лісів складався з трьох етапів і завершився 1996 року. Загалом, за період 1990 – 1992 рр. уряд продав приватному секторові понад 350 тис. га лісів, а 1996 року – ще 188 тис. га [204].

Унаслідок приватизації відбулися значні зміни в новозеландському лісовому господарстві. Частка державних експлуатаційних лісів знизилася до 7%. Натомість закордонні інвестори сьогодні посідають близько 45% площ експлуатаційних лісів. Навіть з урахуванням того, що найменш прибуткові ділянки перейшли до компетенції інших відомств, цілком очевидне істотне зростання прибутковості та конкурентоспроможності лісогосподарської галузі після приватизації. Реформування істотно не позначилося на кількості робочих місць. Найімовірніше тому, що загальна кількість працівників, залучених до лісового господарства у Новій Зеландії, незначна.

На початку процесу приватизації виникало багато суперечок стосовно до того, чи треба набуття права власності на ліси пов'язувати з обов'язками щодо лісовідновлювання. Під час першого етапу приватизації в 1990 – 1991 рр. на покупців не накладали жодних обов'язків з лісовідновлювання. При цьому керувалися міркуваннями, що новий

власник має право обрати найприбутковіший спосіб ужитку землі. До того ж уряд намагався не вносити до договорів купівлі-продажу якихось обмежень, що спричинили б зменшення ціни об'єкта. Однак з 1992 року в ці договори стали вносити положення про те, що власник зобов'язаний проводити лісовідновлювання. Винятком є випадки, коли він має намір провадити інший, схвалений державними органами, вид підтримного землекористування. На практиці ці застереження важили небагато, оскільки інші чинники (зміни в оподаткуванні, зростання цін на лісову продукцію, гласність) сприяли рекордним обсягам лісовідновлення упродовж 1990-х.

Однією з цілей приватизації був розвиток вітчизняної деревообробної промисловості. Як і у випадку лісовідновлювання, продаж 1990 – 1991 рр. проводили без жодних вимог щодо розвитку обробних потужностей. Але пізніше потенційні покупці мусили подати свої плани розвитку таких потужностей у межах Нової Зеландії. Цікаво зазначити, що громадський тиск уважали достатньою запорукою, аби забезпечити виконання обов'язків покупцями. Їх попереджали, що громадськість сповіщатимуть про будь-яке порушення ними умов договору. Реальністю є те, що приватні власники вклали чи мають намір укласти значні кошти в деревообробну промисловість. Очікують, що сума інвестицій у новозеландський лісовий сектор за період 1990 – 2005 рр. становитиме понад 830 млн. доларів США, з них 90% припадатиме на власників, які придбали державні ліси. Варто зазначити, що до початку приватизації в новозеландське лісове господарство було здійснено лишень одну значну закордонну інвестицію [204].

У Новій Зеландії приватизація стала природною й логічною стадією розвитку господарювання в експлуатаційних лісах, коли потреба в прямому державному регулюванні знизилася. Вона перетворила лісове господарство на потужну економічну силу й створила умови, щоб утвердити там підтримний розвиток.

Отже, залежно від особливостей конкретної країни різні мотиви можуть зумовлювати приватизаційні процеси в лісгосподарському секторі, й ці процеси можуть доходити до різного рівня. Тоді як у державах Центральної та Східної Європи серед її визначальних спонук була реституція, то в розвинених країнах приватизація слугує виключно

інструментом удосконалювати діяльність лісового сектора. Зважаючи на те, що процеси приватизації ще повною мірою не зачепили лісогосподарську галузь України, світовий досвід необхідно врахувати, щоб підсилити сприятливий вплив приватизаційних процесів, звівши нанівець пов'язані з ними недоліки.

7.6. Заготівля деревини

Одна з принципових відмінностей підтримного лісового господарства від традиційного – відмова сприймати вирощування й заготівлю деревини як визначальний напрямок діяльності галузі та підпорядкувати всі інші її види цій центральній меті. Жодним чином не ставлячи під сумнів правильність такого бачення, слід визнати, що в сучасних умовах, а навіть і в далекій перспективі, саме заготівля деревини залишатиметься найістотнішим складником безпосереднього антропогенного впливу на ліси. Зважаючи на це, видається доцільним проаналізувати правове підґрунтя, на якому взаємодіють публічний і приватний сектори в цій царині.

Мова йтиме не про розподіл лісових земель між різними категоріями власників (це питання висвітлено в 6.2.), а про, передовсім, участь приватних суб'єктів у заготівлі деревини й зумовленим нею господарюванні на публічних землях. Принагідно треба зазначити, що залучення публічних підприємств до господарювання чи заготівлі деревини на приватних землях – рідкісне явище. Певною мірою воно було притаманне тим країнам Центральної Європи, де допускали обмежену приватну власність на ліси за часів комуністичного правління.

Очевидно, що можуть існувати такі моделі господарювання й заготівлі деревини на публічних землях:

- Заготовляють деревину приватні підприємства, але лісове господарство залишено в компетенції публічного власника.
- Приватні компанії провадять і лісове господарство, й заготівлю деревини. Публічний власник лише планує та контролює ужиток природних ресурсів.

- Лісове господарство й заготівлю деревини провадять публічні (комунальні чи державні) власниками лісів. Найбільшим чином це характерно комунальним лісовим землям. Звична для нас заготівля деревини на державних лісових землях державним лісогосподарським відомством або ж державними лісозаготівельними підприємствами в світовій практиці є радше виняток, а не правило. Цей тип заготівлі деревини, що є наслідок цілковитого одержавлення економіки, набув розвитку в колишніх так званих соціалістичних країнах. В інших частинах світу його, здебільшого, застосовують тільки на лісових плантаціях [186].

Щоправда, певну подібність можна відшукати у випадку Німеччини, держави із цілком відмінною економічною системою. Весь процес господарювання, включно із заготівлею деревини, тут зосереджено в руках власників лісів (державних, комунальних, приватних). Заготовлений кругляк вони продають “на узбіччі дороги” (складеним у штабелі на верхніх складах). Не застосовують ліцензій на заготівлю деревини, концесій, лісорубних квитків тощо. Зазвичай, не продають деревину на пні. Отже, в Німеччині власники продають продукт (деревину), а не ліцензії чи права користуватися лісами. У той спосіб формують відкритий ринок деревини. Держава не втручається в його діяльність, оскільки її пряме втручання, особливо щодо регулювання цін, вважають не сумісним з ринковою системою [194].

Дещо інший підхід, попри подібність умов, застосовують у Швейцарії. Комунальні власники значно більшою мірою залучають приватний сектор. Вони самостійно провадять лісове господарство (в т. ч. лісокультурні роботи, будівництво лісових шляхів). Але заготовляють та продають деревину комунальні підприємства як самотужки, так і у співпраці з приватними партнерами. Ця деревину продають деревообробним підприємствам “на узбіччі дороги”. Діяльність комунальних підприємств забезпечує дотримання високих лісогосподарських стандартів. Водночас зросла роль приватного сектора підносить конкурентоспроможність лісового господарства шляхом раціоналізації й підвищення продуктивності виробництва. Участь приватних структур особливо значуща у випадку невеликих лісових маєтків, де не можна залучити постійного штату лісогосподарських працівників [132].

Класичним прикладом широкого залучення приватного сектора до господарювання й заготівлі деревини за майже цілковитої державної власності є Канада (див. вище. 6.2.). Тут використовують більшість із можливих типів такого залучення. Тому їх доцільно аналізувати насамперед на канадському прикладі. Водночас слід мати на увазі, що бездумне перенесення політики ліцензій та концесій з розвинених держав Півночі до країн, що розвиваються, називають серед основних причин деградації лісів [193].

Юридичними підставами, щоб приватні підприємства заготовляли деревину на публічних землях, слугують правочини з отримання дозволу на заготівлю деревини, придбання деревини на пні, а також укладання договорів щодо довгострокового господарювання й ужитку лісових земель. Продаж деревини на пні практикують у лісах різноманітних форм власності, в той час як дозволи на заготівлю деревини та договори щодо вжитку пов'язані головним чином із державними землями.

Заготівля деревини на основі отримання дозволів (ліцензій) звична Канаді [195], а також публічним землям у тропічних та субтропічних країнах [186]. Правовий зміст дозволу полягає в тому, що покупець за винагороду дістає право заготовити встановлений обсяг деревини в межах великого адміністративного регіону. Точних місць лісосік не визначають заздалегідь, а встановлюють, уже виконуючи цей правочин. Ліцензії передбачають, що лісозаготівельник здійснює певні лісогосподарські заходи. Однак тут рівень вимог значно нижчий ніж у договорах щодо господарювання й користування [195]. У цьому випадку у власника залишено набагато менше важелів впливати на перебіг заготівлі та домагатися дотримання принципів підтримного господарювання. Ця правова форма характерна раннім стадіям промислової експлуатації лісів, і на цей час спостережено тенденцію, що її витісняє продаж деревини на пні [186].

Продаж деревини на пні в межах річної лісосіки, яка виділена в натурі, характерний Західній та Південній Європі. Цей вид продажу, але з терміном чинності від 3 до 5 років та, відповідно, більшими обсягами заготівлі, поширений на федеральних лісових землях у США та провінційних лісових землях у Канаді. Обсяг деревини, що підлягає заготівлі, є предмет переговорів між власником (в особі його представника, від-

повідного державного органу) та покупцем (приватною компанією). Власник може доволі прискіпливо контролювати господарське планування, правила заготівлі та ціни на деревину. *Продаж деревини на пні на конкурсних засадах* є вдосконалений варіант цієї правової форми, оскільки дає власникові змогу обрати покупця, який не лише пропонує найвищу ціну, але й провадить заготівлю екологічно прийнятними методами [186].

У *договорах щодо господарювання та вжитку лісів на публічних землях* поєднують публічну власність на ліси з ужитком цих ресурсів приватними промисловими підприємствами. Такі договори створюють правову базу, щоб гармонізувати заготівлю лісових ресурсів із потребами лісової промисловості. Вони набули поширення в країнах, де переважає державна чи комунальна форма власності на ліси. Уперше, вочевидь, такі договори уклали після Другої світової війни в канадській провінції Британська Колумбія на коронних (державних) землях. Пізніше вони поширилися на Алясці, на комунальних землях у Мексиці, а також у країнах тропічного поясу (Індонезії, Малайзії, Філіппінах тощо) [186]. Договори щодо господарювання й ужитку переважно охоплюють великі території. Один з таких договорів, укладений у середині 1990-х у канадській провінції Альберта, стосувався до території понад 73 тис. га (це більше ніж удвічі перевищує площу Бельгії). Терен, охоплений договором, переважно розглядають як самостійну лісгосподарську одиницю, щодо якої встановлюють річну лісосіку [195].

Хоч існують певні відмінності щодо змісту та правового характеру таких договорів, загалом можна виділити такі їх основні риси. Найперше, примітною ознакою договорів щодо господарювання й ужитку лісів є поєднання прав користувача на заготівлю деревини з обов'язками господарювати. Жодна з приватних юридичних чи фізичних осіб, яка бажає укласти такий договір, не має наперед установлені переваги перед іншими. Договори передбачають закріплення за користувачами, якими здебільшого є потужні лісопромислові підприємства [186], права вживати землю на лісове господарство та заготовляти деревину, однак цей користувач не набуває статусу власника. Ним залишається держава чи комунальна структура, хоч вони й передали контрагентові право господарювати в лісах та використовувати їх.

Зазвичай, користувач набуває виключного права на заготівлю деревини (рубання, складування та транспортування) на площі, встановлений договором. Водночас, на нього покладено широке коло обов'язків щодо ведення лісового господарства: лісовпорядкування, складати та регулярно поновлювати плани лісогосподарської діяльності, будівництво й утримання лісових шляхів, захист лісу та лісокультурні заходи. Для цього користувач наймає власний лісогосподарський персонал.

Державні відомства з використання природних ресурсів встановлюють правила, які регламентують діяльність приватного сектора, й контролюють їх дотримання. Тобто майже всі лісогосподарські заходи на цих площах користувачі здійснюють відповідно до затверджених цими відомствами планів.

Користувачі зобов'язані також вносити до державної скарбниці суму, передбачену умовами контракту, в формі попневої плати, а в окремих випадках і ренту за вжиток природних ресурсів. Проте часто вони отримують відшкодування за зроблені ними вдосконалення, такі як шляхи чи лісові культури [195].

Основні труднощі практики договорів такого роду пов'язані зі складністю ефективного контролю за їх виконанням, який спирається головню на адміністративні важелі. Щоправда, кількість показників, за якими провадять контроль, щораз зростає. На сьогодні уповноважені державні органи не лише перевіряють, як користувач дотримується стандартів у галузі лісового господарства й землекористування, але й відповідають за належне оцінювання інформації, наданої користувачем, та ведення незалежної системи спостережень. Вони сприяють раціональному вжиткові лісових ресурсів через процедуру регулярних переглядів укладених договорів з перспективою їх подовжити в разі, якщо користувач належно виконує умови договору [186].

Значної уваги регулюванню договорів про вжиток публічних лісів приділено безпосередньо в нормативних актах лісового законодавства. У законах визначають органи публічної влади, уповноважені розпоряджатися публічними лісами, та основні види контрактів, які можна укладати щодо цих земель. Залежно від особливостей правової системи держави, права й обов'язки сторін договору систематизовано в законах чи в підзаконних нормативних актах, або ж у типових договорах, які

доповнюють індивідуальними положеннями, укладаючи конкретний контракт [186]. Як уже зазначено, впродовж останніх двадцяти років законодавче та договірне підґрунтя цього типу вжитку лісових ресурсів зазнало істотних змін. Це стосується передовсім до таких умов як тривалість договору, розмір площі, обсяг деревини, дозволений до вилучення, залучення коштів для збереження продуктивності лісів та біорізноманіття.

Щодо тривалості договорів слід зазначити, що перевагою короткотермінових договорів (1 – 5 років) є можливість швидко, гнучко вносити необхідні зміни в схему використання лісових ресурсів. Принциповим недолік – що вони не заохочують значних інвестицій у лісове господарство та в розвиток інфраструктури. Цю хиба можна виправити у випадку договорів середньої тривалості (5 – 15 років). Існує практика укладати й довготермінові договори (тривалістю 15 – 25 років). Саме значна тривалість договору робить його умови, зокрема заходи з лісовідновлювання, привабливішими для промислових користувачів. А уникнення частой зміни користувачів має певне значення для добробуту місцевого населення. Водночас спостережено загальну тенденцію до відмови від нереально довгих термінів, що траплялося в минулому. Тривалість біля 20 років стала нормою для такого типу договорів.

Треба особливо наголосити на тому, що готовність користувача впроваджувати вдосконалення і вкладати нові кошти меншає в останні роки чинності договору. Щоб перебороти цей недолік, застосовують цікавий підхід, установлюючи в контракті певні часові інтервали його перегляду й оновлення спільно чи в односторонньому порядку, т. зв. “вічнозелені контракти” (“evergreen contracts”). Скажімо, укладають договір на 20 років. Проте що п’ять років проводять ретельний огляд, як користувач виконує умови договору. Його подовження на наступний п’ятирічний відрізок залежить від того, яким чином дотримувано умов договору впродовж минулого періоду. Такий підхід спонукає належно виконувати умови договору, надає змогу повторно обговорити певні пункти після короткого періоду чинності договору, водночас не втрачаючи переваг довгострокових договорів [186]. Ця практика гнучкості в ужитку ресурсів, дозволяє державним органам практикувати

“пристосовче господарювання” (“adaptive management”) у разі, коли з’ясують якісь нові біологічні дані чи суспільні потреби [245].

Однак варто наголосити, що всі перелічені вище заходи частково згладжують наслідки, але не ліквідують коріння самої проблеми – приватний власник не зацікавлений вкладати коштів у розвиток лісового господарства, насамперед у лісовідновлювання, на тих землях, де він господарює, але не посідає їх. Тому ця проблема і далі гостро стоїть у Канаді (див. вище 6.4.).

Оскільки предметом договорів щодо господарювання й користування є великі площі й обсяги заготівлі, витрати користувача на виконання їх умов незначні (в перерахунку на одиницю площі). В умовах, коли можливості набуті лісові землі у власність обмежено, такі широкомасштабні договори добре пристосовано до потреб великих корпорацій. І, принаймні теоретично, вони забезпечують дотримання лісогосподарських стандартів. Недоліки цього типу договорів розглянуто в 6.4.

Звернувшись до українського досвіду, треба відзначити, що за останнє десятиліття в окремих регіонах, насамперед у Карпатах, поширилася практика залучати приватні підприємства до лісозаготівлі на державних землях на основі продажу деревини. Можна стверджувати, що на сьогодні вона має згубний характер. Приватні фірми, здебільшого, керуються лише міркуваннями здобути щонайбільший зиск у короткочасній перспективі. Тому нехтують вимоги підтримного господарювання в лісах. Водночас, державні лісогосподарські органи мають небагато дієвих важелів вплинути на цей стан. Зокрема, не вони, а органи регіонального самоврядування розподіляють річну лісосіку між заготівельниками.

Цей стан породив цілком справедливу протидію, яка вилилася в прагнення зберегти право заготівлі деревини тільки за державними лісогосподарськими підприємствами. Це положення є одним з ключових у проекті нового Лісового кодексу, який схвалила Верховна Рада України в першому читанні [246]. Однак такий підхід буде поверненням до радянської моделі господарювання в лісах. Упоравшись із одними труднощами, він породить чи “законсервує” інші. Передовсім це доволі низька економічна ефективність державних підприємств, а також

монополізація галузі. Остаточне розв'язання цієї проблеми бачиться в утіленні поступових, але докорінних, реформ, спрямованих на урізноманітнення структури власності на лісові землі й ресурси (див. 6.6.2.).

Бажання приватних підприємств провадити підтримне господарювання та охорону лісових ресурсів, а також вкладати кошти в лісовідновлювання, вирішальною мірою визначають їх права на власність щодо цих ресурсів. Отже, в умовах, коли ліси перебувають у публічній власності, але їх використовують приватні підприємства, права володіти й користуватися набувають найбільшого значення в справі забезпечення підтримного лісового господарства. І, відповідно, вплив на них виступає головним інструментом лісової політики. Тому зміни в інститутах володіння й користування, складниках права власності, – альтернатива прямому адміністративному регулюванню.

Різні види договорів, які стосуються до володіння й користування, є та ланка, яка пов'язує приватного користувача та публічного власника. Вони встановлюють права та обов'язки кожної сторони, певні межі діяльності, стандарти, порядок розподілу прибутків тощо. Також стримують спокусу користувача здобути щонайбільший прибуток коштом спустошливої експлуатації та творять і обмежують ті спонуки, які визначають його оперативні рішення. Цей інститут може зазнавати певних змін, аби пристосуватися до нових обставин і цілей. Так можна домогтися, що економічні спонуки певною мірою зближаться з публічними інтересами. Проте у випадку України оптимальним видається шлях реформувати інститут права власності загалом, а не лишень його складники – право володіти й право користуватися.

7.7. “Нетрадиційні” підходи до взаємодії публічного та приватного секторів

Взаємодія публічного й приватного секторів у конкретних випадках може вилитися в різноманітні “нетрадиційні” підходи, які найкраще пристосовані до умов певної країни й тому дієвіші ніж звичні. Деякі з “нетрадиційних” підходів можна успішно застосувати до значно ширшого кола випадків. Прикладами таких є практика охоронних обме-

жень у США та екомаркування й сертифікація лісової продукції. Ґрунтовно розглянути їх у цій роботі спонукав не лише цікавий правовий зміст. В Україні наявні передумови й, що найголовніше, доцільно запровадити згадані підходи, аби утвердити підтримне лісове господарство.

7.7.1. Досвід охоронних обмежень у США

Інтереси захисту довкілля чи його окремих цінних об'єктів потребують вжиття охоронних заходів без огляду на те, в чийй власності вони перебувають. В умовах демократичних економічно розвинених суспільств взаємодія публічного й приватного секторів породила правові інструменти непрямого впливу на інститут права приватної власності, які є альтернатива монополізації державою власності на землю чи її прямому адміністративному втручання. Серед цього кола заслуговує уваги практика охоронних обмежень, яка здобула значного поширення в США. Її успішно застосовують до лісових земель та ресурсів, як і до інших об'єктів охорони.

Накладення охоронних обмежень – це правовий спосіб непрямого впливу суспільства на інститут права приватної власності, передусім на право користуватися й розпоряджатися. Він забезпечує цілість та незмінність нерухомого майна, насамперед земель, яке перебуває в приватній власності та має значну природну чи культурну цінність. Важливою перевагою охоронних обмежень є їх гнучкість та можливість застосовувати до широкого кола випадків. Тому цей досвід заслуговує на детальний аналіз і практичне втілення в Україні.

Поняття *“охоронні обмеження”* (conservation easements, conservation restrictions, restrictive covenants) охоплює широке коло близьких за своєю суттю обмежень у галузі землекористування, накладених з метою охорони. Обмеження, спрямовані на збереження фасадів і оточення історичних об'єктів та земель, називають історичними охоронними обмеженнями. Коли об'єктом охорони виступають сільськогосподарські операції, обмеження мають назву сільськогосподарських. Коли ж ресурси, що підлягають захисту, пов'язані здебільшого із мальовничістю чи незайманістю земель, то охоронні обмеження назива-

ють, відповідно, ландшафтними чи цілиними. Вичерпного переліку об'єктів, до яких можна застосувати цей захід охорони, не існує. Охоронні обмеження можуть захищати будь-яку посілість, що має значну природну чи історичну цінність. Тобто це можуть бути ліси, болота, сільськогосподарські угіддя, осідки видів тварин і рослин, що зникають, пляжі, мальовничі та історичні місця, а також інші об'єкти. Скажімо, в цей розряд потрапить ферма, яка належить одній сім'ї впродовж багатьох поколінь, і за планом має ввійти до складу нового національного парку. Парк чи будинок, споруджений кілька століть тому, який на сьогодні опинився в центрі ділового району мегаполіса. Ділянка землі, що межує з мальовничою річкою – місцем відпочинку тисяч людей тощо.

Вперше договір довічного охоронного обмеження було укладено в США ще у 80-х роках XIX ст., щоб захистити природні угіддя навколо Бостона. Його проект опрацював відомий ландшафтний архітектор Фредерік Олмстед (Frederick Olmstead). Проте повсюдного поширення ця практика набула після того, як Закон про податкову реформу (1976 р.) однозначно визнав охоронне обмеження актом доброчинності, який надає право на пільги в оподаткуванні. Це спричинило значне збільшення кількості земельних трастів – неприбуткових добровільних організацій, які мають на меті зберегти природні та історичні багатства країни, не покладаючись лише на державні кошти. 1985-го року їх кількість становила 743, а на кінець 1990-х – перевищила 1200. На середину 1990-их земельні трасти опікувалися 1,9 млн. гектарів різноманітних категорій земель по всій території США [247].

Охоронні обмеження посідають свою структурну нішу в сукупності методів правової охорони земель, яка знаходиться десь між правом публічної власності та державним регулюванням ужитку приватних земель. Обмеження є сталіші й, зазвичай, суворіші від відповідних адміністративних приписів, позаяк останні можуть зазнавати істотних змін, зумовлених міркуваннями політичного характеру. Водночас, охоронне обмеження пристосоване до потреби захистити конкретний об'єкт власності й до побажань власника цього нерухомого майна. Воно зберігає за маєтком статус приватного й такого, що підлягає оподаткуванню, але править за підставу значних податкових пільг.

Суть концепції охоронних обмежень опирається на загальновизнане сприйняття права власності як “пучка” прав, якими наділено власника. Їх можна згуртувати в три категорії – володіння, користування та розпоряджання. Власник може відчужити увесь “пучок”, або ж лише одне чи кілька з цих прав. Накладаючи на свій маєток охоронне обмеження, власник зберігає його в своєму посіданні й далі використовує за попереднім призначенням. Однак, він добровільно відмовляється (за винагороду чи без неї) від прав вчиняти певні, конкретно означені дії, які могли б змінити фізичний стан маєтку. Це може бути, приміром, право зводити будівлі, ділити цю землю, заготовляти деревину тощо. На відміну від інших форм відчуження, ці права вже не переходять до наступників власника, оскільки заборони, встановлені охоронним обмеженням поширено на необмежене коло суб’єктів правових взаємин [248].

Накладення охоронного обмеження документально оформляють письмовим договором, який здебільшого укладають з ініціативи власника маєтку – *давця обмеження* (grantee). Він має індивідуальний характер. Контрагентом, *утримувачем охоронного обмеження* (easement holder), виступає юридична особа, яка має досвід природоохоронної діяльності – громадська організація, земельний траст, організація з охорони історичних пам’яток тощо. Давець та утримувач обмеження визначають заздалегідь права на вжиток посілости, які зберігатимуться за власником і його наступниками, та встановлюють межі користування з метою створити найкращі умови для незмінності основних цінностей маєтку в майбутньому. Встановлені обмеження поширено й на правонаступників власника-давця. Будь-який власник маєтку, в принципі, може укласти такий договір. Якщо посілість перебуває у спільній власності, треба згоди всіх співвласників. Якщо ж вона перебуває в іпотеці, власник повинен попередньо укласти додатковий договір із кредитором. Додатковий договір відображає згоду кредитора з тим, що охоронне обмеження не можна скасувати в разі втрати боржником права викупу.

Обмеження ширяться до тієї міри, що необхідна, аби захистити основні цінності об’єкта охорони. Так у випадку охорони цілинних земель, обмеження зазвичай забороняють будівництво та будь-які інші форми діяльності, що можуть спричинити зміни первісного природного

стану цих теренів. Коли ж суть обмежень полягає в охороні сільсько-господарських угідь, заборону накладають на поділ земель та на зміну профілю вжитку. Але навіть найсуворіші обмеження, здебільшого, дозволяють власникам продовжувати традиційне використання земель.

Найпоширенішими є довічні обмеження. Більшість організацій-утримувачів погоджується опікуватися лише довічними обмеженнями. Надавання податкових пільг також суворо пов'язано саме з цим видом обмежень. Хоч в окремих штатах їх можуть накладати на визначену кількість років (строкові обмеження).

Питання про режим доступу загалу до об'єкта охорони давці вирішують на власний розсуд. Деякі з них дозволяють такі форми доступу як прогулянки, любительське рибальство, екскурсії тощо. Інші ж – ні. Але для певних типів охоронних обмежень (приміром, для рекреаційної чи навчальної мети) забезпечити приступ загалу – необхідна передумова отримати податкові пільги. У випадку ландшафтних охоронних обмежень треба забезпечити вільний огляд більшості маєтку, однак фізичний доступ не обов'язковий. Здебільшого, не передбачено вільного доступу загалу до об'єктів, де охороняють осідки тварин і рослин та сільськогосподарські землі. Для історичних охоронних обмежень забезпечують огляд або ж вільний приступ залежно від особливостей об'єкта охорони.

Договір містить положення про те, що давець уповноважує утримувача обстоювати надалі охоронне обмеження. Скориставшись цією схемою, давець зберігає посілість у своїх руках і водночас забезпечує довічний захист цінних ресурсів цього нерухомого майна від неналежного вжитку без огляду на те, хто стане власником у майбутньому. Водночас, охоронне обмеження накладає велику відповідальність. Давець повинен переконатися, що організація-утримувач має вдосталь ресурсів, аби належно виконувати свої повноваження. Утримувач, зазвичай, просить давця надати кошти на проведення обстежень посілости в майбутньому чи заснувати для цієї мети фонд із інших джерел.

Утримувач здійснює контроль за дотриманням передбачених відповідним договором обмежень. З цією метою регулярно, переважно один раз на рік, обстежують об'єкт, на який накладено обмеження. Пред-

ставники утримувача відвідують цей масток зазвичай у супроводі власника. Вони визначають, чи стан посілості відповідає умовам договору охоронного обмеження. Ці відвідини також забезпечують підтримання зв'язку між утримувачем і власником маєтку. Утримувач веде документацію, в якій відображають підсумки обстежень.

Якщо виявляють факти порушення умов договору охоронного обмеження, утримувач має юридичні права вимагати усунути ці порушення й відновити попередній стан об'єкта, вдаючись до переговорів, третейського арбітражу чи до судового захисту. Водночас, власник не відповідає за будь-які зміни в стані посілості, що спричинені природними стихіями чи протиправними діями інших осіб. Може виникнути багато перешкод, коли утримувач здійснює свої права. Інколи відновити попередній стан маєтку неможливо. Скажімо, навіть якщо виявити й зупинити вирубування лісового масиву, неможливо повернути до життя вже стяті кількасотлітні дерева. Яке ж відновлення є адекватне в цьому випадку, визначити важко.

До судового захисту (litigation) утримувачі вдаються неохоче за винятком випадків, коли потрібна термінова санкція суду, щоб припинити певні діяння. По-перше, як і приватні особи, вони воліють витратити свої обмежені фінансові ресурси на конструктивніші потреби. По-друге, внаслідок судового процесу стосунки власник – утримувач неминуче загострюються до такої міри, яка виключає будь-яку подальшу співпрацю. Це викликає ще більше порушень і ще виснажливіше протистояння в судах. Разом з тим, утримувачі не можуть у цих справах завжди вдаватися й до третейського арбітражу (arbitration). Покладатися на неупередженість третьої сторони (арбітра) надто ризиковано. Тому коли мова заходить про великі гроші або ж “слизьке” політичне питання, судовий шлях є певніший для утримувача обмеження. Щобільше, федеральні та штатні установи зазвичай не вдаються до послуг третейського арбітра, остерігаючись звинувачень у протиправному делегуванні влади. Переговори сторін (mediation) є ще один шлях розв'язати згадані спори. На відміну від третейського арбітражу, де рішення виносить нейтральна третя сторона, в цьому випадку сторони самі спільно доходять якогось рішення. Роль третьої сторони (посередника) зводиться лише до спрямовування переговорів сторін у конструктивне рі-

чище. Але зрозуміло, що таке рішення буде компромісне, тобто наслідок взаємних поступок сторін. Водночас, “останнім рубежем” утримувача є збереження умов охоронного обмеження, а тому далеко не завжди він може йти на компроміс за рахунок об’єкта охорони лише задля того, щоб уникнути судового розгляду справи. До того ж, рішення, винесене третейським арбітром чи досягнуте внаслідок переговорів, не створює судового прецеденту. Тому й не формується необхідного правового підґрунтя, аби розв’язувати аналогічні спори в майбутньому на користь захисту обмежень [248].

Слід відзначити, що зазвичай суперечок між утримувачами та “первинними” власниками (давцями обмежень) не виникає. Це й зрозуміло, адже охоронні обмеження накладені саме з ініціативи останніх. Однак що далі посілість переходить від “первинного” власника до його наступників, то більша ймовірність того, що нові посідачі знехтують умови договору охоронного обмеження. З плином часу спокуса порушити умови договору зростає внаслідок зміни економічних пріоритетів та культурних уподобань. Звідси зрозуміло настільки важливо скрупульозно опрацьовувати умови договору.

Як вже зазначалося, накладення довічного охоронного обмеження – підстава, аби надати податкові пільги. Давець отримує їх у тому разі, якщо цей акт кваліфіковано як публічну добродійну акцію відповідно до Внутрішнього податкового кодексу (Internal Revenue Code). Тобто якщо давець подарував або ж продав публічній установі обмеження за ціною, нижчою від ринкової. Розмір пільг встановлюють, зважаючи на вартість охоронного обмеження. Щоб обчислити цю величину, оцінюють дійсну ринкову вартість посілости до і після накладення обмеження на підставі детально випрацьованих федеральних правил. Вартість охоронного обмеження – різниця між цими двома показниками. За загальним правилом, пільги щорічно зменшують величину сукупного прибутку давця обмеження, який підлягає оподаткуванню, на стільки відсотків, на скільки зменшилася вартість його маєтку після накладення обмеження. Ця пільга триває до того часу, поки в цей спосіб не звільнять від оподаткування суму, що дорівнює вартості обмеження. Однак, справжня сума заощаджень залежить від багатьох чинників. З одного боку, вона може бути й більша внаслідок особливостей законодавства

конкретного штату. Але з іншого боку, законодавство штатів та особиста позиція місцевих службовців суттєво впливає або й визначає, чи буде надано пільги давцям охоронних обмежень [249].

На перший погляд, для України інтерес до цього питання лежить тільки в теоретичній площині. Справді, суть охоронного обмеження полягає в тому, що приватний власник добровільно відмовляється від частини своїх повноважень на користь громади. В Україні ж, власне кажучи, ще не завершився протилежний процес – приватизації частини публічної власності. Тому ледве чи можна сподіватися, що остаточно не сформована верства приватних власників розпочне добровільно відмовлятися від своїх прав. Окрім того, в Україні немає великих приватних маєтків (принаймні таких, що існували б на цілком законних підставах), на які здебільшого зорієнтовані охоронні обмеження. Однак детальніший аналіз доводить позірність такої думки. За умов внесення певних коректив, які враховують особливість перехідного періоду, охоронні обмеження можуть стати в Україні чи інших перехідних країнах не менш ефективним охоронним засобом, ніж у США [250; 251].

Як показано в 6.6.2., в окремих регіонах України, насамперед у Карпатах, гостро стоїть проблема приватизації частини земель лісового, водного й природно-заповідного фонду. З одного боку приватизація життєво важлива для добробуту мешканців цих регіонів, а з іншого – ці землі внаслідок своєї природоохоронної ролі мають особливе значення для всіх громадян держави. За таких умов застосування охоронних обмежень дозволило б подолати ці суперечності. Але потенційна царина використання цього правового інструмента значно ширша від суспільних взаємин, пов'язаних з лісами. Наприклад, чинне законодавство (статті 17 і 18 Закону України “Про охорону культурної спадщини” [252]) передбачає можливість перебування пам'яток⁵⁴ як у публічній, так і в приватній власності, а також можливість їх приватизації. Такий підхід видається цілком виправданим з огляду на те, що кошти, які виділяють на утримання, реставрацію та дослідження пам'яток з держав-

⁵⁴ Тобто об'єктів культурної спадщини національного або місцевого значення, які занесено до Державного реєстру нерухомих пам'яток України.

ного та місцевих бюджетів недостатні. Швидше за все, такий стан зберігатиметься ще довго, оскільки навіть у розвинених державах ця проблема існує. З іншого боку висловлюють побоювання, що приватизація пам'яток культури обмежить або й унеможливить приступ широкого загалу до цих загальнонародних надбань. Вочевидь, і такі міркування не позбавлені сенсу.

Застосувавши охоронні обмеження, можна було б установити стійку рівновагу між інтересами окремих осіб і публічними інтересами не лише в двох наведених вище прикладах, але й у значно ширшому колі випадків. Ця практика забезпечила б належний стан об'єктів охорони внаслідок опіки приватних власників і, водночас, огородила б їх від негараздів “дикої” приватизації. Враховуючи реалії перехідного періоду, в Україні доцільно внести деякі зміни до розглянутої вище класичної схеми функціонування охоронних обмежень.

Зокрема, варто передбачити, що приватизація певних об'єктів (приміром, тих, що мають природоохоронне чи історико-культурне значення) можлива лише за умови укладення договору охоронного обмеження. Такі договори повинні носити індивідуальний характер, але їх треба складати на основі примірних проектів. Необхідно визначити положення, які обов'язково належить уносити до договорів охоронного обмеження щодо певних типів об'єктів. Інший важливий момент – необхідно значно розширити коло суб'єктів, які можуть виступати утримувачами обмежень. Це зумовлює відсутність в Україні інституцій, аналогічних до земельних трастів, та фінансова слабкість інших громадських організацій. Тому до цього кола, окрім спеціалізованих громадських організацій, слід зарахувати органи державної виконавчої влади, місцевого та регіонального самоврядування, підрозділи спеціально уповноважених державних органів у галузі довкілля, лісового господарства, земельних ресурсів, водного господарства, містобудування та архітектури, охорони культурної спадщини тощо). Зрозуміло, що у випадку укладення договору охоронного обмеження в пакеті з приватизацією об'єкта давець обмеження не може отримувати податкових пільг, оскільки зниження дійсної ринкової вартості об'єкта вже відображено в ціні, за якою його придбано. В інших випадках надання таких пільг доцільне.

Отже, понад столітній досвід охоронних обмежень у США доводить дієвість цього правового природоохоронного інструмента. Водночас він показує, що повністю використати потенціал охоронних обмежень можна лише тоді, коли законодавчим шляхом створять сприятливі умови їх функціонування. Упровадження такої практики в Україні дало б змогу залучити дієвий спосіб правового впливу в природоохоронній царині, який був би добрим доповненням до реформування інституту права власності на землю й природні ресурси. Аби успішно здійснити цей захід, треба врахувати особливості перехідного періоду.

7.7.2. Екомаркування та сертифікація лісової продукції

Стрімкий розвиток економіки в другій половині ХХ сторіччя супроводжував небачений до того руйнівний вплив на довколишній світ. Унаслідок цього суспільство в індустріально розвинених державах усвідомило важливість ефективної довкільної політики, щоб уникнути глобальної катастрофи. Проте десь аж до середини 1980-х років ця політика зосереджувалася лише на окремих питаннях, пов'язаних із промисловою діяльністю. Скажімо, на забрудненні повітря (див. вище 2.1.). Традиційно вважали, що відповідальність за стан довкілля покладено винятково на державу. Лісова політика була також доволі однобічна, оскільки зосереджувалася переважно на комерційних аспектах, залишаючи в тіні екологічні й соціальні питання [131].

Низка чинників спричинила істотні зміни в такому стані речей. Посилення інтересу громадськості до довкільних питань у 1970-х породило в економічно розвинених державах *“зелену філософію споживання”* (“green consumerism”). Це явище, яке зазнає щораз більшого поширення по всій планеті, полягає в тому, що ухвалюючи рішення придбати певні товари чи послуги ураховують інтереси охорони довкілля. Це повною мірою узгоджено з голістичним підходом, однією із засад підтримного розвитку, який бере до уваги увесь цикл обігу продукції – добування сировини, виробництво, вжиток та перероблення чи розміщення відходів. Водночас набула поширення *концепція розподіленої відповідальності* (shared responsibility). Вона передбачає, що суб’-

ектами відповідальності за стан довкілля є не лише державний апарат, але й компанії як виробники продукції та окремі індивіди як її споживачі [253].

На сьогодні чи не найбільшою мірою ці ідеї втілено в законодавстві про обіг пакувальних матеріалів, яке покладає на постачальників обов'язок збирати паківання із використаної продукції. Іншою сучасною тенденцією, яка, однак, здебільшого стосується до добровільних дій, є впровадження *екомаркування* (eco-labelling). У випадку лісової продукції, екомарка свідчить про те, що продукція, якій її присвоєно, надійшла з лісів, де господарюють підтримно.

Ця практика виникла, коли деякі фірми із власної ініціативи стали підвищувати якість своєї продукції, враховуючи довкільні інтереси, й сподіваючись здобути додаткові переваги на “зеленому” сегменті ринку. 1978 року в Німеччині було запроваджено першу в світі схему екомаркування “Блакитний янгол” (“Blauer Engel”). З цього часу такий підхід відіграє важливу роль у діяльності “зелених” компаній на ринках багатьох країн. Екомарки розглядають як ефективний засіб привернути увагу споживачів на ринку із розмаїттям товарів і послуг. На середину 1990-х років в Німеччині існувало вже близько однієї тисячі екомарок.

Безперечно, що успіх екомаркування насамперед залежить від того, як його сприймають споживачі. Приміром, в Німеччині упродовж 1980-х екологічна свідомість неухильно зростала. В середині 1990-х вона стабілізувалася на високому рівні. Від 70 до 80% населення розглядають себе як екологічно свідомих. Питання, пов'язані з довкіллям, завжди залишаються в трійці найважливіших соціо-політичних проблем. До того ж, на думку експертів, зниження екологічної свідомості в майбутньому видається малоймовірне. Проте загальнопоширена екологічна свідомість далеко не завжди виявляється у відповідній поведінці. Зaledве 20 – 31% населення поводить ся сприятливим довкіллям чином. Скажімо, коли йдеться про готовність платити більше за “зелену” продукцію, ніж за її звичайні аналоги, на це погоджується лише 35 – 62% покупців у Західній Німеччині та 17 – 38% у Східній. З них 36% від усього населення Німеччини погодяться платити більше в межах 5%, 12% населення заплатили б на 6 – 10% більше, і лише 3% населення згодні платити більше на 11 – 15%. Відмінність між Заходом та Сходом

Німеччини пояснює, вочевидь, різний рівень прибутків. До того ж, у колишній НДР надавали значно меншої ваги обговорюванню довкільних питань [254].

Хоч, як випливає з наведених фактів, довкільні аспекти відіграють вторинну роль в ухваленні рішення про купівлю певного товару, поступаючись ціні, якості чи особистим уподобанням, екомарки є зручний засіб сповістити споживача про сприятливі довкілля властивості певного товару. Зокрема, споживач вже не має потреби шукати додаткової інформації про такі характеристики виробу чи послуги. Таким чином, попит на товари з екомарками мав би зростати.

Однак, як не дивно, цій справі може зашкодити існування значної кількості екомарок на одну категорію продукції. За цих умов виникає потреба в додатковій інформації, аби порівняти дійсне значення екомарок. Це обтяжує та спантеличує споживача, а також породжує сумніви щодо авторитетності марок. Отже, запровадження кожної нової екомарки об'єктивно підриває, принаймні тимчасово, репутацію вже наявних. Скажімо, запровадження в Німеччині низки екомарок на додаток до добре знаного й авторитетного "Блакитного янгола" спричинило зменшення обсягів продажу товарів із цією маркою. Водночас, деякі нові марки так і не здобули визнання серед покупців, а тому їх вплив на купівельні рішення залишається мізерним [254].

Запровадження дедалі більшої кількості екомарок породило гарячі дискусії. Загалом, існують дві протилежні позиції. Прихильники ліберальнішого, орієнтованого на вільний ринок підходу вважають, що в процесі конкуренції утвердяться "найкращі" екомарки. Вони здобудуть загальну довіру учасників ринку та витіснять інші екомарки. Отже, на їх думку, саме добровільний підхід до екомаркування, що послуговується ринковою логікою, сприятиме екологізації виробництва та споживання.

Суть протилежної позиції ґрунтується на переконанні, що інформацію та довіру не можна порівнювати зі звичайним товаром. Тому й описаний вище процес добору не зможе пройти. Радше, необмежений потік екомарок, що конкурують між собою, зруйнує довіру до такого інструмента загалом. Тому державним органам слід втручатися в цей процес. Вони повинні адміністративним шляхом забезпечити уніфіка-

цію екомарок, обмеживши їх кількість, і так зміцнити довіру до тих, що вже існують.

Багато фахівців схиляються до думки, що в найближчому майбутньому серед споживачів справді виникне певне сум'яття, зумовлене запровадженням багатьох нових екомарок [254]. Це перевантажить їх інформацією та знизить престиж екомарок. У середньостроковій перспективі екомарки матимуть істотний вплив у тому разі, якщо опрацювання критеріїв, контроль та сертифікація забезпечать їм добру славу та довіру споживачів. Слід зазначити, що в Німеччині чи якійсь іншій країні не очікують запровадження обмежень на вжиток екомарок.

Частину схем екомаркування фінансують з державних джерел (так звані офіційні екомарки). Окремі позавладні організації й собі започаткували власні схеми, щоб забезпечити незалежність, довіру та високі стандарти екомарок. Ще інші схеми екомаркування є наслідок співпраці різноманітних установ (скажімо, ПВО, міжнародних організацій, промислових асоціацій та владних структур). Зазвичай, меншу довіру внаслідок браку незалежності викликають екомарки промислових асоціацій та окремих компаній. Проте це правило не є загальне. Тому багато компаній запроваджують власні екомарки, щоб зміцнити позиції в “зеленому” секторі ринку.

Переважно критерії присвоєння екомарок певному виду продукції значно суворіші від стандартів, встановлених довільним законодавством.

За приклад може правити вже згаданий “Блакитний янгол”, найстаріша екомарка, яка залишається в Німеччині найпопулярнішою. Її присвоюють Інститут контролю якості та маркування (RAL) спільно з Федеральним довільним агентством (UBA). Марку можуть застосовувати до широкого кола промислових та споживчих товарів за винятком хібащо медикаментів та харчів.

Щоб випрацювати критерії, UBA збирає та оцінює відповідні пропозиції. Незалежна рада, до складу якої входять вчені, промисловці, представники громадських організацій, визначає пропозиції, що заслуговують детального розгляду. Після чого UBA пропонує проект умов присвоєння екомарки, RAL проводить експертні слухання, незалежна

рада остаточно встановлює критерії. І, нарешті, рішення оприлюднює Федеральне довкільне агентство.

Сама процедура присвоєння “Блакитного янгола” конкретному видowi продукції складається з кількох стадій і триває до трьох місяців. Зацікавлена компанія подає заявку до RAL, який робить висновок про відповідність властивостей запропонованого товару критеріям цієї екомарки. У разі відповідності заявник підписує із RAL договір про вжиток екомарки. Його чинність обмежено трьома роками. Існує єдиний порядок присвоєння екомарок продукції як німецьких, так і закордонних компаній, які на сьогодні становлять 14% усіх заявників.

Як показано в 8.5.7., екомаркування лісової продукції та сертифікація лісів мають певні суперечливі аспекти з погляду міжнародної торгівлі. Тому, аби розв’язати питання, пов’язані із сертифікацією лісів, у яких господарюють підтримно, створено *Раду управління лісами* (РУЛ; Forest Stewardship Council)⁵⁵ – незалежну позавладну організацію, яка об’єднує представників промисловості, науковців, корінного населення та позавладних організацій. Діяльність цієї установи поширено на випрацювання системи принципів та критеріїв підтримного розвитку, настанов із сертифікації та акредитації [255].

Міжнародна організація стандартизації (МОС)⁵⁶ також опрацьовує стандарти систем господарювання в довкіллі (environmental management systems) як одну зі своїх 14 000 серій ISO. Відповідно до принципів МОС, сертифікація є добровільна. Провівши її, підприємства доводять своє прихильне ставлення до споживачів [256]. У бік МОС лунала критика за недостатнє залучення до своєї діяльності країн, що розвиваються; а згадані стандарти оцінено доволі скептично тому, що вони не ставлять перед собою якихось значних цілей у галузі довкілля й мало узгоджуються з чинними екологічними правилами. Пропозиції запровадити спеціально випрацьовані щодо лісів стандарти систем господарювання в довкіллі не втілено внаслідок серйозних суперечностей між сторонами [31]. Проте ця невдала спроба – ще одне свідчення складності запрова-

⁵⁵ Загальна інформація наявна на: <http://www.fscus.org/>

⁵⁶ Загальна інформація наявна на: <http://www.iso.ch>

дирити єдині стандарти щодо лісового господарства. На цей час ще дос-теменно невідомо, чи вдасться МОС урешті випрацювати спеціалізова-ні стандарти систем господарювання в довкіллі щодо лісів.

Доцільно розглянути інші екомарки, які впроваджують на міжна-родному та національному рівнях (на прикладі Німеччини). Довкільні позавладні організації BUND, Greenpeace, Naturland, Robin Wood та Всесвітній фонд природи спільно опрацювали концепцію захисту лісів у Центральній Європі, яку закладено в критерії екомарки “Natur”. Кон-цепція не допускає застосовування пестицидів, валпнування, суцільного рубання та монокультури. Десять відсотків сертифікованих лісових масивів повинні залишатися незмінними як еталонні, а на решті площі мають господарювати підтримним шляхом. Проводять регулярне по-рівняння обох типів площ, аби з’ясувати вплив різних методів лісови-рощування.

Німецька спілка охорони природи (NABU) випрацював критерії ін-шої екомарки “Eco Timber”, яку застосовують з 1996 р. Марку присвою-ють на підставі низки критеріїв. Кількість зрубаних дерев не повинна перевищувати кількості залишених. Висаджувати нові дерева можна лише з певних причин, скажімо, аби збагатити біорізноманіття. Моно-культуру, суцільне рубання та застосовувати хімічні речовини заборо-нено. Порубні рештки мають залишати на зрубках.

Німецька рада лісового господарства, організація, яка об’єднує різ-номанітних власників лісів, та профспілки, застосовує до деревини власну екомарку “Деревина, вирощена підтримним шляхом, – з ні-мецького лісу”. Власне кажучи, німецьке законодавство зобов’язує господарювати підтримно (у вузькому розумінні цього терміна) в усіх лісах. Тому ця екомарка не має якихось додаткових критеріїв і просто показує, що сертифікована деревина не походить з тропічних лісів.

Загалом перехідні країни, зайняли очікувальну позицію в питанні сертифікації лісів. Винятком є Польща, де всі державні ліси сертифіко-вано за принципами РУЛ [257]. В Україні сертифіковано 203 тис. га поліських лісів (у Київській та Житомирській областях) відповідно до схеми РУЛ. Необхідні на цю процедуру кошти надали західні компанії, зацікавлені в довозі української деревини [258].

Оцінюючи перспективи сертифікації лісів, слід зазначити, що погляди на її доцільність неоднозначні. Дехто схильний сприймати її лишень як “найостаннішу моду” в лісовому господарстві [257]. Однак можна зі значною мірою певності допустити, що роль сертифікації як одного із засобів утверджувати підтримне лісове господарство зростатиме. Це можливо за умов, якщо вона користуватиметься довірою, буде відкрита, добровільна, недискримінаційна, практична та фінансово необтяжлива. Висловлюють думки, що забезпечити це може тільки приватний і незалежний сертифікаційний орган [257]. Видається недоцільним існування дуже великої кількості систем сертифікації. Водночас, треба встановити певний базовий набір критеріїв, який має входити до кожної з систем.

Отже можна підсумувати, що екомаркування та сертифікація лісової продукції на сьогодні вже стали важливими складниками утвердження підтримного лісового господарства. Вони є наслідок продуктивної співпраці підприємницьких, владних та громадських структур і вдало доповнюють суто правові інструменти. Водночас міжнародні та національні правила щодо екомаркування й сертифікації потребують подальшого уточнювання й удосконалювання. Вони не повинні створювати безпідставних перешкод міжнародній торгівлі.

* * *

Питання про співвідношення публічного й приватного в галузі лісового господарства багатовимірне й не обмежене інститутом права власності на ліси. Потреба впливу держави на функціонування цієї галузі, аби запевнити публічні інтереси та уникнути чи виправити провали ринку, в наш час загальновізнана. Однак погляди щодо того, настільки потужний має бути такий вплив, різняться. Відповідно до одних, цей вплив треба стримувати, а згідно з іншими – державні органи слід залучати якомога ширше.

Загалом, роль держави в галузі лісового господарства полягає в тому, щоб домогтися гармонійного розвитку екологічних, економічних та соціальних властивостей лісів. Вона охоплює низку функцій: з формування законодавства та галузевої політики, втілення лісового законо-

давства та контролю за його дотриманням, забезпечування різноманітних потреб лісогосподарської галузі та функції як основного власника лісів. Таким чином, держава впливає на галузь, здійснюючи владні повноваження та повноваження, що випливають з державної власності на ліси. Своєю чергою, владні повноваження державні органи можуть утілити в життя, застосовуючи командно-адміністративні методи або узгоджуючи економічні спонуки з публічними інтересами. Тому, щоб така діяльність була успішною, важливо з'ясувати, що слід полишити на саморегулювання ринкових сил, а що підлягає прямому адміністративному регулюванню.

Функції держави не повною мірою сумісні між собою, або ж навіть прямо суперечать одна одній чи функціям приватного сектора. Як власник вона зацікавлена отримувати з майна (лісів) найбільший прибуток. Противагою цього слугують соціальні й довкільні запити суспільства. Тому на лісове господарство на різних рівнях справляють вплив три основні типи державних органів: які виконують фіскальні функції, представляють інтереси промисловості та опікуються довкіллям. Держава мусить домогтися загальної рівноваги між інтересами зазначених структур.

Лісогосподарські органи традиційно мають основні повноваження щодо формулювання та проведення лісової політики, та безпосереднього управління значною частиною лісів. Неформально вони виступають впливовим лобістом інтересів галузі в державній політиці. Проте й у їх діяльності можливі перегини в бік експлуатації деревини, а також намагання зосередити якомога більші повноваження.

З часу Всепланетної зустрічі (1992 р.) в багатьох країнах пройшли істотні зміни в управлінні лісовим господарством. Дві позірно протилежні тенденції визначають сьогодні лісову політику провідних держав. З одного боку – це глобалізацією питань, пов'язаних з лісами, а з іншого – децентралізація й приватизація лісового господарства і, загалом, застосовування “м'яких” адміністративних моделей ринкового регулювання. Також шириться тенденція до міжвідомчої співпраці та залучення громадськості до утвердження підтримного господарювання в лісах.

Організаційна структура лісового сектора країн Центральної та Східної Європи впродовж перехідного періоду зазнала істотних змін.

Хоч реорганізація підприємств, які господарюють у державних лісах, уже пройшла, однак їх функції як власника ще остаточно не відокремлено від функцій виконавця. Цілком очевидна потреба, зокрема в Україні, розподілити різноманітні за своєю природою функції держави щодо лісів між різними державними органами. Водночас, господарювання в усіх державних експлуатаційних лісах доцільно зосередити в руках однієї структури, зліквідувавши подвійності державних лісових земель між різними відомствами-користувачами.

Один з визначальних і, водночас, чи не найсуперечливіших складників сучасної лісової політики є приватизація. Її зумовлюють різні міркування; залежно від особливостей конкретної країни приватизаційні процеси доходять до різного рівня. Тоді як у перехідних країнах серед їх основних мотивів була реституція, то в розвинених країнах приватизація слугує виключно інструментом удосконалювання діяльності лісового сектора. Вітчизняному лісовому господарству необхідно врахувати світовий досвід, аби підсилити сприятливий вплив приватизаційних процесів, звівши нанівець пов'язані з ними недоліки.

Заготівля деревини ще довго залишатиметься найістотнішим чинником безпосереднього антропогенного тиску на ліси. Взаємодія публічного й приватного секторів, пов'язаних між собою різними видами договорів, значною мірою визначає ступінь руйнівності заготівлі деревини щодо лісових екосистем. В умовах, коли ліси перебувають у публічній власності, але їх використовують приватні підприємства, вплив на право володіти й користуватися виступає головним інструментом лісової політики та альтернативою прямому адміністративному регулюванню. Ці заходи дещо згладжують наслідки, але не ліквідують коріння самої проблеми – низької зацікавленості приватних суб'єктів господарювати підтримним шляхом на землях, що їм не належать.

Взаємодія публічного й приватного секторів у конкретних випадках може вилитися в різноманітні “нетрадиційні” підходи, що сприяють досягненню підтримного розвитку. Вони найкраще пристосовані до умов певної країни й тому дієвіші ніж звичні правові інструменти. Деякі з цих підходів можна успішно застосувати до значно ширшого кола випадків. Прикладами таких є практика охоронних обмежень у США та екомаркування й сертифікація лісової продукції. Охоронні обмежен-

ня “м’якими” правовими засобами й фінансовим заохочуванням досягають суворішої охорони цінних об’єктів довкілля ніж відповідні адміністративні приписи. Екомаркування й сертифікація лісової продукції, ґрунтуючись на виключно добровільних діях виробників і споживачів, у розвинених країнах уже істотно сприяють підтримному господарюванню в лісах. В Україні також існує широкий простір, щоб використовувати такі заходи.

8. ВПЛИВ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА НА СТАНОВЛЕННЯ ПІДТРИМНОГО ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

8.1. Суть міжнародного правового режиму лісів

Як показано в попередніх розділах, подолати знеліснення та деградацію лісів можна лише значно трансформувавши фундаментальні стосунки всередині людського суспільства. Це, своєю чергою, вимагає докорінних змін у сучасній системі ухвалювання рішень щодо вжитку природних ресурсів. З погляду міжнародного права ліси, як елемент території, перебувають під юрисдикцією окремих держав. Кожна держава має суверенне право використовувати свої ліси відповідно до власної політики в галузі довкілля чи економічного розвитку, не порушуючи при цьому взятих на себе міжнародних зобов'язань. Скажімо, вона може заохочувати створення на місці лісових земель продуктивніших, з погляду економіки, угідь чи зробити ставку на отримання зиску від заготівлі деревини, нехтуючи інші ресурси та властивості, чия ціна в умовах сучасного ринку є нульова.

Отже, політика окремих суверенних держав – визначальний чинник кількісних і якісних характеристик лісів. Тому, в принципі, пов'язані з лісами проблеми легше розв'язати на національному рівні, де існують відповідні владні структури, що забезпечують виконання ухвалених рішень. Проте на сьогодні існує багато гострих проблем, пов'язаних з лісами, які вийшли на регіональний та глобальний рівень (див. вище Розділ 1), здолати які самотужки неспроможна жодна з держав.

Наприклад, у короткочасній перспективі існує небагато чинників, які підштовхували б окрему країну запровадити суворіші стандарти, аби досягнути підтримного господарювання в лісах. У цьому випадку така країна наражається на загрозу значних економічних збитків унаслідок неспроможності конкурувати на світовому ринку деревини з дешевою продукцією, що надходить з країн, які не запровадили подібних стандартів. Егоїстична поведінка окремих “несвідомих” учасників глобального процесу використання лісових ресурсів призводить до небажаних усім наслідків. Водночас, поведінку кожного окремого учасника значною мірою визначає поведінка інших. Хоч найкращого

результату можна досягнути лише шляхом співпраці, окремий суб'єкт опиняється в кращому становищі, коли всі беруть участь у співпраці, а він ухиляється від неї. За таких умов цей суб'єкт пожинає всі плоди співпраці, але уникає пов'язаних з нею витрат [259]. Що більше учасників мислить у такий спосіб, то менша ймовірність досягнути спільних рішень.

Вихід із цього скрутного становища, яке є одним із різновидів “трагедії спільного пасовища” (див. вище 1.2.), можливий лише в тому випадку, коли суверенні держави добровільно погодяться на співпрацю. Однак на відміну від національних держав, на регіональному чи глобальному рівні не існує якоїсь владної структури, яка могла б забезпечувати розв'язання проблем, пов'язаних з лісами, застосовуючи примус. Отже, необхідною передумовою виступає спільна спонука досягнути згоди про дотримання загальних принципів, норм, правил, порядку ухвалення рішень, тобто встановити відповідний *міжнародний правовий режим лісів*. У цьому контексті поняття “правовий режим” передбачає застосовування не якогось одного акта міжнародного права, а охоплює в цілому систему відповідних правових документів та організацій [31].

Як засвідчує практика застосування окремих міжнародно-правових документів (які розглянуто нижче в цьому розділі), така співпраця може бути ефективною лише в тому разі, коли згадані спонуки достатні. Відповідно, питання полягає в тому, чи існує належна політична воля до подальших кроків, щоб удосконалити міжнародний правовий режим лісів та підвищити його дієвість.

Взаємодія між політичними системами окремих держав та міжнародним правовим режимом виявляється в тому, що саме існування такого режиму перебуває в залежності від політичної волі держав-учасниць. Водночас, цей режим установлює політичним системам держав-учасниць певні норми, правила та правові механізми [37].

Утвердження ідей підтримного розвитку істотно вплинуло на міжнародний правовий режим лісів. Воно, зокрема, започаткувало всесвітній переговорний процес з метою подолати наявну незрівноваженість екологічних та економічних інтересів у цій галузі. У дискусіях переважають теми щодо того як:

- досягнути узгодженості між екологічними та економічними інтересами щодо лісів, зрівноваживши прибутки та витрати, а також упровадивши довготермінові програми користування лісовими землями;
- подолати конфронтацію між Північчю та Півднем, усунувши торговельні бар'єри обробленій деревині; провівши сертифікацію продукції, отриманої з лісів, в яких провадять підтримне господарювання; фінансово заохотивши збут недеревинної продукції та корисних властивостей лісів і створивши необхідну для цього інфраструктуру;
- домогтися належного захисту інтересів громадян у владних структурах, забезпечивши права власності, громадську активність та достатність інформації, моніторингу й звітування;
- врахувати інтереси прийдешніх поколінь у процесі землекористування, яке планують на основі наукового досліджування та прогнозування потреб майбутнього [31].

Аби домогтися підтримного розвитку в лісовому господарстві оптимальним видається комплексний політичний підхід, який поєднує в собі регулятивні, фінансові, інформаційні та адміністративні заходи, а не просто якийсь один з цих інструментів. Це твердження впливає з погляду, що будь-яких правил краще дотримуються в тому разі, коли суб'єкти, на яких вони поширені, переконані в доцільності таких правил. До певної міри таке переконання формують інформаційними засобами (освіта, створення відповідної інфраструктури тощо). Проте вплив цих засобів часто обмежено унаслідок зіткнення економічних інтересів з екологічними, соціальними, культурними та духовними цінностями лісів. Цю суперечність можна подолати шляхом фінансового заохочування, яке необхідне, щоб досягнути будь-яку мету. Отже, можна допустити, що й на глобальному рівні існує потреба в комплексі політичних механізмів. У цьому контексті *роль права* полягає в тому, аби підтримати розвиток і застосовування таких механізмів. Природа, статус та зміст конкретних правових актів може змінюватися залежно від конкретних обставин.

8.2. Сучасна міжнародна система правового регулювання статусу лісів

Сучасна міжнародна система правового регулювання статусу лісів охоплює сукупність вже наявних міжнародних організацій та правових документів. У цьому підрозділі розглянуто характерні риси її функціонування.

8.2.1. Міжнародні організації

Міжнародні організації утворено на підставі міжнародно-правових документів, які визначають структуру організацій та наділяють їх певними повноваженнями [37]. Залежно від своєї компетенції, ці організації можуть вдаватися до юридично значущих дій. Відповідно до принципу 3(b) Лісових принципів, “міжнародні інституційні норми, організації та механізми, що вже існують на їх основі, повинні сприяти міжнародній співпраці в галузі лісів”[76].

У системі Організації Об’єднаних Націй⁵⁷ питання, пов’язані з лісами, перебувають у компетенції спеціалізованої Продовольчої і сільськогосподарської організації Об’єднаних Націй. Комітет з лісового господарства ФАО⁵⁸, створений 1972 року, тривалий час був єдиний усесвітній форумом, де обговорювали такі питання. У складі ФАО створено шість Регіональних комісій з лісового господарства (щодо Африки, Азії та Тихоокеанського регіону, Європи, Латинської Америки й Карибських островів, Близького Сходу та Північної Америки), в яких обговорюють технічні та політичні питання. У світовому масштабі ФАО є основне джерело технічної допомоги країнам, що розвиваються, у питаннях, пов’язаних із лісовим господарством. Переважно це допомога в законотворчій діяльності, створюванні національних планів дій у галузі лісового господарства та, останнім часом, національних лісових про-

⁵⁷ Загальна інформація наявна на: <http://www.un.org/>

⁵⁸ Загальна інформація наявна на: <http://www.fao.org>

грам (НЛП). Вузькопрофільні заходи, такі як Програма дій у тропічному лісівництві, ФАО здійснює у співпраці з іншими інституціями. Хоч у минулому робота ФАО в цій галузі зазнала певної критики, заходи з реформування загалом здобули схвальні відгуки [31].

Зміцнення взаємної довіри та становлення партнерських стосунків між Північчю та Півднем дозволило Комісії ООН з питань підтримного розвитку (КПР)⁵⁹ у квітні 1995 року заснувати *Міжурядову нараду з питань лісів* (МНЛ; Intergovernmental Panel on Forests), аби продовжити діалог щодо лісової політики на рівні урядів. Мандат МНЛ установили на два роки (1995 – 1997 рр.). Він охоплював низку складних і політично дражливих питань, згрупованих у такі п'ять категорій:

- утілювання рішень Конференції ООН з питань довкілля та розвитку, які стосуються до лісів, на національному та міжнародному рівнях;
- міжнародна співпраця щодо фінансової допомоги та передавання технології;
- наукове досліджування, оцінювання лісів та випрацювання критеріїв й індикаторів підтримного лісового господарства;
- торгівля лісовою продукцією та корисними властивостями лісів;
- міжнародні організації та багатосторонні нормативно-правові акти, включно з відповідними правовими механізмами [260].

Два роки роботи МНЛ вилилися в понад сто попередньо обговорених пропозицій щодо утвердження підтримного розвитку, які стосуються до національних лісових програм, оцінювання лісів, критеріїв та індикаторів, традиційних знань, пов'язаних з лісами, тощо. До питань, які потребували подальшого розгляду (внаслідок недосягнення згоди чи необхідності глибшого аналізу) належать питання фінансів та передавання технології, торгівлі та довкілля, діяльності міжнародних організацій та чинності правових документів. Діяльність МНЛ та обговорювання проблем лісів на міжурядовому рівні сприяли певному поступові в цій галузі. Висновки МНЛ використовували в своїй роботі найважли-

⁵⁹ Загальна інформація наявна на: http://www.un.org/esa/sustdev/csd/about_csd.htm

віші міжнародні форуми, зокрема 5-та сесія КПР та Всепланетна зустріч + 5. Ці ж форуми схвалили діяльність МНЛ. Однак зважаючи на те, що багато важливих питань залишилися, вони рекомендували продовжити такий діалог. Тому в липні 1997 року було створено спеціальний *Міжурядовий форум з питань лісів* у структурі КПР. Його мандат охоплював питання в таких галузях:

- сприяння втілюванню пропозицій МНЛ, а також огляд, моніторинг та звітування про прогрес у господарюванні, охороні та підтримному розвитку всіх типів лісів;
- розгляд питань, що залишилися невирішеними, а також нових питань, що впливають унаслідок процесу, започаткованого МНЛ;
- міжнародні заходи та механізми, щоб сприяти господарюванню, охороні та підтримному розвитку всіх типів лісів. Сюди належать і заходи, спрямовані на ухвалення міжнародно-правового документа щодо лісів зобов'язального характеру [260].

У червні 2001 року створено нову установу з вищим статусом, яка стала наступником згаданих Народи й Форуму, – *Форум ООН з питань лісів* (ФПЛ; United Nations Forum on Forests) [261].

Серед інших усесвітніх установ, які провадять роботу, щоб допомогтися підтримного лісового господарства, слід назвати Міжнародну організацію з тропічної деревини⁶⁰; Програму ООН з питань розвитку (ЮНДП)⁶¹, діяльність якої охоплює 21 окрему програму в різноманітних галузях; Міжнародний банк реконструкції та розвитку (Всесвітній банк)⁶², який надає розширені кредити, провадить власну політику щодо лісового сектора та має інспекційну групу, яка стежить за дотриманням її положень; ЮНЕП, яка надає технічну допомогу, вишколює кадри, сприяє випрацюванню критеріїв та індикаторів підтримного розвитку; Глобальний довкільний фонд (ГДФ; Global Environment Facility)⁶³, який сприяє захистові біорізноманіття; ЮНЕСКО⁶⁴, яка здійснює про-

⁶⁰ Загальна інформація наявна на: <http://www.itto.or.jp/>

⁶¹ Загальна інформація наявна на: <http://www.undp.org/>

⁶² Загальна інформація наявна на: <http://www.worldbank.org/>

⁶³ Загальна інформація наявна на: <http://www.gefweb.org/>

⁶⁴ Загальна інформація наявна на: <http://www.unesco.org/>

граму щодо природної спадщини та програму “Людина і біосфера”, та Міжнародну організацію праці (МОП)⁶⁵, яка опікується питаннями умов праці, безпеки праці та корінного населення.

Значний вплив на світові ліси справляє діяльність міжнародних економічних установ. Цей вплив виявляється посередньо. Наприклад, через загострення або пом'якшення виснажливого землекористування, про що йшлося в Розділі 1. Ступінь впливу цих організацій на ліси визначає насамперед те, настільки успішно інтегровано цілі охорони довкілля та підтримного вжитку природних ресурсів у їх діяльність. Певну увагу природоохоронним заходам виявлено в функціонуванні міжнародних банкових структур. Скажімо, угода про заснування Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) згадує охорону довкілля та підтримний розвиток серед напрямків роботи цієї установи [262]. Кілька програм Всесвітнього банку також стосуються до лісів [263]. У випадку Міжнародного валютного фонду⁶⁶ немає якихось формальних норм, які стосувалися б до співвідношення його діяльності з довкільними проблемами. Отже, можна дійти висновку, що проблеми охорони довкілля ще повинні посісти належне місце серед пріоритетів цих міжнародних структур.

Абзац 11.16(d) “Порядку денного на XXI століття” [54] закликає узгоджувати цілі та плани міжнародних організацій, діяльність яких пов'язана з лісами чи впливає на них. Хоч на цей час існує ціла низка таких організацій, механізму узгоджування їх дій ще немає. Як наслідок, на регіональному й глобальному рівнях існують факти подрібнення й дублювання в діяльності згаданих організацій, що виливається в доволі низьку ефективність їх роботи. З приводу цього в доповіді Генерального секретаря МНЛ на 3-й сесії форуму зазначалося, що питання полягає не в кількості організацій чи міжнародно-правових документів, а в тому “чи є належні механізми, щоб сформулювати міжнародну програму щодо лісової політики й засоби, за допомогою яких можна було б координувати та мобілізувати різноманітні сили й потужності організа-

⁶⁵ Загальна інформація наявна на: <http://www.ilo.org>

⁶⁶ Загальна інформація наявна на: <http://www.imf.org/>

цій і пов'язані з цим правові документи" [260]. Таким чином, ефективність теперішньої діяльності організацій, прямо чи посередньо пов'язаних із проблемами лісів, недостатня.

8.2.2. Міжнародно-правові документи

На сьогодні існує низка міжнародних правових документів, які мають значний вплив на ліси чи їх складники, хоча власне ліси безпосередньо не виступають предметом правового регулювання цих угод. На глобальному рівні нормативними актами такого роду, що мають зобов'язальний характер, є Конвенція про водно-болотні угіддя, які мають міжнародне значення, головним чином як осідки птахів (Рамсар, 1971 р.) [264], Конвенція про охорону світової культурної та природної спадщини (Париж, 1972 р.) [265], Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, які перебувають під загрозою зникнення (СИТЕС; Вашингтон, 1973 р.) [266], Міжнародна угода про тропічну деревину (Йокогама, 1994 р.) [267], Конвенція МОП № 169 щодо корінного населення в незалежних державах (МОП № 169; 1989 р.) [268], Рамкова конвенція ООН про кліматичні зміни (ККЗ; Нью-Йорк, 1992 р.) [269], Конвенція про охорону біологічного різноманіття (КБР; Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) [270] та Конвенція ООН про боротьбу з поширенням пустель (1994 р.) [271]. Ключовими документами рекомендаційного характеру є Всесвітня хартія природи (1992 р.) [272], Лісові принципи [76] та "Порядок денний на XXI століття" [54]. До ініціатив, які не базовані на правових актах, слід віднести різноманітні процеси з метою випрацювати критерії та індикатори підтримного розвитку, роботу ФАО зі сприяння національним лісовим програмам та програми ООН з укладання угод про партнерство в галузі лісів [31].

У багатьох міжнародно-правових актах передбачено охорону лісів, зважаючи на їх роль у досягненні інших природоохоронних цілей. У контексті охорони біорізноманіття КБР [270] вимагає зберігати місця поширення живих організмів (у тому числі й ліси). Подібну норму містить і Конвенція про охорону диких видів тварин, що мігрують (Бонн, 1979 р.) [273], яка передбачає охорону й відновлювання їх осідків. Се-

ред документів регіонального рівня доречно назвати Конвенцію про охорону диких тварин та їх осідків у Європі (Берн, 1979 р.) [274] та Директиву Ради Європи про охорону природних осідків та дикої флори й фауни (1992 р.) [275]. ККЗ [269] закликає до охорони й підтримного вжитку лісів як затримувача вуглецю, а додатки до Конвенції про боротьбу з поширенням пустель [271] особливо наголошують на важливості лісів у цих заходах. Найпослідовніше голістичний підхід відображено в “Порядку денному на XXI століття” [54], який з метою досягнення підтримного розвитку охоплює різноманітні царини діяльності людства. Поєднання “Порядку денного на XXI століття” з іншими міжнародно-правовими актами створює певну правову базу підтримного розвитку. Однак він має лише рекомендаційний характер, що й спричиняє крайню неоднорідність втілення його положень (*див. вище 2.4.*).

Потребу в досконалих і взаємопов’язаних правових документах глобального й регіонального рівнів, спрямованих, щоб на забезпечити підтримний розвиток у галузі лісів, загально визнано. Найважливішим у цьому плані з чинних на сьогодні міжнародних актів зобов’язального характеру вважають Конвенцію про охорону біологічного різноманіття [31]. Ця думка оперта на той аргумент, що внаслідок підписання зазначеної Конвенції в міжнародному праві встановлено режим, спрямований на охорону й підтримне використання біологічних ресурсів на генетичному, видовому та екосистемному рівнях. До цього часу міжнародне право мало справу лише з окремими важливими видами (особливо якщо вони здійснювали черезкордонні міграції), явищами, які становили певну загрозу (приміром, Конвенція про міжнародну торгівлю дикою фауною та флорою), та з окремими екосистемами, що мали особливе значення (наприклад, Рамсарська конвенція про водно-болотні угіддя міжнародного значення [264]). Тому КБР стала кульмінаційним моментом еволюції міжнародного права в питанні живих ресурсів.

КБР [270] встановлює певні обов’язки, аби практично втілити її цілі. Насамперед, це створення системи територій, що перебувають під охороною; регулювання біологічних ресурсів; посилення охорони екосистем, природних осідків та життєздатних популяцій у цих осідках; реабілітація чи відновлювання екосистем, що зазнали деградації; запо-

бігання інтродукції чужинних видів, які становлять загрозу екосистемам, осідкам чи окремим аборигенним видам, а в разі вже здійсненої інтродукції – контроль або викоренення чужинних видів; охорона видів та популяцій, що перебувають під загрозою; регулювання та керування процесами, які мають чи ймовірно матимуть істотний шкідливий вплив на збереження різноманіття та підтримний ужиток природних ресурсів [270]. Ідею підтримного вжитку біологічних ресурсів відображено в статтях 8(c) та 10(b) КБР [270]. Відповідно до цих статей, підтримний ужиток біологічних ресурсів серед іншого забезпечують, ураховуючи інтереси охорони біорізноманіття в процесі ухвалювання рішень державної ваги та вживаючи заходів, щоб запобігти чи звести до мінімуму згубний вплив на біорізноманіття. КБР передбачає розвиток національних стратегій з біорізноманіття, застосовування спонук, обмін інформацією, інтенсивне наукове досліджування, освітні заходи та оцінювання впливу на довкілля [270]. Ця конвенція заохотила підтримний ужиток біологічних ресурсів, започаткувавши систему, через яку держави отримують певні блага від використовування генетичних ресурсів.

Особливого значення щодо лісів набула Конференція сторін КБР 1995 року, яка наголосила на важливості екосистемного підходу до охорони та підтримного вжитку біоресурсів. Дискусії на аналогічній конференції 1996 року охопили широкий спектр питань, пов'язаних з лісом: аналіз причин бідніння різноманіття та шляхів пом'якшення антропогенного впливу на лісове біорізноманіття, економічне оцінювання складників біорізноманіття, а також розвиток та використовування критеріїв та індикаторів підтримного лісового господарства. На цій конференції вирішено, насамперед, опрацювати методології впровадження критеріїв та індикаторів щодо охорони біорізноманіття й проаналізувати антропогенні впливи на бідніння біорізноманіття в лісових екосистемах. Увагу також було присвячено причинам знеліснення, інтродукції чужинних видів та екологічному ландшафтному моделюванню. Започаткована цим форумом робоча програма з лісового біорізноманіття стосується до питання розвитку технологій, необхідних, аби охороняти й підтримно використовувати лісове біорізноманіття, які ґрунтуються на екосистемному підході та охоплюють традиційні системи збереження біорізноманіття в лісах [276].

Водночас, підписання КБР [270] аж ніяк не заперечує чи принижує значення міжнародних правових актів щодо особливо важливих територій, які було ухвалено раніше. Скажімо, як Рамсарська конвенція [264] (щодо мангрових лісів⁶⁷), так і Конвенція про охорону світової культурної та природної спадщини [265], не втратили своєї ваги в досягненні належного рівня охорони певних категорій земель, у тому числі лісів. Види деревних рослин, які перебувають під загрозою зникнення, й виступають об'єктами міжнародної торгівлі, можна вносити в перелік, передбачений СІТЕС [266]. Це зумовить накладення обмежень на торгівлю цими видами. Програма ЮНЕСКО щодо біосферних резерватів [277] корисна й для збереження окремих лісових територій. Не зазнає якогось обмеження й дієвість документів регіонального рівня. Скажімо, в Європі важливими документами, що стосуються до лісів, є Бернська конвенція [274], яка встановлює режим охорон дикої фауни й флори, а також Директиви Ради Європи про охорону природних осідків [275] і птахів [278].

Очевидно, що стан лісів істотною, а інколи визначальною, мірою залежить від впливу тих царин людської діяльності, які безпосередньо не пов'язані з лісовим господарством (див. вище 1.1.). Слід відзначити, що на сьогодні не існує єдиного універсального міжнародно-правового документа, який безпосередньо регулював би захист лісів від згубних впливів такого роду. Однак багато актів зачіпають це питання частково. Скажімо, КБР містить положення з вимогою виявляти й регулювати діяльність, яка згубно впливає на біологічне різноманіття. Таке формулювання охоплює як окремі дії, так і цілі процеси (урбанізація, сільське господарство, перенаселення) [270]. СІТЕС пропонує певні заходи щодо захисту деревних видів, які перебувають під загрозою зникнення, в тому числі й унаслідок міжнародної торгівлі, накладаючи суворі обмеження на видавання вивізних та довізних ліцензій [266].

Попри ухвалення пакета документів з питань кліматичних змін та захисту озонового шару забруднювання повітря залишається галуззю,

⁶⁷ Мангрові ліси (мангри) – тропічна деревна рослинність намулистих ділянок морського узбережжя та гирл рік, що зазнають періодичного затоплення.

яку недостатньо врегульовано міжнародним правом. Однак принцип 15 Лісових принципів [76] проголошує, що забруднювання повітря повинні контролювати на всіх рівнях. На 3-ій сесії МНЛ висловлювали заклики докласти зусиль, аби досягнути угод зобов'язального характеру щодо зменшення обсягів шкідливих викидів у атмосферу [260]. В окремих регіонах справа просунулася значно вперед. В Європі та Північній Америці вже створено відповідні правові режими (Конвенція Економічної комісії ООН щодо Європи (ЕКЄ) про черезкордонне забруднювання повітря на значні відстані [279] та протоколи до неї, Спеціальний договір між США й Канадою та низка правил і директив ЄС). Однак на сьогодні загальний обов'язок не завдавати шкоди довкіллю інших держав, який випливає зі звичаєвого міжнародного права, не підсилено глобальною угодою про контроль над забруднюванням повітря (крім озоноруйнівних речовин та “парникових” газів).

Протидію забруднюванню прісних вод на цей час регулюють лише регіональні нормативні акти. В Європі – це Конвенція ЕКЄ про охорону та використання черезкордонних рік та міжнародних озер [280]. Проводять переговори щодо укладення угоди про несудноплавний ужиток міжнародних рік, яка серед іншого має запобігати забруднюванню. За основу взято проект, опрацьований Комісією ООН з міжнародного права [31]. Існує кілька досить детальних, однак рекомендаційних, міжнародних правових документів щодо охорони ґрунтів. Насамперед це Хартія ФАО про ґрунти [281], Європейська хартія про ґрунти та Напрямки політики Ради Європи щодо охорони ґрунтів.

Не існує якоїсь системи правових норм, яка регулювала б вплив на довкілля, зокрема ліси, міжнародного економічного режиму. Справу обмежено окремими добровільними акціями, як, наприклад, у питанні скорочення державних боргів, які проводять в межах Лондонського та Паризького клубів кредиторів. У той же час спроби в процесі діяльності ООН опрацювати кодекс поведінки транснаціональних корпорацій не зазнали успіху. Тому з цього приводу існують лише рекомендації на рівні Організації економічної співпраці та розвитку [31]. Загалом, на макрорівні система міжнародно-правових норм далеко не завжди створює належні економічні передумови, щоб досягнути цілі підтримного розвитку, в тому числі щодо лісів. Свідченням цього є проблеми,

пов'язані з зовнішніми боргами держав, поведінкою транснаціональних корпорацій, перешкодами в доступі до ринків тощо.

Міжнародні правові документи глобального рівня не проводять якоїсь виразної межі між лісами окремих регіонів, за винятком хіба що Міжнародної угоди про тропічну деревину [267], яка зосереджує увагу саме на тропічних лісах. Ні КБР [270], ні ККЗ [269] не згадують про якісь окремі регіони. Проте зрозуміло, що практичне втілення цих документів спричинить різні наслідки щодо лісів у різних частинах планети. Скажімо, регіональна особливість може виявитися в тому, в якій мірі ліси є сховище біорізноманіття. Звідси випливає й різна потреба в охороні. На даний час уже не викликає сумніву той факт, що ефективність лісу як затримувача вуглецю також відмінна в різних регіонах [30]. Важливість регіональних підходів можна добре простежити в двох міжнародних актах зобов'язального характеру та кількох регіональних ініціативах. Такими є Центральноамериканська конвенція про ліси [282] та Протокол про ліси до Конвенції про Альпи [283]. Найважливішими регіональними ініціативами є Гельсінський процес (*див. вище* 4.1.), програми в межах Договору про співпрацю в басейні Амазонки [284] та Північноамериканського договору про співпрацю в галузі довкілля [285].

Отже, більшість проблемних питань, пов'язаних з лісами (*див. вище* 1.1.), сучасна міжнародна правова система тією чи іншою мірою зачіпає. Особливої уваги заслуговують “Порядок денний на XXI століття” [54] (по суті, єдиний документ, який охоплює широке коло питань, пов'язаних з лісами, як цього й вимагає голістичний підхід) і КБР [270] та інші документи щодо біорізноманіття (стали вихідним пунктом утілювання всеосяжних цілей з охорони та підтримного вжитку лісових ресурсів).

До того ж, ця система має великий потенціал для вдосконалення, тобто багато цілей світового товариства можна досягнути в її межах за умови вияву належної політичної волі. На думку Р. Glück та ін. [31], бажаного сприятливого ефекту можна домогтися, створивши формальні підстави для співпраці між секретаріатами конвенцій, яка мала б охопити обмін інформацією, участь спостерігачів та звітування; спільне планування; спільну діяльність (програми, проекти, спільні допоміжні ор-

гани); делегування завдань та участь у координаційних механізмах. Неможливо робити достеменні висновки про ефективність такого підходу, оскільки найважливіші документи глобального характеру, такі як КБР [270], ККЗ [269] та Конвенція про боротьбу з поширенням пустель [271], ще перебувають на ранніх стадіях свого втілення. Деякі регіони, наприклад Європа, просунулися значно вперед у цьому напрямку, зокрема й у царині творення правових норм. Проте ця діяльність не виходить за межі регіону. Її провадять, не інтегруючи в заходи, здійснювані на глобальному рівні.

Однак немає підстав стверджувати, що сучасна міжнародно-правова система пропонує адекватні гостроті теперішніх проблем засоби охорони та підтримного господарювання в лісах. Там, зокрема, ще не знайшли належного відображення такі принципові питання як глибоке розкриття поняття “підтримний розвиток” щодо лісів; голістичне бачення та скоординований підхід до вирішування проблем; виразні, прийнятні на всесвітньому рівні стандарти підтримного лісового господарства; достатня фінансова та технічна допомога країнам, що розвиваються; справедливі правила торгівлі, які забезпечують доступ до ринків і розв’язують проблеми, створені надходженням демпінгової продукції з країн, які не дотримуються загальних стандартів охорони лісів; засади права власності на лісові землі; правів корінного населення.

8.3. Оцінка варіантів удосконалювання міжнародної системи правового регулювання статусу лісів

Як випливає з 8.2., значна кількість міжнародно-правових актів, які стосуються до лісів, уже існує. Однак очевидне й те, що практично кожен складник правового режиму потребує подальшого вдосконалювання. У цьому підрозділі основна увагу приділено питанню оформлення правових норм, тобто матеріального втілення їх змісту. Проте немає якоїсь прямої відповідності між змістом норми та способом її оформлення, а тому цілковита більшість міжнародних правових дій може мати різне оформлення. Таким чином, вибір визначають конкретні обставини.

8.3.1. Критерії оцінювання

Доцільність обрати якийсь варіант дій можна оцінити за двома принциповими критеріями – дієвістю та можливістю виконати.

У цьому випадку *дієвість* слід розуміти як здатність, застосувавши конкретний варіант дій, заповнити окреслені в 8.2. прогалини в міжнародно-правовому режимі. Правові документи зобов'язального характеру видаються ефективнішими від рекомендаційних, проте такий висновок не завжди справедливий.

Тоді як, оцінюючи дієвість, зазвичай розглядають ідеальні умови, *можливість виконати* бере до уваги конкретні умови. Тому, аби проаналізувати можливість виконати, необхідно створити картину угруповань, які конфліктують, та їх інтересів. В обох випадках важко робити якісь достеменні узагальнення з огляду на брак вичерпної інформації. Отже, застосування згаданих критеріїв хвибує певною умовністю, яка, однак, не може істотно спотворити дійсної картини.

Як показано в 1.3., в сучасну пору лінія поділу Північ – Південь є визначальна для всесвітнього переговорного процесу щодо лісів, хоч реалії кожної окремої країни можуть і не вписуватися в таку чітку схему. Проте видається цілком зрозумілим, що, як єдиний блок, країни Півдня не приймуть жодних нових міжнародних правил щодо лісів, якщо ті не міститимуть положень про фінансову та технічну допомогу, а також про доступ до ринків лісової продукції розвинених країн.

Грунтуючись на припущенні, що міст між інтересами Півночі та Півдня все-таки можливо перекинути, можна передбачити, що принаймні три з чотирьох національних угруповань, виділених у класифікації J. Maini [38] (див. вище 1.3.), потенційно можуть виявити прихильність до якоїсь певної форми договору про підтримне лісове господарство (крім країн, що розвиваються, з достатніми лісовими ресурсами). Однак усередині кожної країни є ціла низка особливих інтересів, які врешті визначають позицію країни щодо суті договору. У дуже загальних рисах це:

- *корінне населення*, яке воліло б, аби правові норми щодо лісів забезпечували збереження традиційного життєвого устрою, зокрема традиційних форм землекористування;

- *місцеві громади*, які прагнуть, щоб міжнародна правова система слугувала гарантом повернення до них значної частини благ, отриманих від ужитку лісів;
- *лісова промисловість*, яка зацікавлена у виразних правилах, що прискорювали б економічне зростання. Залежно від конкретних обставин, промисловість може домагатися ліквідації або ж, навпаки, зведення бар'єрів у міжнародній торгівлі;
- *споживачі*, які хотіли б мати щонайширший вибір лісової продукції за найнижчими цінами. Однак вони можуть зазнавати впливу різного роду ініціатив, спрямованих на охорону довкілля (приміром, з екомаркування⁶⁸);
- *приватні власники*, які бажають щонайменшого обсягу правил, оскільки ті обмежують їх свободу порядкувати в своїх лісах на власний розсуд;
- *довкільні позавладні організації*, які прагнуть утвердити високі екологічні стандарти, протидіють виснажливій експлуатації і, здебільшого, негативно ставляться до ідеї конвенції, що має рекомендаційний характер [31].

Підсумовуючи, слід зазначити, що два розглянуті критерії, дієвість та можливість виконати, можуть перебувати у взаємній залежності. У такому питанні як правове регулювання лісової політики, яка пов'язана з багатьма суперечностями, ця залежність може виявитися оберненою. Тобто, що вища сподівана дієвість обраного варіанта дій, то нижча можливість виконати його, й навпаки.

8.3.2. Рекомендаційні міжнародно-правові документи

У міжнародній практиці нормотворення, для розв'язування довкільних проблем – процес із кількох стадій. Його, здебільшого, розпочинають,

⁶⁸ Див.: Непийвода, Василь. Екомаркування та сертифікація лісової продукції: співпраця підприємницьких, державних і громадських структур для вирішення проблем довкілля // *Малий і середній бізнес*. – 2001. – №1. – С. 61– 65 [253].

ухвалюючи документ рекомендаційного характеру. Далі процес поглиблюють документи зобов'язального характеру. В окремих випадках наявність правових документів рекомендаційного характеру створює прецедент для виникнення обов'язків на ґрунті звичаєвості в міжнародному праві [37].

Документи рекомендаційного характеру зазвичай доцільні у випадках, коли немає достатньої політичної волі, аби встановити обов'язкові правила. Такі документи розглядають як “м'яке” право, оскільки вони не породжують “твердих” юридичних обов'язків. Однак рекомендаційні документи відображають прихильність принаймні частини сторін, що їх підписали, до проголошених у них цілей.

Принциповий недолік документів такого роду – це те, що вони не накладають обов'язків, дотримування яких забезпечує сила права. Відповідно, ці правові акти виступають більшою мірою як декларація намірів, а не регламентація конкретних прав і обов'язків. Хоч в окремих випадках вони виявилися досить ефективними, слід визнати, що загалом їх дієвість обмежена.

Основні переваги цього підходу пов'язані з можливістю виконати. Оскільки рекомендаційний документ сам по собі не накладає жодних обов'язків, переговорний процес та підписування документів рекомендаційного характеру проходять набагато легше. Застосування такого нормативного акта може виявитися найдієвішим методом, аби досягнути згоди щодо загальних концепцій та принципів. Легко уявити, що кілька ключових країн можуть негативно поставитися до ухвалення будь-яких документів, які накладають на них нові обов'язки щодо ресурсів, які перебувають під їх юрисдикцією. У такому випадку угода рекомендаційного характеру є найкращий з можливих варіантів. Ця гнучкість також корисна, щоб внести зміни чи далі розвивати договір. Хоч такий документ менш привабливий ніж зобов'язальний (скажімо, у випадку, коли опрацюють конкретні деталі щодо надавання фінансової підтримки), він може істотно вплинути на позицію деяких держав-учасниць, а також сприяти координації дій міжнародних органів.

8.3.3. zobov'язальні міжнародно-правові документи

Ухвалення міжнародно-правових документів zobov'язального характеру має сенс у тому разі, коли сторони вже досягли принципової згоди про суть накладуваних zobov'язків. Не існує усталеної, непорушної схеми ухвалювання таких документів. Тому переговори, щоб опрацювати найприйнятніші матеріальні й процесуальні норми, можуть проходити в довільному режимі [37].

У принципі, ухвалюючи правові документи zobov'язального характеру, можна розв'язати всі проблеми в цій галузі, які потребують міжнародної співпраці, як от установлення міжнародних стандартів, утворення регулятивних чи виконавчих інституцій. За допомогою цих актів загальні принципи міжнародного довкілля права (наприклад, принцип запобігання; загальної, але диференційованої відповідальності; субсидіарності) можна пристосувати до лісів. Ці ж документи спроможні створити правове підґрунтя різним добровільним акціям, таким як міжнародна реєстрація лісів, в яких господарюють підтримно.

З цього випливає: все, чого можна досягнути документами рекомендаційного характеру, також можна домогтися zobov'язальними правовими документами. Головна перевага документів zobov'язального характеру полягає в тому, що вони виражають собою найвищу форму прихильності сторін договору до його положень, яка дозволяє визначити права й zobov'язки, дотримання й виконання яких забезпечує сила міжнародного права. А тому, потенційно вони конкретніші ніж рекомендаційні акти і, як наслідок цього, ефективніші. Це уточнення особливо важливе якщо, як у випадку останніх міжнародних угод у галузі довкілля, zobov'язки накладено на різних учасників різною мірою (наприклад, зважаючи на різний рівень економічного розвитку).

Zobov'язальні міжнародно-правові документи можуть застосовувати, щоб створити органи, на які покладають подальше випрацювання правил і стандартів, та щоб контролювати їх виконання [31]. Вони,

зокрема, могли б істотно підвищити синергетичний ефект⁶⁹ діяльності держав та організацій, визнавши ліси окремим предметом міжнародно-правового регулювання на рівні проблеми кліматичних змін, виснаження озонового шару чи бідніння біологічного різноманіття. Цей синергізм у багатьох випадках можна забезпечити рамковою угодою, подібною до Конвенції ООН з морського права [286]. Оскільки чинні міжнародні правила потребують певного вдосконалення (наприклад, унесення поправок чи подальшого розвитку), найкраще його можна здійснити за допомогою документів зобов'язального характеру. І нарешті, узгоджені та регулярні фінансові ін'єкції, необхідні, аби забезпечити участь країн Півдня в будь-якій глобальній угоді, можливі лише за наявності обов'язкових для виконання правил.

Основний недолік міжнародно-правових документів зобов'язального характеру полягає в тому, що держави виявляють особливу стриманість до ухвалення таких актів, оскільки вони накладають нові обов'язки. З першого погляду, виконання цих документів реальне тоді, коли співвідношення прав і обов'язків у них добре зрівноважено. І таке співвідношення можна підтримувати, накладаючи певні зобов'язання. Проте це міркування не справджується щодо лісів – досвід доводить, що нових правових документів у цій галузі, які накладають суворі обов'язки, можуть узагалі не виконувати. До того ж переговори щодо ухвалення таких документів вимагатимуть багато часу та ресурсів, що надто обтяжливо країнам, які розвиваються. Часті й зволікання з набранням чинності такими документами та із залученням до процесу найважливіших учасників.

Отже, вдаватися до цього підходу варто в тих випадках, коли прогалини в чинному правовому режимі істотні або ж численні та, водночас, існують добрі шанси досягнути всесвітньої згоди щодо накладення певних обов'язків. У випадку ж лісів, де перспектива досягнути такої згоди видається віддаленою, ризик “консервації” малозначущих або невиразних обов'язків є цілком реальний. Очевидно, що несприятливі з

⁶⁹ Тобто комбінований, спільний ефект двох чи більше процесів, чинників тощо, який перевищує механічну суму їх окремих впливів.

погляду охорони довкілля поступки, особливо стосовно до допоміжних, але істотних деталей, таки будуть допускати під час узгоджувального процесу – невід’ємної частини переговорів. Також існує ризик, що в таких правових актах не завжди буде послідовно дотримувано голістичного підходу. І, нарешті, може статися, що в поєднанні з документами зобов’язального характеру, які вже існують і регулюють доволі широке коло питань, нові документи не дадуть сподіваного внаслідок правової плутанини та колізій. Принагідно слід зазначити, що в процесі ухвалення нових міжнародних документів виникатиме значно менше суто технічних питань, ніж під час удосконалювання вже чинних нормативних актів.

Немає необхідності ухвалювати якісь нові правила щодо громадської активності, хоча чинні правила слід доповнити кількома новими положеннями щодо лісів. Питання корінного населення потребує як ухвалення нових правових норм, так і доповнення вже чинних. У цьому плані багато можуть зробити міжнародні організації, діяльність яких безпосередньо не пов’язана з довкільними проблемами, наприклад Комісія ООН з людських прав⁷⁰. Подальший правотворчий процес у галузі міжнародної торгівлі видається доцільним, щоб домогтися більшої виразності правових норм та заповнити наявні прогалини. У випадку фінансових питань, потреба в нормотворенні не така гостра, проте вона може виникнути внаслідок утвердження нового міжнародного порядку щодо лісів [31].

8.4. Конкретні підходи до утвердження в міжнародному праві принципів підтримного розвитку щодо лісів

Можна виділити такі принципові підходи до вдосконалювання та видозміни сучасного правового статусу лісів: робота в межах наявної правової системи; ухвалення нових документів рекомендаційного й зо-

⁷⁰ Загальна інформація наявна на: <http://www.unhchr.ch>

бов'язального характеру; поєднування двох попередніх типів ("мішаний" підхід). Ці підходи розглянуто нижче.

8.4.1. Діяльність у межах сучасної міжнародно-правової системи

Суть діяльності з удосконалювання статусу лісів у межах сучасної міжнародно-правової системи полягає в перегляді та доповнюванні чинних документів рекомендаційного та зобов'язального характеру.

Першим з можливих варіантів дій щодо рекомендаційних документів могло б стати ухвалення *рекомендаційної програми дій у межах чинних угод*. За приклад цього може правити ухвалений 1997 року Джакартський мандат до КБР [287], який містить низку рекомендацій щодо дій окремих держав, аби забезпечити біологічне різноманіття в морях. Подібну програму дій щодо лісів могли б ухвалити в межах КБР чи ККЗ.

Дієвість будь-якої з таких програм обмежувала б царина чинності міжнародного акта, на основі якого створено цю програму. Приміром, видається малоімовірним, що програма в межах Конвенції про кліматичні зміни зможе належним чином охопити питання, пов'язані з корінним населенням. Окрім того, дієвість також залежатиме від волі держав здійснювати програму. Можливість виконати програму висока, зважаючи на те, що вже чинну міжнародну угоду необхідно тільки доповнити робочою програмою.

Другим варіантом могла б стати *нова програма створення міжнародної організації на підтримку НЛП* чи залучення до цієї справи кількох міжнародних організацій. Ця програма також мала б рекомендаційний характер. Її дієвість, як і в першому випадку, залежатиме головно від політичної волі держав дотримуватися принципів програми. Очевидно, що така програма не зможе заповнити всіх прогалів у правовому режимі лісів, тому її дієвість виявиться найбільша, якщо зосередитися на якихось окремих питаннях (наприклад, як встановити зв'язки між різними ініціативами з випрацювання критеріїв та індикаторів підтримного лісового господарства). Щодо можливості виконати, то

перед програмою перш за все постануть такі проблеми як пошук джерел фінансування та певне розчаровання широкого загалу діяльністю міжнародних інституцій.

Третій варіант полягає у створенні *неформального координаційного механізму між відповідними міжнародними організаціями*. Дієвість механізму залежатиме від того, чи матиме він визначений мандат. Його істотною перевагою є гнучкість. Проте ця акція не зможе заповнити тих прогалин, які належить заповнювати самим державам. Скажімо, питання додаткового фінансування. Розглядаючи можливість виконати таку програму, можна допустити, що ніхто не буде заперечувати проти створення координаційного механізму. Однак треба подолати перешкоди, пов'язані з традиційним суперництвом між різними міжнародними організаціями.

Удосконалення та видозміна сучасного правового статусу лісів щодо документів зобов'язального характеру може виявлятися в їх доповненні, ухваленні протоколу про ліси до КБР [270] чи ККЗ [269] або в заснуванні форуму високого рівня для політичного діалогу.

У принципі, завжди залишається можливість внести *доповнення в чинні документи*. Однак доповнення далеко не завжди підвищує дієвість нормативного акта. Можливість виконати значною мірою визначає те, що кожен акт міжнародного права має власний порядок унесення та затвердження доповнень. У тому випадку, коли не всі сторони угоди погоджуються з унесенням доповнень, виникає певне правове сум'яття.

Протокол про ліси до КБР задовольняє критерії дієвості, даючи змогу застосувати до лісів з більшою точністю загальні положення цієї конвенції, яка відображає міжнародну згоду щодо збереження та підтримного вжитку складників біологічного різноманіття. Міжнародне право виявляє гнучкість, надаючи змогу встановити суворіші й особливіші зобов'язання ніж у базовій конвенції. Та незважаючи на це, ухвалити такий протокол видається малоймовірно. Усі країни, загалом, погоджуються суворо дотримуватися положень Конвенції. До того ж фінансовий механізм уже існує, а це значна перевага. Однак слід визнати, що підписання такого протоколу більшою мірою відповідає інтересам країн, що розвиваються, з обмеженими лісовими ресурсами. Країни,

що розвиваються, з достатніми лісовими ресурсами, які активно експлуатують ліси, схильні пов'язувати КБР головно з охороною, хоч вона охоплює як предмет правового регулювання також підтримний ужиток природних ресурсів.

Протокол про ліси до ККЗ хоч і може сприяти розв'язуванню окремих проблем (наприклад, фінансування), потенційно обмежений у своїй дієвості, оскільки ця конвенція насамперед бере до уваги лише одну екологічну роль лісів – затримування вуглецю. Інше обмеження пов'язане з можливістю виконати. Хоч питання протоколу про ліси виносили на розгляд Конференції з питань довкілля та розвитку [37], однак з того часу його жодного разу серйозно не обговорювали. Можлива причина – дискусії, пов'язані з ККЗ [269], зосереджено передусім на встановлюванні цілей обов'язкового характеру та графіка стабілізації викидання газів, які спричиняють парниковий ефект.

Другим принциповим підходом такого типу могло б стати *скликання офіційного міжнародного форуму високого рівня для політичного діалогу*. Ця ініціатива могла б опиратися на рішення міжурядової організації, такої як КПП чи ФАО, або ж його могли б скликати на спеціальній основі. Дієвість такого органу, постійного чи тимчасового, залежала б від обсягу повноважень, закріплених його мандатом, і, ймовірно, була б вищою ніж ФПЛ. Та, звісно ж, впливовість цього форуму обмежувала б компетенція тієї міжнародної інституції, в межах якої його скликали б. Можливість виконати такий захід видається досить високою, оскільки існує згода стосовно до того, що політичний діалог на міжнародному рівні, започаткований МНЛ, має тривати. У цьому випадку особливого значення набуває підтримка цієї ідеї розвиненими країнами, які переважно виступають проти створення нових міжнародних інституцій. Вони вбачають у них арену нескінченних безплідних дискусій, яку, до того ж, доволі дорого утримувати. Занепокоєння такого роду можна розв'язати, якщо форум налаштується на вирішення розумної кількості чітко означених проблем. Це вимагатиме встановити конкретні цілі та графіки виконання наміченого, залучити незалежних експертів та визначити засоби утілювання.

8.4.2. Ухвалення нових міжнародно-правових документів

Розглядаючи ухвалення нових міжнародно-правових документів як один з варіантів трансформувати правове регулювання статусу лісів, слід зазначити що, ці нові документи можуть носити як зобов'язальний, так і рекомендаційний характер. Нові правові акти рекомендаційного характеру, такі як *декларації, хартії чи плани дій*, корисні лише в тому разі, якщо вони відображають поступ у правовому регулюванні питань, пов'язаних з лісами, порівняно з "Лісовими принципами" [76]. Отже, їх дієвість обмежиться тим, що вони являють собою крок уперед у досягненні міжнародної згоди. Проте, судячи з попереднього досвіду, можна передбачити, що ці документи будуть мати традиційну хибу – надмірну декларативність. І, нарешті, слід зазначити, що документ такого роду не може мати істотного впливу на заходи, яких вживають на виконання відповідних зобов'язальних нормативних актів, чи які здійснюють міжнародні організації. Можливість виконати в цьому випадку залежить від того, якою мірою вдасться примирити різні позиції. Тому слід очікувати появи документів, переважно в межах ФПЛ, які не матимуть масштабного характеру, а зосередяться на окремих специфічних питаннях (наприклад, різноманітних технічних настановах).

На міжнародному рівні вже неодноразово висували ідею ухвалити конвенцію зобов'язального характеру, яка охопила б усі аспекти, необхідні, аби забезпечити підтримне господарювання в усіх типах лісів, а також конвенцію щодо торгівлі лісовою продукцією з усіх типів лісів [137; 37].

Всесвітня конвенція про ліси, опираючись на голістичний підхід, повинна об'єднати та встановити правові норми, які своїми регулятивними функціями охопили б усе різноманіття цінностей лісів. Не будучи прив'язаною до якогось конкретного з попередніх документів чи процесів, ця конвенція мала б урухомити нові підходи та рішення. Вона може зорієнтуватися на матеріальні або процесуальні правові норми, чи поєднати обидва ці типи. Матеріальні норми покликані заповнити прогалини в сучасному міжнародному правовому режимі. А процесуальні – передовсім мають розв'язати проблеми координації. Конвенція може стати рамковим чи установчим актом, який виражає принципову згоду

сторін та передбачає ухвалити додаткові документи (скажімо, протоколи), які накладали б конкретні обов'язки в окремих галузях чи визначали б зобов'язання залежно від конкретного регіону.

Дієвість цієї глобальної акції залежатиме від ступеня згоди щодо її суті та деталей; успішності створення організаційної структури та системи фінансової підтримки; встановлення синергетичних зв'язків із відповідними чинними документами та одночасного встановлення з ними правового паритету; а також від тривалості часу, який займуть підписування та ухвалювання конвенції.

Можливість виконати залежить від того, чи вдасться досягти в цьому документі згоди під час установлювання стандартів підтримного господарювання, охорони та розвитку лісів, чи це питання буде перенесено на майбутнє. Щобільше, аби домогтися високої можливості виконати, в цій конвенції необхідно якоюсь мірою врегулювати питання міжнародної торгівлі та допомоги країнам, що розвиваються. Такий широкий спектр питань, які слід було б відобразити в цьому документі, дає підстави твердити, що на сьогодні досягнути такої згоди важко. Звідси напрашується висновок, що в наш час перспектива ухвалити справді дієву конвенцію про ліси малоімовірна. Реально підписати лише дуже слабкі в своїй дієвості документи. А тому, усвідомлюючи потребу ухвалити всеосяжну конвенцію про ліси, найкращим видається шлях підписання рамкової конвенції як першого кроку в цьому напрямку. Рамкова конвенція містила б загальні, принципові норми й створювала б підґрунтя для ухвалення подальших конкретніших рішень. Проте навіть і за такого перебігу подій окремі ключові країни, ймовірно, займуть деструктивну позицію під час переговорів.

Важко сказати щось певне про можливість виконати та дієвість окремої конвенції про торгівлю лісовою продукцією за відсутності ширшої схеми стандартів щодо лісів. Однак слід зазначити, що спроби розширити царини чинності Угоди про торгівлю тропічною деревиною на всі джерела деревини зазнали невдачі [31].

Іншою можливістю, яку можна, проте не обов'язково, пов'язувати з новою конвенцією, могло б стати заснування *нової всесвітньої організації з питань лісів*. Така організація могла б охопити ті види діяльності, які на сьогодні провадять такі інституції з системи ООН як ФАО,

ЮНЕП та ЮНДП. Вона могла б стати організатором усесвітніх форумів, джерелом фінансової та технічної допомоги, центром збирання та поширення фахової інформації. Діяльність такої організації могла б регулювати система матеріальних правових норм, правил та механізмів, встановлених зобов'язальними міжнародними документами чи окремим статутом, як у випадку ФАО. Але незважаючи на те, що така можливість вельми приваблива з погляду голізму та всеосяжності, її дієвість може нівелюватися внаслідок зволікань із утіленням цієї ідеї, зумовлених нестачею коштів та різноманітними суперечками. Окрім того, вилучення питань, пов'язаних із лісом, зі сфери діяльності зазначених міжнародних організацій спричинить руйнування нагромадженого там потенціалу знань у галузі лісів. Своєю чергою, це згубно позначиться на програмах, пов'язаних із сільським господарством та розвитком села.

Можливість здійснити цей задум також викликає значні сумніви. Ймовірно, він не знайде підтримки розвинених країн, які не бажають накладати на себе обов'язки із забезпечування коштами нової організації. У цьому випадку можливий вихід полягає в тому, щоб спрямувати на потреби нової організації частину коштів, призначених іншим інституціям. Але це загостило б конкуренцію і навіть ворожість між ними. Тому багато країн, що розвиваються, можуть також виступити проти такого перерозподілу.

Менш масштабною формою організаційної перебудови, яку вже частково здійснено, стала трансформація юридичного статусу МНЛ шляхом розширення його повноважень і утворення ФПЛ (див. вище 8.2.1.). Цей захід покликаний сприяти політичному діалогові на міждержавному рівні в офіційній та неофіційній формі. Однак він вимагає встановити відповідні координаційні механізми. Можливість виконати цей варіант більша ніж попередній, але дієвість оновленого секретаріату залежатиме від низки чинників. Найважливіші серед них це чіткість мандату; зосередженість на розв'язуванні конкретних питань; достатність правового підґрунтя рішень і дій цієї організації, достатнє фінансування та належна узгодженість з програмами та діями інших міжнародних організацій.

8.4.3. Застосування “мішаного” підходу

Проведений вище аналіз доводить, що, аби утвердити підтримне лісове господарство, багато ще можна зробити в межах сучасної міжнародно-правової системи, якщо суб’єкти цього процесу виявлять належну політичну волю. Проте цілком очевидна й необхідність ухвалювати в майбутньому міжнародно-правові акти, в яких ліси безпосередньо виступатимуть предметом правового регулювання. Хоч не може бути якогось єдиного документа, вже чинного чи нового, який би виявився панацеєю, повною мірою врегулювавши вкрай широке коло питань, пов’язаних з утвердженням підтримного лісового господарства. Отже, найприйнятніше функціонування саме системи правових актів та організацій.

Звідси випливає, що до вдосконалювання міжнародно-правового режиму лісів оптимальним є “мішаний” підхід. Він дозволяє ефективно заповнювати прогалини сучасної системи й, водночас, впроваджувати нові міжнародно-правові документи. Ідеться не тільки про діяльність, спрямовану на ухвалення всеосяжної конвенції про ліси зобов’язального характеру, але й про документи, що стосуються до якихось конкретних питань. Скажімо, координації різних ініціатив з установлювання індикаторів і критеріїв підтримного лісового господарства, боротьби з нелегальною торгівлею лісовою продукцією, технічних настанов з окремих лісогосподарських питань тощо.

“Мішаний” підхід передбачає також поєднування глобальних і регіональних документів. Регіональні документи доцільні в тому разі, коли вони дієвіші від глобальних. Як уже згадано в 8.2.2., на сьогодні існує практика використання цього типу міжнародно-правових актів у Центральній Америці та в Альпійському регіоні. В обох випадках висунуто доволі амбіційні цілі та застосовано нові механізми втілення, хоч судити про конкретні результати ще занадто рано.

Дієвість поєднування глобальних і регіональних правових документів залежить від того, чи вдасться створеній у той спосіб системі охопити все коло відповідних питань. Існує небезпека, що окремі документи не буде достатньо узгоджено, що між ними не буде встановлено чіткої ієрархії, або ж не буде забезпечено дотримання принципів голізму. Але за умови подолання цих недоліків, добре узгоджена мережа глобальних

і регіональних міжнародно-правових документів забезпечить найбільшу видатність кожного окремого її складника. Ще одна перевага “мішано-го” підходу полягає в його високій можливості виконати. Навіть за умови, що різні угруповання та інтереси не допускають зміни сучасного правового режиму загалом, такий підхід дозволяє укладати окремі важливі угоди з питань, пов’язаних із лісами.

Отже, є всі підстави стверджувати, що “мішаний” підхід оптимальний, аби вдосконалити міжнародний правовий режим лісів. Він дозволяє істотно підвищити значення лісів як окремого предмета міжнародного правового регулювання і, водночас, не чинить перешкод заповнюванню прогалин у сучасній правовій системі.

8.5. Елементи вдосконалювання міжнародної системи правового регулювання статусу лісів

Як зазначено у 8.1., головною метою зміцнення міжнародного правового режиму є підтримне господарювання, охорона та підтримний розвиток усіх типів лісів. Осягнення цієї мети охоплює сукупність елементів, тобто найважливіших напрямків діяльності, визначених міжнародним товариством. Згадану сукупність можна організувати в певну систему. Серцевинним елементом цієї системи є міжгалузеві програми з лісового господарства та землекористування. Це ядро внутрішньо пов’язане з іншими допоміжними елементами, які можна згрупувати в три основні категорії – технічні, соціальні та економічні.

8.5.1. Національні лісові програми

Міжгалузеві програми з лісового господарства та землекористування покликані розв’язати суперечності, які виникають з приводу вжитку лісових ресурсів на національному чи місцевому рівнях.

Термін *“міжгалузева національна програма з лісового господарства та землекористування”* чи її скорочений варіант *“національна лісова програма”* – загальний вираз щодо широкого кола підходів до процесу

планування, програмування, та втілювання лісогосподарських заходів на національному та піднаціональному рівнях. Ці програми поєднують стратегічне й оперативне планування та призначені підвищувати ефективність дій на користь підтримного розвитку в лісовому господарстві. Вони інтегрують лісове господарство в систему підтримного землекористування, звертаючи належну увагу на всі ресурси екосистем та на потребу охорони лісових екосистем, а також створюючи умови для участі всіх зацікавлених сторін у процесі ухвалення рішень та їх утілювання. Такі програми мають міжгалузевий характер, орієнтуються на конкретні країни та опираються на усвідомлення суверенного права кожної країни використовувати ресурси лісів відповідно до власних цілей та потреб. Утілення НЛП повинно узгоджуватися з національною макроекономічною політикою та плануванням. Зрозуміло, що основний тягар фінансування лягає на власні ресурси держав. Джерелом фінансування могли б стати плата за вжиток екологічних властивостей лісів та компенсаційні виплати за погіршення довкільних умов. Успіх того, як створюють та впроваджують НЛП, залежить від рівня розвитку відповідної інституційної структури та наявності кадрів [288].

МНЛ розглядала національні лісові програми як основний інструмент діяльності, пов'язаної з питанням лісів. Цей форум також наголосив, що необхідно узгодити НЛП з національними програмами в царині економіки та землекористування, включно з тісним зв'язком із іншими галузями, такими як сільське господарство. Також підкреслено істотне значення міжнародної підтримки. Аналіз, зроблений МНЛ, виразно показав, що зусилля, спрямовані на досягнення підтримного господарювання, мають носити міжгалузевий характер [260]. Принципи 3(с), 9(а) та 13(d) Лісових принципів стверджують, що зрівноважену політику в галузі економіки, торгівлі, розвитку, надавання допомоги та в інших галузях треба поєднувати з політикою, спрямованою на охорону лісів [76]. Рекомендації, схвалені внаслідок Гельсінського процесу, також вказують на важливість міжгалузевих підходів у цій справі.

Слід підкреслити, що міжгалузевий підхід не лише враховує вплив інших галузей на ліси, але й бере до уваги вплив діяльності, пов'язаної з лісами, на досягнення інших цілей у галузі охорони довкілля та в соціально-економічній царині [31].

Щодо першого напрямку, на сьогодні повсюдно визнано, що причиною знеліснення та деградації лісів загалом є види діяльності, які не пов'язані з лісовим господарством та несумісні з принципами підтримного розвитку. Скажімо, в помірній та північній зонах головним чинником деградації лісів є забруднення повітря, яке викликане промисловістю (насамперед, генеруванням електроенергії), сільським господарством та транспортом. В екваторіальній та тропічній зонах головною причиною скорочення лісових площ є їх заміна сільськогосподарськими угіддями. Згубний вплив на ліси мають також інші чинники, як от зубожіння, конфлікти з приводу використання лісових земель тощо (див. вище 1.4.). Отже, діяльність із охорони та підтримного розвитку лісів повинна щонайбільшою мірою зближуватися та узгоджувати свої засоби з політикою в галузі довкілля загалом, економіки, сільського господарства тощо.

Стосовно ж до другого напрямку, слід наголосити на особливому значенні лісів і їх провідній сприятливій ролі в природних системах і процесах (як сховища біорізноманіття, протидії кліматичним змінам і поширенню пустель, у гідрологічному циклі), а також як передумови економічного розвитку, особливо в сільській місцевості [2].

Як уже зазначено в 8.2.2., КБР [270] для захисту біологічних ресурсів передбачає інтегрувати природоохоронні інтереси в міжгалузеве планування, а також виявляти й регулювати процеси та діяльність, які згубно впливають на біорізноманіття. Це загальне положення підсилено конкретно вимогою опрацювати національні стратегії та плани охорони біорізноманіття. Це ж питання порушує й стаття 3(1) Рамсарської конвенції [264]. Планування землекористування загалом, і в контексті лісів зокрема, згадано й у “Плані дій на XXI століття” (абзац 110(7)(а) і 11.2) [54] та в принципі 8 Лісових принципів [76].

Концепцію НЛП широко обговорювали за останнє десятиліття. Діяльність у цьому напрямку провадили різноманітні міжнародні організації, проте вона не мала самостійної правової бази [31].

На цей час найбільші зусилля для подальшого розвитку концепції НЛП докладає ФАО, яке запропонувало такі принципи втілювання концепції: керівна роль національних держав; співпраця між усіма сторонами; залучення всіх необхідних учасників; голістичний багатогалузе-

вий підхід; моніторинг і оцінювання як невід’ємні складники втілювання НЛП; узгоджування зусиль усередині країн та на міжнародному рівні [288].

З міркувань, наведених у цьому пункті, впливає, що ключове питання в забезпеченні підтримного розвитку лісів – втілити всеосяжні й ефективні національні програми в галузі лісового господарства та землекористування. Своєю чергою, вирішальним чинником успіху таких програм є спроможність охопити всі типи лісів різноманітними міжгалузевими зв’язками з іншими галузями економіки та іншими складниками біофізичного довкілля.

Підсумовуючи, слід зазначити, що заходи міжнародно-правового характеру можуть прислужитися справі утвердження національних лісових програм, випрацювавши загальновизнану концепцію підготовки й утілення НЛП, включно з критеріями та індикаторами підтримного лісового господарства на національному рівні; розвинувши регіональні заходи (перевага яких полягає в можливості ефективно розв’язувати спільні проблеми, що постають перед групами держав і, відповідно, не мають глобального розмаху); започаткувавши новий міжнародний форум для консультацій з питань лісів, який сприяв би розвиткові цих програм.

8.5.2. Критерії та індикатори підтримного розвитку в лісовому господарстві

Критерії та індикатори підтримного розвитку в лісовому господарстві (КІ) – це ознаки, на підставі яких оцінюють, вимірюють підтримний розвиток в цій галузі, включно з його охоронними, екологічними, економічними та соціальними аспектами. *Критерії* описують різноманітні складники підтримного лісового господарства, а *індикатори* дозволяють встановити кількісні та якісні показники критеріїв [31].

Ці показники можуть застосовувати на міжнародному, регіональному, національному та місцевому рівнях. На міжнародному та регіональному рівнях КІ використовують для моніторингу кількісних і якісних показників лісів, оскільки тенденції та зміни стану лісів у еконо-

мічному, соціальному та політичному контексті можна належно оцінити лише за наявності відповідних стандартів. Міжнародні переговори щодо КІ були б корисні й щоб досягнути загальної всесвітньої згоди щодо суті підтримного лісового господарства. На національному рівні КІ слугують, щоб скласти чи виправляти національні лісові програми, а також, аби оцінювати наслідки їх утілення. І, нарешті, на рівні територіальної лісогосподарської одиниці (наприклад, держлісгоспу) КІ можуть зробити вагомий внесок у вдосконалення лісогосподарської практики [146]. Отже, є всі підстави стверджувати, що випрацювання й утвердження КІ на всіх рівнях заслуговує уваги міжнародного товариства та міжнародно-правового закріплення.

Немає якогось документа міжнародного права, який установлював би обов'язкові для сторін КІ. На сьогодні існує вже п'ять окремих ініціатив, щоб випрацювати КІ на національному рівні: ініціатива в межах Міжнародної організації з тропічної деревини, Гельсінський процес, Монреальський процес, пропозиції наради в Торонто та ініціатива щодо посушливої зони Африки. Разом ці ініціативи охоплюють чотири п'ятих усіх світових лісів [31]. Хоч цілі згаданих ініціатив різні, всі вони послуговуються однаковим набором критеріїв. Однак індикатори істотно різняться між собою, що зумовлено значними відмінностями в кліматичних умовах різних зон. На цей час у межах жодної з ініціатив ще не випрацьовано чітких стандартів відповідності кожному з критеріїв та не погоджено ступінь значущості кожного індикатора.

До справи випрацювання КІ щодо рівня лісогосподарської одиниці залучено дві міжнародні організації – Раду управління лісами та Міжнародну організацію стандартизації. Хоч підхід РУЛ ґрунтовано на оцінюванні виконання лісогосподарських заходів, а підхід МОС – на аудиті управлінської системи лісогосподарського підприємства, потенційно ці підходи є сумісні. На цей час у рамках Гельсінського процесу розглядають можливість розширити його мандат на випрацювання місцевих індикаторів у межах критеріїв національного рівня [31].

8.5.3. Інформування, моніторинг та звітування

Необхідність обміну інформацією, моніторингу та звітування, щоб забезпечити підтримний розвиток у лісовому господарстві, наголошено в багатьох міжнародних документах у галузі довкілля.

Серед найважливіших практичних ініціатив щодо розвитку інформаційної мережі, пов'язаної з лісом, є започаткована ФАО 1990 року “Оцінка лісових ресурсів” (*Forest Resource Assessment*) [289]. Цей план, що відзначається добрим опрацюванням, значно розширив коло питань, які беруть до розгляду. Скажімо, стан біорізноманіття та недеревинні продукти лісу є лише два з цілого ряду нових важливих предметів, про які стандартизовану інформацію у всесвітньому масштабі збирають вперше. Серед інших заходів, спрямованих на покращення наявності, приступності та точності даних про ліси, слід згадати Європейську систему лісової інформації та комунікації та Географічні інформаційні системи про біорізноманіття (Biodiversity GIS), які опрацювала Міжнародна спілка лісових дослідницьких організацій (ІЮПРО)⁷¹. ФАО оглядає розвиток питань, що стосуються до охорони й ужитку лісів у “*Стані лісів світу*”, який видають один раз на два роки [2]. І, нарешті, слід згадати проєкт *TREES*, який здійснює Європейський Союз, щоб поширювати інформацію про тропічні ліси [290].

Попри згадані практичні здобутки, в міжнародному праві загалом дуже мало положень, які регламентували б ці, пов'язані з конфіденційністю інформації, а отже політично дражливі, питання [31]. Хоча загально визнано той факт, що інформування, моніторинг та звітування даних про ліси є важливі складники забезпечення їх підтримного розвитку.

Прогнозуючи розвиток цього елемента в майбутньому, можна передбачити концентрацію інформації про ліси в межах якоїсь однієї організації. База даних буде істотно перевищувати той обсяг, що на сьогодні нагромаджено в “Оцінці лісових ресурсів”. До цієї бази скоріше за все ввійдуть дані про КІ, попит та пропонування лісової продукції,

⁷¹ Загальна інформація наявна на: <http://iufro.boku.ac.at/>

включно з недеревинними ресурсами, інформація про знеліснення та деградацію лісів. Якщо не брати до уваги можливого опрацювання норм щодо збирання й поширювання конфіденційної інформації, то, загалом, ця ділянка не потребує значного міжнародного правотворення. Більшою мірою відчутно потребу ефективніше використовувати потенціал сучасних інституцій, які вже набули необхідного рівня фахових знань та тривалого досвіду роботи, а також розширити доступ до інформаційної мережі. Таким чином, аби вдосконалити правове регулювання в царині обміну інформацією, моніторингу та звітування, першорядної ваги набуває ефективніше застосовування та координація вже наявних міжнародно-правових інструментів.

8.5.4. Розбудова технічної та організаційної структури

Однією з найпримітніших рис теперішнього становища є те, що багато країн, які розвиваються, а також країн з перехідною економікою, не мають організаційної структури, аби ефективно порядкувати лісами й досягнути внутрішніх цілей, не кажучи вже про розв'язування проблем глобального характеру. Про важливість цього питання свідчить бодай те, що абзац 11.2 “Плану дій на XXI століття” [54] та принцип 12(b) Лісових принципів [76] містять заклик посилювати міжнародну співпрацю з метою розбудови в національних державах структур для планування, впровадження та моніторингу підтримного господарювання в лісах. Ця проблема має два складники: розвиток освіти й вишколу кадрів та наукове досліджування й передавання технологій.

Щодо питання освіти та вишколу кадрів відзначено факт, що в багатьох країнах кваліфікація осіб, залучених до лісового господарства, від лісника до чільного посадовця, є недостатня. Проте навіть якщо рівень вишколу достатній, їх роботу не завжди раціонально організовано, призначають на невідповідні посади, або ж відчутно нестачу необхідних ресурсів (наприклад, транспорту, засобів зв'язку, коштів) [208]. Багато міжнародних агентств розвитку впродовж тривалого часу працюють, щоб удосконалити планування й управління лісовим сектором та підвищити кваліфікацію персоналу. Однак така робота до цього часу

давала не дуже багато позитивних наслідків – працівники, що підвищили свою кваліфікацію, або не обіймають посад, на яких вони можуть застосувати свої нові знання, або ж вони обирають інші, прибутковіші заняття чи посади поза межами лісового господарства [31].

Загально визнано роль наукового досліджування. Лісові принципи (параграф 12(а)) підкреслюють важливість поглиблювати їх, особливо в питаннях, пов'язаних з підтримним ужитком недеревинних лісових ресурсів [76]. На сьогодні не існує якоїсь міжурядової організації, яка б досліджувала та надавала наукові поради з питань, пов'язаних з лісами, подібно до Міжурядової наради з кліматичних змін, яка проводить таку діяльність паралельно з розвитком ККЗ [31]. Проте в багатьох країнах нагромаджено цінні знання й досвід, поширення яких знадобилося б і іншим країнам. Звідси випливає потреба ухвалити такі міжнародно-правові акти, які заохочували б держави самостійно, співпрацюючи з іншими державами, а також через міжнародні організації розвивати наукове досліджування та поширювати його результати. Серед найперспективніших на сьогодні напрямків досліджування слід вирізнити такі – питання витрат на підтримне господарювання в лісах різних типів та в різних рослинних зонах; оцінювання недеревинних та “неринкових” ресурсів і корисних властивостей лісів; можливості підвищити фінансові надходження від лісів (наприклад, установивши вартість на корисні властивості лісів та недеревинну продукцію); оцінювання ефективності різних політичних інструментів досягнення підтримного лісового господарства на місцевому, національному та міжнародному рівнях.

МНЛ визнала важливість передавання технологій, аби досягнути підтримного розвитку в лісовому господарстві. Країнам-учасникам запропоновано визначити пріоритетні царини досліджування та технологічного розвитку. Окрім цього, висловлено заклик, щоб Нарада ґрунтовно розглянула передавання технологій, пов'язаних з лісом, та встановлення пріоритетів у досліджуванні [260].

Серед найважливіших міжнародних науково-дослідних організацій, чия діяльність пов'язана з проблемами лісів, важливе місце посідають-

Центр міжнародного лісівничого досліджування⁷² та Всесвітній центр агролісівництва⁷³. Це два автономні дослідчі інститути з питань лісового господарства та агролісівництва. Їх фінансують через Консультативну групу для міжнародного досліджування в галузі сільського господарства, яка об'єднує біля сорока країн, банків та фондів. Вони проводять свою роботу в співпраці з національними науковими системами і є частиною мережі ЮФРО, яка охоплює майже всі лісові науково-дослідницькі організації та більшість лісгосподарських факультетів по цілому світу [291]. Тоді як програми Центру міжнародного лісівничого досліджування спрямовані переважно на охорону, реабілітацію та підтримний ужиток лісів як комплексних соціо-екосистем, Всесвітній центр агролісівництва зосереджує увагу на використуванні дерев та чагарників, щоб удосконалити сільськогосподарські системи, базовані на рільництві чи тваринництві [292; 293].

Положення про необхідність подальшої розбудови технічної та організаційної структури містяться в багатьох міжнародно-правових документах. Зокрема КБР, визнавши важливість освіти та розуміння громадськістю стану справ у цій галузі для охорони та підтримного вжитку біологічних ресурсів, закликає до відповідних дій на національному та міжнародному рівнях (не конкретизуючи їх). Ця конвенція також закликає розвивати досліджування, спрямоване на ці цілі [270].

Всі документи Конференції з питань довкілля та розвитку містять положення про необхідність заохочувати передавання сприятливих довкілля технологій. Стосовно до країн, що розвиваються, стаття 16(2) КБР приписує, щоб таке передавання відбувалося на “справедливих і найсприятливіших умовах, включно з пільговими” [270]. Однак таке формулювання викликало стурбованість Міжнародної організації торгівлі (ВОТ) з приводу узгодженості цього положення КБР із загально-визнаними нормами права інтелектуальної власності [31 : 42]. Положення про передавання технології також відображено в статті 4(5) ККЗ [269] та в статті 18 Конвенції про боротьбу з поширенням пустель [271].

⁷² Загальна інформація наявна на: <http://www.cifor.cgiar.org/>

⁷³ Загальна інформація наявна на: <http://www.worldagroforestrycentre.org>

Багато роботи в царині розбудови структури провадять, надаючи допомогу країнам, що розвиваються. З часу проведення згаданої конференції (1992 р.) цей пункт увійшов до більшості програм з надавання допомоги [31].

Не викликає жодних сумнівів необхідність і далі розбудовувати технічну й організаційну структури, щоб забезпечити підтримне лісове господарство в окремих державах, тобто на національному рівні. Спільне узгодження й гармонізація цілей та пріоритетів – необхідний складник зазначеного процесу. Здебільшого цього можна домогтися, не ухвалюючи нових міжнародних правових норм. Виняток становить хіба що питання впливу прав інтелектуальної власності на передавання технологій, де ухвалення таких норм дозволило б унести більшу ясність у цю ділянку міжнародних правових взаємин. Проте слід особливо відзначити, що в разі, коли ухвалять систему будь-яких нових міжнародних правових норм матеріального характеру, які стосуються до лісів, ефективно їх упровадити можна лише за наявності допоміжних положень про розбудову технічної та організаційної структури.

Аналогічно, видається, що немає серйозної потреби створювати нові міжнародні організації, залучені до розв'язування згаданого питання. Доцільніше використовувати з більшою видатністю організації, що вже існують. Удосконалити це можна, забезпечивши довготривалі фінансові надходження на потреби розбудови структури; врахувавши пріоритети, встановлені на національному рівні; залучивши, де це можливо, місцевих фахівців; установивши відкритий механізм, який надавав би змогу міжнародним організаціям та провідним національним установам регулярно співпрацювати й координувати надавання зовнішньої допомоги в галузі охорони, вжитку й відтворювання лісів.

8.5.5. Громадська активність

Відповідно до принципу 2(d) Лісових принципів

“...урядам належить сприяти та надавати всіх можливостей для участі зацікавлених сторін, включно з місцевими громадами та

корінним населенням, промисловістю, трудовими, позавладними організаціями, окремим особами-мешканцями лісової місцевості, та жінками, в розвитку, втілюванні та плануванні національної лісової політики” [76].

Можна допустити дві основні причини такої великої уваги до питання громадської активності в цьому документі. Перша – місцеве населення може бути краще обізнане з місцевим довкіллям ніж особи, які ухвалюють рішення в центрі. І друга – громадська активність, надавши більшої легітимності процесові ухвалювання рішень, у той спосіб підвищує ймовірність ефективного виконання цих рішень. Громадська активність має особливе значення в країнах, де переважає публічна форма власності на ліси (наприклад, в Україні). Проте право громадськості брати участь в ухвалюванні рішень також відповідає інтересам приватних і комунальних власників лісів. Лісові принципи [76] не регламентують у деталях питання громадської активності, полишаючи на розсуд окремих держав пошук прийняттого співвідношення між демократичним та технократичним підходами до ухвалювання рішень. Громадська активність може виявлятися в різноманітних формах: від права спостерігати й коментувати до проведення громадських слухань та референдумів. Часто громадська активність виступає важливим складником процесу оцінювання впливу на довкілля (Environmental Impact Assessment). Особливе значення в цьому питанні мають національні лісові програми, які покликані впровадити принципи громадської активності на різні рівні планування та виконання лісгосподарських заходів.

Важливість громадської активності було підтверджено в багатьох міжнародних документах рекомендаційного характеру, таких як Загальна декларація людських прав (стаття 21) [294], Всесвітня хартія природи (принцип 23) [272], Декларація з питань довкілля та розвитку (принципи 10 та 20 – 22) [53], Віденська декларація та Програма дій, ухвалені Всесвітньою конференцією з людських прав [295]. Документом зобов’язального характеру, який створює загальне підґрунтя громадської активності, є Міжнародний пакт про цивільні та політичні права (стаття 25) [296]. Конвенція МОП № 169, яку детальніше розгля-

нуто в наступному пункті, згадує питання громадської активності в розрізі проблем корінного населення [268]. Питання громадської активності безпосередньо не згадано в КБР [270]. Однак цілком очевидно, що це – необхідна передумова, аби успішно виконати положення Конвенції щодо розвитку національних стратегій та планів з біорізноманіття.

На сьогодні питання громадської активності найдосконаліше врегульовано в Оргуській конвенції (1998 р.) [297]. Це регіональний міжнародно-правовий акт щодо Європи, який, однак, відкритий для приєднання інших держав-членів ООН. Він зосереджується на питанні доступу до інформації, участі громадськості в ухваленні рішень та доступу до правосуддя з довкільних питань. Оргуська конвенція є міжнародною угодою нового типу, оскільки регламентує не лише стосунки та обов'язки суб'єктів міжнародного права, але й внутрішні взаємини в суверенних державах. Зокрема, покладає на владні органи обов'язок ухвалювати рішення в галузі довкілля в умовах гласності, підзвітності, відкритого доступу до інформації та участі громадськості в процесі ухвалення рішень. На думку С. Кравченко та А. Андрусевича [298], ця конвенція – новий потужний інструмент не лише охорони довкілля, але й розвитку демократії.

8.5.6. Проблеми корінного населення

У багатьох країнах ліси, що не зазнали інтенсивної експлуатації, вкрай важливі корінному населенню. Тому турбота про охорону та підтримний ужиток лісів часто збігається з турботою про виживання та збереження культури й традицій корінного населення. Принцип 5(а) Лісових принципів закликає держави надавати “належну підтримку культурі та правам корінного населення”[76].

Процес освоєння лісів змінює екосистеми, від яких залежить корінне населення, й цим самим руйнує його традиційний життєвий устрій. Проте існує багато шляхів зменшити несприятливий вплив, і щоб корінне населення отримало певні блага від цієї діяльності. Передусім це залежить від статусу права власності (див. нижче 6.1.). В ідеальному варіанті корінне населення повинно мати значний вплив на

розв'язування питань про доцільність, порядок, способи та обсяги експлуатації лісів. Однак на практиці таке трапляється рідко. Зазвичай, корінних мешканців витісняють з їх земель, традиційний життєвий устрій руйнують поява нових поселенців, утвердження нових форм господарювання, поширення нових хвороб. Це проходить без згоди корінних мешканців. Натомість вони не отримують істотних фінансових, матеріальних чи культурних благ [31].

Один із аспектів мандату ФПЛ – забезпечити збереження “традиційних знань, пов’язаних з лісом” та рівномірніший розподіл благ від ужитку лісів. Ще раніше, на МНЛ, порушували питання щодо угод про доступ та використання пов’язаних з лісом традиційних знань; співпраці, яка наділяла б корінних мешканців правом використовувати землі та ресурси; а також про краще правове обґрунтування концепції рівномірного розподілу благ [261; 260].

Конвенція МОП № 169 висуває широку схему захисту соціальних, економічних та культурних прав корінного населення. Однак чинність цього документа обмежена, оскільки на сьогодні його не ратифікували повсюдно. Серед іншого Конвенція стверджує право корінного населення встановлювати свої пріоритети розвитку й брати участь у складанні й здійснюванні державних і місцевих програм, які зачіпають його інтереси. Конвенція вимагає правового закріплення за корінними мешканцями земель, які вони посідають. Вона також робить наголос на праві корінного населення використовувати, порядкувати й охороняти природні ресурси цих земель, а також на праві на частку природних ресурсів, які перебувають у державній власності [268].

Розглядаючи питання пов’язаних з лісом традиційних знань, слід зазначити, що стаття 8 (j) КБР передбачає захист відповідно до національного законодавства знань, винаходів і навичок корінного населення, які сприяють охороні та підтримному вжиткові біорізноманіття, а також справедливий розподіл благ, що випливають із цих знань. Ця стаття пов’язана з статтею 10 (с) КБР, яка містить положення про захист та сприяння звичаєвим формам використання біологічних ресурсів, а також із статтями 17(2) та 18 (4), які закликають сприяти обмінові традиційними знаннями та співпрацювати для розвитку й ужитку традиційних технологій [270]. Окрім того, статті 17(1)(с) та 18(2)(b)

Конвенції про боротьбу з поширенням пустель закликають до справедливого розподілу благ, що випливають з місцевих знань [271].

Комісія ООН з людських прав також досліджувала ці питання в процесі опрацювання проекту Декларації прав корінного населення. Цікаво відзначити, що деякі позавладні організації висували пропозицію запровадити різновид права інтелектуальної власності на традиційні знання корінного населення [31]. Проте можна допустити, що цей намір не вийде за межі пропозицій, оскільки немає серйозних міркувань щодо формальних деталей закріплення цього права, і невідомо яким чином це можна узгодити з чинним міжнародним законодавством у галузі права інтелектуальної власності.

Різноманітні заходи, спрямовані на захист і розширення прав корінних мешканців лісових земель провадять також поза межами міжнародних конвенцій і міжурядової правової співпраці. Приміром, директива Всесвітнього банку 4.20 (1991) [299] містить багато принципів, окреслених у Конвенції МОП № 169 [268]. Цей документ регламентує порядок добору та втілювання проектів Всесвітнього банку, а також вимагає опрацювати плани щодо корінного населення, розглядаючи кожний проект, що зачіпає інтереси цих людей.

Матеріали КБР [270] та ФПЛ [261] містять заклики до урядів та міжнародних спеціалізованих інституцій ООН визнати своїми пріоритетами в питанні пов'язаних із лісом традиційних знань, серед іншого, дії щоб: визначити відповідні принципи, настанови та механізми виконання статті 8(j) КБР; надавати технічні, технологічні та наукові поради, які опираються на традиційні знання, винаходи та навички з ужитку й збереження лісів; розвивати механізм захисту й справедливого розподілу благ; вишукувати й заохочувати створення додаткових джерел фінансування зусиль корінних мешканців та місцевих громад з охорони лісів та біорізноманіття; випрацювати технічні настанови щодо використання пов'язаних з лісом традиційних знань.

Отже, є підстави твердити, що міжнародне товариство, забезпечуючи підтримний розвиток лісів, ще не приділило достатньо уваги одному зі складників цього питання, проблемам корінного населення. Зокрема, питання людських прав у розрізі цієї категорії осіб потребує детальнішого опрацювання в міжнародному праві. Ухвалені упродовж

останнього часу міжнародні угоди сприятимуть поширенню пов'язаних з лісом традиційних знань, але бажано їх ширше регламентувати правовими засобами. Безперечно, що міжнародно-правові акти, які стосуються до проблем лісів, не є найкращий засіб вирішувати проблеми корінного населення. Однак міжнародний правовий режим лісів треба формувати з таким розрахунком, щоб його складники випадково не зашкодили правам та прагненням корінного населення, які відображено в інших міжнародних правових актах.

8.5.7. Міжнародна торгівля лісовою продукцією

Як випливає з принципів 13 і 14 Лісових принципів [76], бар'єри торгівлі лісовою продукцією треба усувати. Хоча певні обмеження, визначені міжнародними зобов'язаннями, визнано прийнятними. Необхідність усунути торгівельні бар'єри зумовлено тим, що для багатьох країн, особливо тих, які розвиваються, надходження від продажу продукції лісу – важлива стаття прибутків. Водночас, добре продумані обмеження в торгівлі можуть сприяти досягненню певних природоохоронних цілей. Ідеться про те, щоб у такий спосіб запобігти можливості отримати зиск унаслідок нехтування природоохоронних вимог з боку одних учасників ринку, тоді як їх конкуренти цих вимог дотримуються. Треба відзначити, торгівля продукцією лісу більшою мірою ніж будь-яке інше питання з цієї царини пов'язана з міркуваннями політичного характеру.

Коли в розвинених країнах виник економічний інтерес обмежити довіз обробленої деревної продукції, аби сприяти власним виробникам, жодних кількісних обмежень формально не було накладено. Проте було зведено “м'який”, але не менш потужний, мур через особливу структуру тарифів на довозувану продукцію. Особливість полягала в тому, що необроблену деревину обкладали нульовими чи низькими ставками тарифів, тоді як оброблену – високими. Унаслідок цього деревообробну промисловість в країнах, що розвиваються, було підірвано [31].

Торгівлю лісовою продукцією на міжнародному рівні регулюють насамперед правила Генеральної угоди про тарифи й торгівлю (ГАТТ)⁷⁴ та Всесвітньої організації торгівлі⁷⁵. Головна мета цих правил – усунути перешкоди торгівлі як тарифного, так і нетарифного характеру. Фундаментальним принципами зазначених документів є відсутність дискримінації як між учасниками цих угод, так і між аналогічними товарами вітчизняного виробництва та довізними. Першорядне завдання ГАТТ – створити механізм переговорів щодо тарифної сітки між її учасниками. Інше завдання ГАТТ полягає в зниженні тарифів у процесі переговорів, однак це не розглядають як обов’язок сторін переговорів. Стосовно до нетарифних перешкод, найважливіший захід ГАТТ – заборона встановлювати кількісні довізні та вивізні норми [300].

Однак ГАТТ допускає низку обмежень вільної торгівлі з метою досягнення певних, виразно окреслених цілей. Серед іншого, такими цілями є забезпечення фітосанітарного добробуту та охорона природних ресурсів. Такий же підхід поділяє й ВОТ. В її структурі утворено Комітет з питань торгівлі та довкілля, який має аналізувати стан справ у цій галузі й за необхідності пропонувати внесення певних змін до світової системи торгівлі [301].

Важливим міжнародно-правовим документом, що регулює цю скупність питань, є Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, які перебувають під загрозою зникнення [266], яку на сьогодні вже підписала більшість держав світу. Конвенція встановлює вимоги щодо ліцензій на довіз та вивіз. Відповідно до цих вимог, комерційну торгівлю видами, які визнані такими, що перебувають в особливій небезпеці, цілком заборонено. У той же час, торгівля видами, які знаходяться під загрозою, але не перебувають в особливій небезпеці, можлива. Однак лише за наявності вивізної ліцензії. СІТЕС забороняє провадити торгівлю зазначеними видами з країнами, що не приєдналися до Конвенції, за винятком випадків, коли ці країни беруть на себе зобов’язання дотримуватися її положень [266]. У той спосіб зліквідовано

⁷⁴ Загальна інформація наявна на: http://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm

⁷⁵ Загальна інформація наявна на: http://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm

правову “шпару” й виключено можливість країнам, що не приєдналися до Конвенції, “паразитувати” коштом своїх конкурентів, які це зробили. Хоч окремі види дерев, що знаходяться під загрозою зникнення, внесено до відповідних переліків CITES, на думку авторитетних фахівців [31], положення Конвенції щодо цих видів не застосовують з належною послідовністю.

Важливим складником міжнародної торгівлі, який передбачає добровільні дії підприємницьких структур, щоб досягнути цілі в галузі охорони довкілля, є впровадження *екомаркування* та *сертифікації лісів*. Детальний розгляд цього питання наведено в 7.7.2., а в цьому пункті висвітлено його міжнародно-правові аспекти. Основна проблема полягає в тому, що необхідно забезпечити справедливість критеріїв, аби не створювати безпідставних бар’єрів у торгівлі. Скажімо, ґрунтоване на аналізі життєвого циклу екомаркування, яке здійснене в одних природних умовах, може створити несправедливі обмеження вивізникам із країн з відмінними природними умовами [253]. Цю справу додатково ускладнює відсутність узгодженого на глобальному рівні визначення підтримного лісового господарства.

На цей час екомаркування є предмет дискусій у Комітеті ВОТ з питань торгівлі й довкілля. У межах ВОТ висловлюють побоювання, що розгляд методів виробництва й перероблення (які беруть до уваги, аналізуючи життєвий цикл, на якому базовано окремі типи екомаркування) фактично використовуватимуть з метою протекціонізму. Тому деякі країни висували пропозиції запровадити в цій галузі порядок взаємного визнання та еквівалентності, щоб врахувати відмінності між регіонами та уникнути несправедливих наслідків у міжнародній торгівлі [301].

Такі побоювання мають реальні підстави. Скажімо, 1989 року ПВО Німеччини закликали до цілковитого бойкоту тропічної деревини [254]. Центральний аргумент акції полягав у тому, що тропічну деревину зазвичай заготовляють унаслідок руйнівної експлуатації, не узгодженої із жодними екологічними вимогами, а це призводить до глобального гіршання стану довкілля. На цей заклик понад три тисячі муніципалітетів відмовилися закуповувати продукцію із тропічної деревини. Її споживання в деяких секторах скоротилося на 80%.

Однак з часом більшість ПВО пом'якшила свою позицію й не виступає проти довозу тропічної деревини загалом. Вони наполягають лишень на сертифікації деревини й придбанні тільки тієї продукції, якій присвоєно екомарки. Цю акцію розглядають як перший крок на шляху до екологічно зорієнтованого лісового господарства в усіх кліматичних зонах. Проте складність та багатовимірність лісу як складника довкілля ще не дозволила чітко встановити критеріїв щодо такої деревини. Тому наразі наявний дуже вузький асортимент екомаркованої деревної продукції. Оскільки угоди про критерії підтримного господарювання в тропічних лісах ще не досягнуто, в Німеччині немає сертифікованої тропічної деревини. За оцінками R. Brockmann та ін. [302] аби створити систему сертифікації треба відносно небагато коштів – 2,4 марки ФРН на 1м³ деревини в перерахунку на кругляк (станом на 1996 р.). Це становитиме лише 0,4% від середньої ціни довозуваної в Німеччину деревини, враховуючи всі стадії перероблення.

Екомаркування, яке провадили в односторонньому порядку, стало предметом дискусії в межах ГАТТ. Скажімо, схема обов'язкового екомаркування, запроваджена Австрією на довозувану тропічну деревину, зазнала нищівної критики на Раді ГАТТ з боку країн, що розвиваються. Вони вбачали в цій схемі вияв дискримінації, оскільки її не поширено на деревину, що надходить з помірної зони (тобто з Європи та Північної Америки). Однак ця критика не вилилася якимось чином у офіційну реакцію ГАТТ, оскільки Австрія скасувала положення про обов'язковість такої сертифікації. Тому на сьогодні ще не існує жодної обов'язкової схеми екомаркування лісової продукції. Усі схеми такого роду є суто добровільні й до більшості з них урядові структури не залучено [253].

Отже, з погляду ГАТТ екомаркування прийматиме тією мірою, якою воно не чинить перешкод праву продавати, не створює адміністративним шляхом переваг продукції з певних країн і не спричиняє дискримінацію аналогічної продукції з інших країн.

Використовування заборон у міжнародній торгівлі, щоб досягнути певних цілей у галузі довкілля, – це комплексне питання, яке ще не посіло належного місця як предмет міжнародного правового регулювання. Ця недостатність виступає чинником, який може загальмувати практику

накладання торгівельних обмежень навіть у тих випадках, коли доцільність таких заходів очевидна. Таким чином, існує прогалина в міжнародному правовому режимі, для заповнення якої необхідно випрацювати виразні правила, що регулюють міжнародну торгівлю лісовою продукцією. У процесі роботи Комітету ВОТ з питань торгівлі та довкілля були спроби взятися за вирішення цієї проблеми. Однак дискусії, які там проводять, мають надміру загальний характер. Згаданий комітет створений у межах торгівельної організації, яка не має повноважень у довкільній царині [31]. Тому це не найкращий орган, щоб ухвалювати рішення, які стосуються до цієї галузі, включно з проблемами лісів.

Потребують також подальшого уточнювання й удосконалювання міжнародні правила про екомаркування та сертифікацію. Екомаркування не повинно створювати безпідставних перешкод вивізникам. Щодо сертифікації, видається необхідним випрацювати такі міжнародні правила, що підтримували б незалежні ініціативи, які мають загально-визнаний авторитет, такі як РУЛ, і водночас сприяли б підвищенню ролі МОС. Як стандарти виконувannya, так і системи управління є важливі складники оцінювання підтримного лісового господарства й доповнюють одне одного [135].

8.5.8. Фінансування

Преамбула Лісових принципів містить положення, що витрати на охорону та підтримний розвиток лісів належить справедливо розподіляти поміж світовим товариством. Цей момент далі розвинено в принципі 9 і, особливо, в принципі 10, який стверджує, що “нові та додаткові фінансові ресурси треба надавати країнам, що розвиваються” [76].

Міжнародно-правові акти в галузі довкілля, ухвалені останнім часом, мають тенденцію вносити положення про фінансові механізми виконувannya поставлених цілей безпосередньо в свій текст. Функціонування фінансового механізму конвенцій про кліматичні зміни та охорони біорізноманіття забезпечує Глобальний довкільний фонд [303]. Зрозуміло, що вкрай важко визначити, яку ж конкретно користь отримує від охорони біорізноманіття й підтримного вжитку біологічних ресурсів

кожна окрема держава. У структурі ГДФ не створено підрозділу з проблем лісів. Теперішня стратегія роботи ГДФ не дає змоги втілювати проекти, пов'язані з лісовими екосистемами, в межах підрозділу з кліматичних змін, однак виконання таких проектів можливе в процесі діяльності підрозділу з питань біорізноманіття [31]. Власне кажучи, фінансування охорони та підтримного розвитку лісів не є мета діяльності ГДФ. Проте фінансування підтримного господарювання в лісах слід розглядати як допоміжний захід до виконання основних функцій Фонду. У фазі становлення ГДФ витрати на проекти в галузі лісового господарства становили близько 50 млн. доларів США, що не перевищувало 7% загальних асигновань. Однак унаслідок поповнення фондів цієї інституції 1997 року цей обсяг дещо зріс [303].

Окрім ГДФ, існують три інші значні джерела міжнародної фінансової підтримки лісового сектора. Найбільше з цих джерел – Всесвітній банк. До 1991 він року надав біля 2,5 млрд. доларів США як позики на здійснювання проектів у галузі лісового господарства. 1991 року Всесвітній банк опрацював стратегію щодо лісового сектора. Ця стратегія серед іншого визначила види діяльності, які Банк має намір підтримувати, впевнившись, що уряд-отримувач докладе зусиль, аби забезпечити підтримне, зорієнтоване на охорону лісове господарство. Крім того, стратегія передбачає, що Всесвітній банк не буде надавати позик для заготівлі деревини в цілинних тропічних лісах. На цей час уже створено незалежну інспекційну групу, яка має контролювати дотримання встановлених Банком вимог [263].

Програма дій щодо тропічного лісівництва (Tropical Forestry Action Programme) заснована 1987 року як спільний проект ФАО, ЮНДП, Всесвітнього банку та Інституту світових ресурсів. Вона мала стати найбільшою акцією з надавання допомоги в галузі довкілля. Однак незабаром програма зазнала гострої критики. Серед основних її недоліків називали те, що вона не спроможна досягнути своїх цілей та ефективно боротися з першопричинами знеліснення, не розбудовує відповідні національні структури. Також відзначено, що донори проводять вибіркове фінансування проектів на власний розсуд, чим підривають цілість програми. Унаслідок цього її було значною мірою дискредитовано [31]. На сьогодні тільки ФАО й далі працює над Програмою дій щодо тро

пічного лісівництва, переорієнтувавши її на регіональний і національний рівні.

Останнім зі згаданих джерел є Довірчий фонд вологих лісів (Rainforest Trust Fund), заснований 1992 року на підставі резолюції Всесвітнього банку 92-2. Мета програми, в яку вкладено 250 млн. доларів США, – підвищити екологічну цінність бразильських екваторіальних лісів. Хоч деякі проекти з цієї програми вже здійснено, її виконання проходить повільніше, ніж очікували [31].

Допомога на основі двостороннього співробітництва – інший важливий напрямок фінансових надходжень для країн, що розвиваються. Частка проектів у галузі лісового господарства досить висока в бюджеті допомоги країн-донорів, але останнім часом спостерігають тенденцію до її меншання. Проте розміри допомоги ніколи не були достатні. Скажімо, 1993 року згадана допомога становила лише 27,2% від потреб, установлених розділом 11 “Порядку денного на XXI століття” [31].

Отже, на цей час ще не створено міжнародно-правового механізму, який об’єднував би різні джерела фінансової допомоги в одну систему чи узгоджував би таку діяльність.

* * *

Незадовільний стан лісів світу вимагає дій, спрямованих на утвердження підтримного розвитку в лісовому господарстві, не лише на місцевому й національному, але й на регіональному та глобальному рівнях. На сьогодні вже склався міжнародний правовий режим лісів, що охоплює в цілому систему відповідних міжнародних правових документів та організацій і має значний вплив на ліси чи їх складники, хоча власне ліси не є безпосередній предмет регулювання. Однак ефективність сучасного режиму недостатня.

Практично кожен елемент цього режиму потребує вдосконалювання. Можливі три принципові підходи до цієї справи: робота в межах наявної міжнародної правової системи; ухвалення нових документів рекомендаційного й зобов’язального характеру; поєднання двох попередніх типів (“мішаний” підхід). Хоч сучасна міжнародна правова система має великий потенціал для вдосконалювання, необхідно ухва-

лювати міжнародно-правові акти, в яких ліси безпосередньо виступають предметом правового регулювання.

З погляду дієвості, найкращим варіантом було б ухвалити всесвітню конвенцію про ліси зобов'язального характеру, яка спирається на ідеї голізму й охоплює широке коло питань, необхідних, щоб забезпечити підтримний розвиток в усіх типах лісів. Матеріальні норми конвенції мали б заповнити прогалини в сучасному міжнародному правовому режимі лісів, а процесуальні – вирішити проблеми координації. Однак перспектива ухвалення справді дієвої конвенції про ліси в близькому майбутньому мало ймовірна. Тому, маючи за кінцеву мету ухвалити всеосяжну конвенцію про ліси, підписання рамкової конвенції стало б першим кроком у цьому напрямку. Цей акт містив би загальні, принципові положення й створював би підґрунтя, щоб ухвалювати подальші конкретніші норми.

Аби утвердити принципи підтримного розвитку щодо лісів на міжнародному рівні оптимальним є функціонування системи правових актів та організацій, а щоб удосконалити міжнародний правовий режим лісів – “мішаний” підхід. Цей підхід дозволяє істотно підвищити значення лісів як окремого предмета міжнародного правового регулювання й, водночас, не становить перешкоди, щоб заповнювати прогалини в сучасній правовій системі. Інша його перевага полягає у високій можливості виконати.

Досягнення підтримного лісового господарства потребує належного міжнародно-правового регулювання в певних напрямках. Основним серед них є міжгалузеві програми з лісового господарства та землекористування. Цей напрямок внутрішньо пов'язаний з іншими допоміжними (технічними, соціальними та економічними) питаннями: критеріями та індикаторами підтримного розвитку в лісовому господарстві; інформуванням, моніторингом та звітуванням; розбудовою технічної та організаційної структури; громадською активністю; проблемами корінного населення; міжнародною торгівлею, екомаркуванням та сертифікацією лісової продукції; фінансуванням.

ПІДСУМКИ

Знеліснення та деградацію лісів, частину загальної довкільної кризи, зумовлено людською діяльністю, яка за своїм розмахом набрала глобального характеру. Основна причина цих явищ, які мають економічний і геополітичний виміри, полягає в суперечностях між економічними пріоритетами та екологічними, соціальними, культурними й духовними цінностями лісу. Аби запобігти всесвітній довкільній катастрофі людство мусить вдатися до заходів, які припинять знеліснення й деградацію лісів і ліквідують їх наслідки.

На початок 1970-х загроза довкіллю, яку становить людська діяльність, унаочнилася не лише науковцям, але й широкому загалові. Попри свою посутню відмінність, уявлення про стосунки людства з довколишнім світом, що панували впродовж століть, не змогли висунути придатної на майбутнє моделі таких взаємин. Принципово новим підходом стали ідеї підтримного розвитку – альтернативи глобальній катастрофі, що забезпечить економічний та соціальний поступ без гіршання якостей довкілля. Підмурівок повсюдного визнання цієї концепції, не вживаючи самого терміна, заклала Стокгольмська конференція (1972 р.), а на міжнародному рівні її вперше проголосила Всесвітня комісія з питань довкілля та розвитку в доповіді “Наше спільне майбутнє” (1987 р.). Усепланетна зустріч (1992 р.) підтвердила загальну згоду світового товариства з тим, що досягнення підтримного розвитку є принципова мета діяльності людства в галузях довкілля, економіки та політики. Поважну роль у осягненні цієї мети відведено праву. Охоро-на довкілля стала одним із важливих складників усесвітньої безпеки.

Упродовж останніх сімнадцяти років концепція підтримного розвитку завдяки своєму компромісному характерові здобула майже універсального визнання. Однак усупереч загальній, принаймні декларативній, підтримці в практичному втіленні цих ідей після Всепланетної зустрічі досягнуто неістотного поступу. Хоч якби в цьому напрямку не зробили навіть цих незначних кроків, перед людством уже в найближчому майбутньому постали б іще більші труднощі.

Стан підтримності предковічний для всіх природних систем. Однак його може порушити будь-яке істотне втручання. У наш час найбільша

загроза підтримності глобальної екологічної системи – антропогенний вплив.

Розвиток можна вважати підтримним щонайменше тоді, якщо він задовольняє потреби теперішніх поколінь, не підриваючи можливостей прийдешніх поколінь задовольнити власні потреби, а також не становить загрози нормальному функціонуванню довкілля Землі. А підтримність цілей та методів господарювання визначає їх здатність водночас бути екологічно життєздатними, економічно здійсненими та суспільно бажаними.

Реалії сучасного світу заохочують експлуатаційну поведінку, навіть якщо офіційно проголошувано протилежне. Отже, причиною мізерного поступу в практичному втіленні ідей підтримного розвитку є не хибність самої доктрини, а непослідовне дотримання її принципів, зумовлене соціо-економічною структурою сучасного суспільства. Попри необґрунтованість сподівань досягнути цю мету в найближчому майбутньому, саме через утвердження підтримного розвитку пролягає безальтернативний шлях поступу людства.

Різноманітність і багатовимірність понять, залучених у концепцію підтримного розвитку, свідчить, з одного боку, що його складно досягти, а з іншого – що концепція охоплює всі найважливіші майбутньому людства складники. Голізм є чільна філософська засада підтримного розвитку. Основна ідея голізму – цілість є щось більше ніж проста сума своїх частин. Щодо лісів голістичним можна вважати підхід, який бере до уваги причиново-наслідкові зв'язки між природними процесами разом із антропогенним впливом на ліси та довкіллями, економічними й соціальними змінами на різних рівнях.

Лише поєднання екології, економічних та суспільних наук, у тому числі й права, оперте на сучасний рівень знань, здатне створити наукову базу підтримного розвитку. Важливий складник формування такої бази в нашій державі – вдосконалювання української термінології. У цій справі треба опиратися на визнані в світі стандарти й, водночас, урахувати особливості української мови.

Лісове господарство – це певний режим дій, якими людина зберігає, наросує, видозмінює та заміняє певні риси лісу, щоб закріпити бажані з її погляду властивості. Це більшою мірою соціальний процес, ніж про-

сто формування стану лісу. Лісове господарство розвивалося як протидія винищенню лісів, тому це великий крок уперед порівняно з попередньою практикою добувної експлуатації.

Альтернативою знеліснення та деградації лісів є підтримне господарювання, охорона та підтримний розвиток усіх типів лісів (підтримне лісове господарство). Цього висновку дійшло світове товариство на Всепланетній зустрічі (1992 р.) й відобразило в “Лісових принципах” та “Порядку денному на XXI століття”. Найважливіша мета підтримного лісового господарства – оптимально постачати продукти та корисні властивості лісу, водночас щонайповніше охороняючи його природні ресурси та біорізноманіття. Воно інтегрує в собі екологічний та економічний підходи й не відкидає знань та досвіду, набутих класичним лісовим господарством, поміщаючи їх у межі, визначені сучасним рівнем науки та суспільних вартостей.

В утвердженні підтримного лісового господарства першорядного значення набуває право – потужний інструмент суспільного регулювання, який може як сприяти досягненню підтримного розвитку, так і створювати істотні перешкоди на цьому шляху. Найважливіша роль принципів підтримного розвитку в галузі лісового права полягає в тому, що вони виступають інструментом гармонізації, який забезпечує рівновагу між двома конкурентними групами правових норм цієї підгалузі права – спрямованих на охорону лісів та на прискорювання економічного зростання.

У стародавні часи й середньовіччя пов’язані з лісами правові взаємини регулювали посередньо – через захист права власності та економічних інтересів держави. Тільки в середині XIX ст. охорону та раціональний ужиток лісів визнають окремим важливим об’єктом правової охорони, а не “побічним продуктом” регулювання інших правових інститутів. Можна виділити ліберальну, еклектичну та інтервенціоністську моделі лісового законодавства. Проте дієвість нормативних актів залежить більшою мірою не від їх доктринального спрямування, а від того, наскільки в них враховано конкретні обставини країни й історичної доби. У сучасних умовах цілкомито переважає інтервенціоністська модель.

Найобґрунтованішим видається підхід до лісового права як до підгалузі довкільного права. Лісове право оперте на загальні принципи довкільного права, взаємодіє й тісно переплетене з іншими його підгалузями й інститутами та послуговується його інструментарієм. Водночас наповнює ці принципи своєрідним змістом і залишається доволі самобутнім. Невід’ємною передумовою дієвої лісової політики, спрямованої на досягнення підтримного розвитку, також є узгодження положень лісового законодавства з нормами інших галузей права, які прямо чи посередньо стосуються лісів. У майбутньому еволюція лісового права триватиме, враховуючи політичні, соціальні, наукові та технічні вимоги нової доби.

Інститут права власності являє собою важливу ланку зв’язку між лісовими ресурсами та корисними властивостями лісів і благами від їх використання. Ефективне регулювання цього інституту – потужний важіль впливу, за допомогою якого суспільство може забезпечити відповідний порядок охорони, вжитку та відтворювання лісів.

Сучасній структурі власності на ліси характерна велика різноманітність форм, проте найпоширенішими на планеті є приватна й державна власність на ліси. Кожна з них має свої переваги й недоліки. Однак прямої залежності між формою власності на лісові землі та ресурси й рівнем ведення лісового господарства не існує. Тому неможливо обрати “найкращу” форму власності.

В індустріалізованих державах найбільшою мірою вдається впровадити принципи підтримного розвитку в лісове господарство там, де встановлено стійку рівновагу між державною, комунальною та приватною формами власності. Широкомасштабне роздержавлення лісів, яке провадять в країнах Центральної та Східної Європи, знизило інтенсивність лісового господарства, але не спричинило виснажливої експлуатації лісів, водночас підвищивши значення їх нематеріальних цінностей. Тому цей процес не суперечить принципам підтримного розвитку.

В Україні реформування інституту власності на лісові землі та ресурси проходить набагато повільніше ніж у більшості держав Центральної та Східної Європи. Вітчизняне законодавство в цій галузі є доволі запутане, містить багато суперечностей та прогалин. Такий стан не

відповідає інтересам утвердження підтримного розвитку в лісовому господарстві.

Суть реформування полягає в тому, щоб наповнити реальним змістом положення про багатоманітність форм власності на ліси. В умовах України це вимагає відчужити частину лісових земель з державної власності приватним та публічним комунальним суб'єктам. Невід'ємним складником цього процесу має стати впровадження правового механізму, який гарантуватиме, що під час господарювання в лісах усіх форм власності буде враховано інтереси усього суспільства та дотримано принципів підтримного розвитку. Наслідком реформування буде характерна європейським країнам мішана структури власності на ліси, з добре розвиненими державним, приватним та комунальним секторами.

Роль держави в галузі лісового господарства загалом полягає в тому, щоб домогтися гармонійного розвитку екологічних, економічних та соціальних властивостей лісів. Держава впливає на галузь, здійснюючи владні повноваження та повноваження, що випливають з державної власності на ліси. Своєю чергою, владні повноваження державні органи можуть утілити в життя, застосовуючи командно-адміністративні методи або узгоджуючи економічні спонуки з публічними інтересами. Аби така діяльність була успішна, важливо з'ясувати, що слід полишити на саморегулювання ринкових сил, а що підлягає прямому адміністративному регулюванню.

Функції держави не повною мірою сумісні між собою, або ж навіть прямо суперечать одна одній чи функціям приватного сектора, уособлюючи різноманіття її інтересів щодо лісів. Тому на лісове господарство на різних рівнях справляють вплив три основні типи державних органів: які виконують фіскальні функції, представляють інтереси промисловості та охороняють довкілля. Держава мусить домогтися загальної рівноваги між інтересами зазначених структур.

З часу Всепланетної зустрічі (1992 р.) в багатьох країнах пройшли істотні зміни в управлінні лісовим господарством. Дві позірно протилежні тенденції визначають сьогодні лісову політику провідних держав. З одного боку – це глобалізація питань, пов'язаних з лісами, а з іншого – децентралізація й приватизація лісового господарства і, загалом, застосовування “м'яких” адміністративних моделей ринкового регулю-

вання. Також шириться тенденція до міжвідомчої співпраці та залучення громадськості до утвердження підтримного господарювання в лісах.

Організаційна структура лісового сектора країн Центральної та Східної Європи впродовж перехідного періоду зазнала істотних змін. Хоч реорганізація підприємств, які господарюють у державних лісах, уже пройшла, однак їх функції як власника ще остаточно не відокремлено від функцій виконавця. Цілком очевидна потреба, зокрема в Україні, розподілити різноманітні за своєю природою функції держави щодо лісів між різними державними органами. Водночас, господарювання в усіх державних експлуатаційних лісах доцільно зосередити в руках однієї структури, зліквідувавши їх подрібнення між різними відомствами-користувачами.

Приватизація є один з визначальних і, водночас, чи не найсуперечливіших складників сучасної лісової політики. Її зумовлюють різні міркування, і залежно від особливостей конкретної країни приватизаційні процеси доходять до різного рівня. Тоді як у перехідних країнах серед їх основних мотивів була реституція, то в розвинених країнах приватизація слугує виключно інструментом удосконалювання діяльності лісового сектора.

Заготівля деревини ще довго залишатиметься найістотнішим чинником безпосереднього антропогенного тиску на ліси. Взаємодія публічного й приватного секторів, пов'язаних між собою різними видами договорів, значною мірою визначає ступінь руйнівності заготівлі деревини щодо лісових екосистем. В умовах, коли ліси перебувають у публічній власності, але їх використовують приватні підприємства, вплив на право володіти й користуватися виступає головним інструментом лісової політики та альтернативою прямому адміністративному регулюванню. Ці заходи дещо згладжують наслідки, але не ліквідовують коріння самої проблеми – низької зацікавленості приватних суб'єктів господарювати підтримним шляхом на землях, що їм не належать.

Взаємодія публічного й приватного секторів у конкретних випадках може вилитися в різноманітні “нетрадиційні” підходи, що сприяють досягненню підтримного розвитку. Вони найкраще пристосовані до умов певної країни й тому дієвіші ніж звичні правові інструменти. Де-

які з цих підходів можна застосувати до значно ширшого кола випадків. Прикладами таких є практика охоронних обмежень у США та екомаркування й сертифікація лісової продукції. В Україні також існує широкий простір, аби успішно використати зазначені підходи, утверджуючи підтримне лісове господарство.

Незадовільний стан лісів світу вимагає дій, спрямованих на утвердження підтримного розвитку в лісовому господарстві, не лише на місцевому й національному, але й на регіональному та глобальному рівнях. На сьогодні вже склався міжнародний правовий режим лісів, що має значний вплив на ліси чи їх складники, хоча власне ліси не є безпосередній предмет регулювання. Проте ефективність сучасного режиму недостатня, тому він потребує вдосконалення. Можливі три принципові підходи до цієї справи: робота в межах наявної правової системи; ухвалення нових документів рекомендаційного й зобов'язального характеру; поєднання двох попередніх типів ("мішаний" підхід).

З погляду дієвості, найкращим варіантом було б ухвалити всесвітню конвенцію про ліси зобов'язального характеру, яка опиралася б на ідеї голізму й охопила б широке коло питань, необхідних, щоб забезпечити підтримний розвиток в усіх типах лісів. Однак перспектива ухвалити справді дієву конвенцію про ліси в близькому майбутньому малоймовірна. Тому в сучасних умовах, аби вдосконалити міжнародний правовий режим лісів, оптимальний "мішаний" підхід. Створюючи підґрунтя для ухвалення всеосяжної конвенції про ліси, він дозволяє заповнювати прогалини їх сучасного міжнародно-правового режиму.

Проведений аналіз дозволяє з певним оптимізмом дивитися в майбутнє й дає вагомі підстави сподіватися, що сучасні гострі проблеми, пов'язані з охороною, вжитком та відтворюванням лісів буде подолано. Проте це можливе лишень за тієї умови, що людство вдасться до системи злагоджених дій на місцевому, національному, регіональному й глобальному рівнях. Настановча засада таких дій – концепція підтримного розвитку, що інтегрує найважливіші екологічні, економічні та соціальні питання. Саме на неї має спиратися й правове регулювання в галузі лісів – важіль впливу суспільства на цю царину, який унаслідок своєї дієвості посідає особливе важливе місце.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА*

1. Нижник, М. С., Генсірук, С. А. Ліс // *Географічна енциклопедія України*. – К.: Гол. ред. УРЕ, 1990. – Т. 2. – С. 273 – 274.
2. *State of the World's Forests (SOFO)* / Food and Agriculture Organization of the United Nations. – Rome: 1999. – <http://www.eldis.org/static/DOC6873.htm>
3. *Лесное хозяйство на рубеже XXI века*: В 2 т. – М.: Экология, 1991. – Т. 1 – 190 с.
4. Salwasser, Hal, MacCleery, Douglas W., Snellgrove, Thomas A. An Ecosystem Perspective on Sustainable Forestry and New Directions for the U.S. National Forest System // *Defining Sustainable Forestry*. Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – Р. 44 – 89.
5. Дорогунцов, С. І., Данилишин, Б. М. Проблеми і перспективи сталого розвитку України // *Проблеми сталого розвитку України*. – К.: “БМТ”, 1998. – С. 76 – 87.
6. Бобко, А. Лісокористування: соціальна необхідність і екологічна доцільність // *Економіка України*. – 2001. – №3. – С. 75 – 81.
7. Бондаренко, В. Д. Про витоки українського лісівництва // *Лісове господарство, лісова, паперова і деревообробна промисловість*. – 1992. – №1. – С. 2 – 4; №2 – С. 2 – 3.
8. Генсірук, С. А., Боднар, В. С. *Лісові ресурси України, їх охорона і використання*. – К.: Наукова думка, 1973. – 528 с.
9. *The Forest Resources of the Temperate Zones*: in 2 vol. / UN-ECE (United Nations Economic Commission for Europe), FAO – New York: United

*Тексти нормативно-правових актів України, які використано в цій роботі, отримано з бази даних “Законодавство України”, розміщеної на сервері Верховної Ради України (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>), станом на 1 вересня 2004 р. У цьому списку не вказано місць офіційної публікації їх початкового тексту, а також інформації про нормативно-правові акти, якими внесено зміни та доповнення, з міркувань стислості викладу та загальної приступності цієї інформації. (Скажімо, подавши повні дані про Закон України “Про приватизацію державного майна”, довелося б вказати ще дев’ятнадцять документів, які внесли зміни до цього закону).

Зважаючи на відсутність офіційних настанов щодо оформлення опису джерел інформації з мережі Інтернет, у цьому списку застосовано такий порядок – вказано назву матеріалу, його автора (власника), час створення матеріалу або відвідування сайту, а також адресу сайту.

- Nations, 1992-93. – Vol. 1 – 564 p.
10. *Лісове господарство України: стратегія розвитку* / Міжвідомча аналітично-консультативна рада з питань розвитку продуктивних сил і виробничих відносин / За ред. І. Р. Юхновського. – 2003. – 34 с. – http://www.kmu.gov.ua/control/publish/realsector?cat_id=3185408
 11. *The Greening of Central Europe: sustainable development and environmental policy in Poland and the Czech Republic.* – Lanham, New York, Oxford: University Press of America, 1999. – 152 p.
 12. *Положення про Національну раду зі сталого розвитку України.* Затверджено Указом Президента України від 03.05.2003 № 388/2003.
 13. Кухар, В. П. До питання переходу України на принципи сталого розвитку. // *Проблеми сталого розвитку України.* – К.: “БМТ”, 1998. – С. 14 – 23.
 14. Малишева, Н. Р., Олещенко, В. І., Гвоздик, П. О. Правові аспекти збереження біорізноманіття в контексті сталого розвитку // *Проблеми сталого розвитку України.* – К.: “БМТ”, 1998. – С. 211 – 224.
 15. *ДСТУ 3966-2000. Термінологія. Засади і правила розроблення стандартів на терміни та визначення понять.* – Вид. офіційне. – К.: Держстандарт України, 2000. – 33с.
 16. *Словник української мови:* В 11 т. / Академія наук Української РСР, Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні. – К.: Наукова думка, 1970 – 1980.
 17. *Великий тлумачний словник сучасної української мови:* Близько 170 000 слів та словосполучень / В. Т. Бусел (уклад. та голов. ред.). – К.; Ірпінь: Перун, 2001. – 1440 с.
 18. *Великий зведений орфографічний словник сучасної української лексики:* 253 000 слів / уклад. В. Бусел та ін., ред. С. Круть. – К.; Ірпінь: Перун, 2003. – 756 с.
 19. *Новий орфографічний словник сучасної української мови:* 43 000 слів / уклад. А. Івченко – Л.: Кальварія, 2002. – 532 с.
 20. *Практичний словник синонімів української мови:* Близько 17 000 синонім. рядів / уклад. С. Караванський – 2 вид. – К.: Українська книга, 2000. – 480с.
 21. *Англо-український словник:* Близько 120 000 слів: у 2 т. / уклад. М. І. Балла – К.: Освіта, 1996.

22. *Українсько-англійський та англійсько-український словник широкого вжитку*: У 2т. / уклад. М. Дейко, В. Дейко, А. Дейко – Донвейл: Рідна мова, 1979.
23. *Українсько-англійський та англійсько-український словник*. / уклад. В. Ніньовський – К.: МП “Пам’ятки України”, 1993. – 679 с.
24. *Великий англо-український словник*: 112 000 слів та словосполучень / уклад. М. Зубков – Х.: ВД “Школа”, 2003. – 790 с.
25. *Ukrainian-English Dictionary* / С. Н. Andrusyshen, J. N. Krett, compl. – 5th printing. – University of Toronto Press: 1993. – 1163 p.
26. *Російсько-український словник*: 160 тис. слів / І. О. Анніна, Г. Н. Горюшина та ін./ Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні НАН України. – К.: Абрис, 2003. – 1424 с.
27. *Російсько-український словник складної лексики* / уклад. С. Караванський. – К.: ВЦ “Академія”, 1998. – 712 с.
28. Зубков, Микола *Українська мова: Універсальний довідник*. – Х.: ВД “Школа”, 2004. – 496 с.
29. *Українська ділова мова: Практичний посібник на щодень*. // Уклад. М. Д. Гінзбург, І. О. Трегубльова, С. Д. Левіна, І. М. Корніловська. – Х.: Торсінг, 2003. – 592 с.
30. Kemp, David D. *The Environment Dictionary*. – London and New York: 1998. – 464 p.
31. *Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests* / Glück, P., Tarasofsky, R., Byron, N., Tikkanen, I. / European Forest Institute. – 1997. – 78 p.
32. *The Dictionary of Forestry* / The Society of American Foresters / John A. Helms, ed. – Bethesda, MD: 1999. – 210 p.
33. Tietenberg, Tom. *Environmental Economics and Policy*. – New York: Harper Collins College Publishers, 1994. – 432 p.
34. Pojman, Louis P. *Global Environmental Ethics*. – Mountain View, Ca: Mayfield Publishing Company, 1999. – 393 p.
35. Hardin, Garrett. The Tragedy of the Commons // *Science*. – No.243. – 1968. – P. 164 – 170.
36. Honadle, George. Institutional Constraints on Sustainable Resource Use // *Defining Sustainable Forestry*. – Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. 90 – 119.

37. Hunter, David, Salzman, James, Zaelke, Durwood. *International Environmental Law and Policy*. – New York: Foundation Press, 1998. – 1567 p.
38. Maini, J. Conservation and Sustainable Development of Forests Globally: Issues and Opportunities // *World Forests for the Future: Their Use and Conservation*. New Haven; London: Yale University Press, 1993. – P. 112 – 118.
39. Lomborg, Bjorn. *The skeptical environmentalist: measuring the state of the world*. – Cambridge, New York: Cambridge University Press, c2001 – xxiii, 515 p.
40. White, Andy, Martin, Alejandra. *Who Owns the World Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition*. – Washington, DC: Forest Trends, Center for International Law, 2002. – 30 p.
41. Орлов, М. Правове забезпечення реалізації екологічних інтересів – основа належної охорони довкілля і розвитку економіки України // *Право України*. – №1. – 2001. – С. 68 – 71.
42. Малтус, Т. Р. *Дослідження закону про народонаселення*. – Пер. з англ. – К.: Основи, 1998. – 535 с.
43. Carson, Rachel. *Silent Spring*. – New York: Fawcett Crest, 1964. – 304 p.
44. *The Limits to Growth* / D. H. Meadows, D. L. Meadows, J. Randers, W. W. Behrens / – New York: Universe Books, 1972. – 463 p.
45. Mesarovic, M., Pestel, E. *Mankind at the Turning Point*. – London: Hutchinson, 1975. – 357 p.
46. Гаврилишин, Богдан. *Дороговкази в майбутнє. Доповідь Римському клубові*. – К.: Основи, 1993. – 238 с.
47. Flavin, Chris. The Legacy of Rio // *State of the World*. – Worldwatch Institute, 1997. – P. 7 – 8.
48. Ward, Barabara, René, Dubos. *Only One Earth: The Care and Maintenance of The Small Planet*. – New York: Norton, 1972. – xxv, 225 p.
49. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. (Stockholm, 16 June 1972) – UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1 (UN Pub. E. 73, II.A.14) (1973). – <http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=97&ArticleID=1503>

50. Caldwell, Lynton K. *International Environmental Policy*. – Durham: Duke University Press, 1996. – 937 p.
51. *Our Common Future* / World Commission on Environment and Development. – New York: Oxford University Press, 1987. – xv, 383 p.
52. Makabenta, L. Forests become the critical issue in Agenda XXI debates // *Terra Viva*. – 1992. – June, 10. – P. 10.
53. Rio Declaration on Environment and Development // *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (Rio de Janeiro, 3 – 14 June 1992). – Annex I – A/CONF.151/26 (Vol. I). – <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>
54. *Agenda 21: Programme of Action for Sustainable Development* / United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, 16 June 1992). – UN Doc. A/CONF.151/26 (1992). – Vol. I-III. – <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/english/agenda21toc.htm>
55. *Earth Summit +5*. Special Session of the General Assembly to Review and Appraise the Implementation of Agenda 21. (New York, 23 – 27 June 1997) / United Nations. – <http://www.un.org/esa/earthsummit/>
56. *The Johannesburg Summit Test: What Will Change?* / United Nations, 2002. – <http://www.johannesburgsummit.org/>
57. Pearce David, Markendya Anil, Barbier Edward B. *Blueprint for a green economy*. – London: Earthscan Publications. – 1989. – 192 p.
58. *Концепція сталого розвитку України* / Волошин, В. В., Гордієнко, Н. М., Горленко, І. О. та ін. – К., 1997. – 17 с.
59. *Global Environment Outlook 2000* / United Nations Environment Programme, 1999. – <http://grid2.cr.usgs.gov/geo2000/>
60. Rivlin, Alice M. Values, Institutions and Sustainable Forestry // *Defining Sustainable Forestry*. – Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. 255 – 259.
61. Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J. *Beyond the Limits: Confronting Global Collapse, Envisioning a Sustainable Future*. – Post Mills, VT: Chelsea Green Pub. Co., c1992. – xix, 300 p.
62. Ricklefs, Robert E. *The Economy of Nature: A Textbook in Basic Ecology*. – New York: W. H. Freeman, 1993. – 576 p.
63. *Конспект лекцій курсу “Екологія та охорона природи”* / М. А. Голубець, С. А. Генсірук та ін. – К.: НМК ВО, 1990. – 216 с.

64. Whigham, D. F. Ecosystem functions and ecosystem values // *Ecosystem Function and Human Activities: Reconciling Economics and Ecology* / N.L. Christensen Jr., R. D. Simpson (eds). – New York, NY: Chapman and Hall, c1997. – P. 225 – 240.
65. *Словарь-справочник по экологии* / Сост. К. Сытник, А. Брайон. – К.: Наукова думка, 1994. – 664 с.
66. McNeill, John Robert. *Something new under the sun: an environmental history of the twentieth-century world*. – New York: Norton & Co., c2000. – 421 p.
67. Вернадский, В. И. *Размышления натуралиста. Научная мысль как планетное явление*. – М.: Наука, 1977. – 192 с.
68. Голубець, М. А. Деякі теоретичні і прикладні аспекти сталого розвитку // *Проблеми сталого розвитку України*. – К.: “БМТ”, 1998. – С. 57 – 65.
69. *Dictionary of environmental science for lawyers* / edited by Stephen Battersby. Chichester; New York: J. Wiley, 1997. – xxi, 346 p.
70. *Тлумачний російсько-українсько-англійський словник з екології*: Основні терміни: Близько 3 500 термінів / Національна акціонерна компанія "Нафтогаз України"; Українська нафтогазова академія (УНГА). Відділення "Автоматизація технологічних процесів та виробничо-господарської діяльності" / А. А. Руднік (ред.), М. Д. Гінзбург (уклад.). – Х., 2000. – 736 с.
71. *Проектування; Склад і зміст матеріалів оцінки впливів на навколишнє середовище (ОВНС) при проектуванні і будівництві підприємств, будинків і споруд*. ДБН А.2.2-1-1995 / Державний комітет України з будівництва та архітектури – Вид. офіц. – К.: Держбуд України, 1995. – 23 с. – (Державні будівельні норми України).
72. *ДСТУ 2881-94. Екологія мікроорганізмів. Терміни та визначення*. – Вид. офіційне. – К.: Держстандарт України, 1994. – 28 с.
73. *Про охорону навколишнього природного середовища*. Закон України від 25.06.1991 № 1264-XII. (Зі змінами).
74. Комаров, В. А. *Социальная экология. Философские аспекты*. – Ленинград: Наука, 1990. – 216 с.
75. Smuts, Jan Christian. *Holism and evolution: the original source of the*

- holistic approach to life*. – Sherman Oaks, Calif.: Sierra Sunrise Books, 1999. – 385 p.
76. Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests // *Report of the United Nations Conference on Environment and Development* (Rio de Janeiro, 3-14 June 1992). – Annex III – A/CONF.151/26 – Vol. 3. – <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>
77. *Українська радянська енциклопедія*. – 2 вид. – У 12 т. – К.: Гол. ред. УРЕ – 1977 – 1985.
78. Kimmins, J. P. *Forest Ecology*. – New York: Macmillan, 1997. – 596 p.
79. Pfister, Robert D. The Need and Potential for Ecosystem Management in Forests of the Inland West // *Defining Sustainable Forestry*. – Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. 217–239.
80. Hirt, Paul W., Goble, Dale D. Preface // *Northwest lands, northwest peoples : readings in environmental history* / edited by Dale D. Goble and Paul W. Hirt. – Seattle, Wash.: University of Washington Press, c1999. – P. ix – xiv.
81. Wilson, Edward O. Forest Ecosystems: More Complex Than We Know // *Defining Sustainable Forestry*. Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. xi–xiii.
82. Kruckeberg, Arthur A. A Natural History of the Puget Sound Basin // *Northwest lands, northwest peoples : readings in environmental history* / edited by Dale D. Goble and Paul W. Hirt. – Seattle, Wash.: University of Washington Press, c1999. – P. 51 – 78.
83. *Лісовий кодекс України*. Від 21.01.1994. № 3852-XII. (Зі змінами).
84. Буркинський, Б. В., Степанов, В. М., Хорічков, С. К. Еколого-економічні орієнтири стратегії сталого розвитку України // *Проблеми сталого розвитку України*. – К.: “БМТ”, 1998. – С. 112-120.
85. *Про функціонування державної мови у науковій сфері*. Постанова ВАКУ України від 12.03.1998.
86. Непийвода, Василь. Проблеми вдосконалення української термінології у галузі екологічного права // *Право України*. – №11. – 2003. – С. 76 – 81.

87. Русанівський, В. М. *Історія української літературної мови*: Підручник. – К.: АртЕк, 2001. – 392 с.
88. Панько, Т. І., Кочан, І. М., Мацюк, Г. М. *Українське термінознавство*: Підручник. – Львів: Світ, 1994. – 216 с.
89. Петр Сергеич (Пороховщиков, П. С.). *Искусство речи на суде*. – Тула: Автограф, 1998. – 320 с.
90. Гінзбург, М. Десять правил українського ділового та наукового стилю. // *Стандартизація, сертифікація, якість* – № 2. – 2004.
91. Скаун, О. Ф. *Теория государства и права*: Учебник для вузов / Университет внутренних дел. – Х. : Фирма “Консум”, 2000. – 704 с.
92. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки. Послання Президента України до Верховної Ради України // *Урядовий кур’єр*. – 2002. – №100. – С. 5 – 12.
93. *Merriam-Webster’s Collegiate Dictionary*. – 10th ed. – Springfield, Mass.: Merriam-Webster, c1999. – 1559 p. – <http://www.m-w.com/>
94. *The American Heritage Dictionary of the English Language*. – 4th ed. – Houghton Mifflin Company, 2000. – <http://www.bartleby.com/61/>
95. Петров, В. В. *Экологическое право России*. Учебник для вузов. – М., Изд-во БЕК, 1995. – 557 с.
96. Бринчук, М. М. *Экологическое право (право окружающей среды)*: Учебник для высших юридических учебных заведений. – М.: Юристъ, 1999. – 688 с.
97. *Environment and development* / Office of Conference Services, Translation Division, Documentation Reference and Terminology Section. – New York: United Nations, 1992.
98. *English-Polish Dictionary*. – 2002. – <http://www.poltran.com/pl.php4>
99. Rykowski, Kazimierz. *Sustainable Development of Forests in Poland. State and Perspectives*. – Ministry of Environmental Protection, Natural Resources and Forestry, 1996. – 67 p.
100. *English-Serbian Dictionary*. – 2002. – <http://www.krstarica.com/dictionary/english-serbian/index.php?>
101. *English-Czech Dictionary*. – 2002. – <http://www.wordbook.cz/slovník.php?fjazyk=en>

102. *English-Slovak Dictionary*. – 2002. – <http://www.dcoft.sk/qdictsearch/index.phtml?>
103. *Україна в контексті “Порядку денного на XXI століття”* / Упор. В. І. Вовк – К.: Нора-Прінт, 1998. – 80 с.
104. Шевчук, В. Я. Гармонійний розвиток – вибір XXI століття // *Екологічний вісник*. – 2002. – №1–2. – С. 24 – 25.
105. Барановський, В. До концепції переходу України на модель сталого розвитку // *Економіка України*. – 2001. – № 7. – С. 78 – 83.
106. *Відгуки до Концепції сталого розвитку України. Зауваження до проекту “Концепції сталого розвитку України”, висловлені учасниками слухань у Львові 15 вересня 2000 р.* / Проект “Програма сприяння сталому розвитку в Україні”. – 2002. – <http://www.undpsust.kiev.ua/Docs/Vidguk5.htm>
107. Волошин, В. В., Горленко, І. О., Кухар, В. П., Томашов, В. М. Про системний підхід до концепції стійкого розвитку та її інтерпретації стосовно України // *Український географічний журнал*. – 1995. – №3, С. 3 – 10
108. *Українсько-німецький словник* / уклад. Зенон Кузеля, Ярослав Рудницький – Ляйпціг: Отто Гаррасовіц, 1943. – 1494 с.
109. *Конституція України*. Від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
110. *ДСТУ 3994-2000. Надзвичайні ситуації природи. Чинники фізичного походження. Терміни та визначення*. – Вид. офіційне. – К.: Держстандарт України, 2001. – 21 с.
111. *Ministry of the environment and natural resources of Ukraine*. – 2002. – <http://www.menr.gov.ua/>
112. *Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів*. Указ Президента України від 15.09.2003 №1039/2003.
113. *Англо-український тлумачний словник термінів і термінологічних скорочень з екології та охорони довкілля = English-Ukrainian environmental acronyms, abbreviations and glossary of terms* / Рівненський держ. технічний ун-т / уклад. М. О. Клименко. – Рівне, 2001. – 338 с.

114. *Кримінальний кодекс України*. Від 05.04.2001. (Зі змінами).
115. Колбасов, О. С. *Экология: политика – право. Правовая охрана природы в СССР*. – М.: Наука, 1976. – 230 с.
116. Боголюбов, С. А. *Экологическое право*. – М.: НОРМА – ИНФРА, 1999. – 448 с.
117. *Екологічне право*. Підручник для студ. юрид. вузів і факультетів. Повний академічний курс / Андрейцев В. І., Балюк Г. І., Бобкова А. Г. та ін. – К.: Істина, 2001. – 544 с.
118. Тимошенко, А. С. *Формирование и развитие международного права окружающей среды*. – М.: Наука, 1986. – 237 с.
119. Шемшученко, Ю. С. *Правовые проблемы экологии*. – К.: Наукова думка, 1989. – 232 с.
120. *Black's Law Dictionary* / Bryan A. Garner, editor in chief. – 7th ed. – St. Paul, Minn.: West Group, 1999. – xxiii, 1738 p.
121. Kiss, Alexandre, Shelton, Dinah. *International environmental law*. – 2nd ed. – Ardsley, NY: Transnational Publishers, Inc, 2000. – 684 p.
122. *Transboundary environmental negotiations: New approaches to global cooperation*/ Edited by Lawrence Susskind, William Moomaw, Kevin Gallagher. – San Francisco, CA: John Wiley & Sons, Inc., 2000. – 464 p.
123. Noss, Reed F. Sustainable Forestry or Sustainable Forests? // *Defining Sustainable Forestry*. Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. 17 – 43.
124. Воробьев, Г. И. Лесное хозяйство // *Лесная энциклопедия*. – М.: Советская энциклопедия, 1985. – Т. 1. – С. 516 – 519.
125. Козак, Василь. Чиновник “проти” лісу // *Вечірні вісті*. – 2004. – №042(098). – С. 7.
126. Leopold, Aldo. *A Sand County almanac, and sketches here and there*. – New York: Oxford University Press, 1987. – xxviii, 228 p.
127. Romm, Jeff. Sustainable Forestry, an Adaptive Social Process // *Defining Sustainable Forestry*. Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. 280 – 293.
128. Непийвода Василь. Вплив австрійського лісового законодавства на розвиток лісового господарства в Галичині // *Малий і середній бізнес*. – 1999. – №3. – С. 61 – 65.

129. Горшенин, Н. М., Швиденко, А. И. *Лесоводство*: Учебник для лесохозяйственных факультетов вузов. – Львов: Вища школа, 1977. – 303 с.
130. Gaizutis, Algis. Some Aspects of Forest Policy Formulation in Lithuania // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union?* Proceedings of the International Conference, Czech University of Agriculture, Prague, Czech Republic, 21 – 23 August 1997. – Joensuu: European Forestry Institute, 1998. – P. 143 – 145.
131. Непийвода, Василь. Правові підходи Європейського Союзу до вирішення проблем охорони та раціонального використання лісів // *Право України*. – 1999. – №10. – С. 51 – 53.
132. Schmithüsen, Franz. Communal Forest Tenure in Switzerland: Toward Co-Financing Forest Management Systems // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 201 – 212.
133. Oosterveld, H. R. Forest in Densely Populated Areas: Forest Management in a Complex Society: The Dutch Case // *Proceedings of the XI World Forestry Congress*. Antalya, Turkey, 13 to 22 October 1997. – Vol. 5 – Topic 25. – <http://www.fao.org>
134. Koch, N. E. Forest, Quality of Life and Livelihoods // *Proceedings of the XI World Forestry Congress*. Antalya, Turkey, 13 to 22 October 1997. – Vol. 5 – Topic 25. – <http://www.fao.org/montes/foda/wforcong/PUBLI/DEFAULT.HTM>
135. *Pan-European Ministerial Conference on Protection of Forests*. 2003. – <http://www.minconf-forests.net/>
136. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* / IUCN, UNEP, WWF. – Gland, Switzerland: IUCN, 1980. – vii, 55 p.
137. Maini, J. S. Sustainable Development of Forests // *Unasylva*. – 1992. – No. 169. – Vol. 43. – P. 3 – 8.
138. *Forestry research: a mandate for change* / Committee on Forestry Research, Board on Biology, Commission on Life Sciences; Board on

- Agriculture, National Research Council. – Washington, D.C.: National Academy Press, 1990. – viii, 84 p.
139. *Creating a Forestry for the 21st Century. The Science of Ecosystem Management* / Kathryn A. Kohm, Jerry F. Franklin (ed.). – Washington, DC: Island Press, 1997. – 475 p.
140. Franklin, Jerry F. The Fundamentals of Ecosystem Management with Applications in the Pacific Northwest // *Defining Sustainable Forestry*. Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. 123 – 144.
141. Sample, V. Alaric. Introduction // *Defining Sustainable Forestry*. Washington, DC; Covelo, CA: Island Press, 1993. – P. 247 – 253.
142. Kimmins, Hamish. *Balancing Act. Environmental Issues in Forestry*. – Vancouver: UBS Press, 1992. – 244 p.
143. Solberg, Birger. Social-Economic Drivers of Change and Their Impact on Public Forest Land Management in Norway // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 164 – 169.
144. Beuter, John H. The Evolution of Forest Management and Timber Policies in the United States // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 56 – 68.
145. Koch, P. *Wood vs. Non-Wood Materials in U.S. Residential Construction*. – Seattle: University of Washington Press, 1991. – 112 p.
146. *Criteria and indicators for sustainable forest management*. Forest Management Working Paper FM/5 / Forestry Department. Food and Agriculture Organization of the United Nations – Rome – 2001. – <http://www.fao.org/forestry/FODA/Infonote/en/T-CRIT-e.stm>
147. Nepyivoda, Vasyl. Developing Sustainable Management of Forests in the Chernobyl Exclusion Zone // *Proceedings. Eighteen Annual Washington Consortium of Business Schools Research Forum*. Saturday, April, 12 2003 / The George Washington University School of Business and Public Management; Environmental & Social Sustainability Initiative. – Washington, DC, 2003. – P. 59. – <http://www.gwu.edu/~rpsol/scholars/abstracts/Abstracts03.doc>

148. *Forest Condition in Europe. Results of the 1996 Survey Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution: 1997 Executive Report* / UNECE, European Commission – Brussels: 1997. – 43 p.
149. Csóka, Peter. Forest Policy Activities in the Countries in Transition in Their Preparation for the EU // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union?* Proceedings of the International Conference, Czech University of Agriculture, Prague, Czech Republic, 21 – 23 August 1997. – Joensuu: European Forestry Institute, 1998. – P. 9 – 20.
150. *The European Union Encyclopedia and Directory*. – 2nd ed. – London: Europa Publications, c1995. – 634 p.
151. Eisma, Doeke. Impact of the EU Membership on Sustainable Forest Management // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union?* Proceedings of the International Conference, Czech University of Agriculture, Prague, Czech Republic, 21 – 23 August 1997. – Joensuu: European Forestry Institute, 1998. – P. 63 – 72.
152. Thomas, D. *The Forest Strategy of the European Union*. – 1997. – DOC-EMRR\316\316570.
153. *Agenda 2000. Enlargement strategy paper: report on progress towards accession by each of the candidate countries* / European Commission. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001.
154. Korotkov, A., Prins, K. The Forest Sector of Economies in Transition in Central and Eastern Europe // *Unasylva*. – 1994. – No. 179. – Vol. 45. – P. 3 – 11.
155. Байтала, В. Д. Ліс як ключовий фактор навколишнього середовища // *Лісовий журнал*. – 1993. – № 4 – С. 2 – 3.
156. Lipman, D. The Russian Forest Industry During the Transitional Period // *Unasylva*. – 1994. – No. 179. – Vol. 45. – P. 19 – 24.
157. Fischer, Paulo Leite. The Forest Legal System: Proposal of a Dynamic Legislation. // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der

- Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 64 –77.
158. Грушевський, М. С. *Історія України-Руси* : В 11 т., 12 кн. / НАН України; / П.С. Сохань (ред.). – 2-е вид. – К. : Наук. думка, 1991 – 2001.
159. *Liberalism* // Stanford Encyclopedia of Philosophy. – 1996. – <http://plato.stanford.edu/entries/liberalism/>
160. Strzelecki, Genrich. Lasy i lesnictwo w Galicyi // *Sylwan*. – 1898. – S. 43 – 47.
161. Brodowicz, Josef. Krytyczne ocenienie projektowanej ustawy lasowej // *Sylwan*. –1902. – S. 80 – 108.
162. Законъ о лѣсахъ // *Общій законовъ краєвыхъ и правительства вестникъ для воеводства Буковины*. – XII часть. – 1853. – С. 272 – 302.
163. Lipinski, G. Czy na czasie? // *Sylwan*. – 1898. – S. 136 – 143.
164. Ochrańa lasow // *Sylwan*. – 1900. – S. 121 – 126.
165. Kesselring, Kazimierz. W obronie kraju // *Sylwan*. – 1901. – S. 187 – 189.
166. Galicyjskie lasy państwowe w budzecie Państwa na rok 1903 // *Sylwan*. – 1903. – S. 1 – 3.
167. Юркевич, Роман. Лісівництво Станіславівщини // *Альманах Станіславівської землі*. (Збірник матеріалів до історії Станіславова і Станіславівщини).– Нью-Йорк – Торонто – Мюнхен, – 1975. – С. 228 – 240.
168. Орлов, М. Роль верховенства права в захисті прав людини у сфері екології // *Вісник Академії правових наук України*. – №1. – 2002. – С. 117 –129.
169. Federal Law of July 3, 1975, Regulating Forestry (Forest Act 1975). // *Federal Register of Laws of the Republic of Austria*, 1975 – Vol. 1975. – No. 145.
170. *O lasach*. Ustawa z dnia 28 wrzesnia 1991 r. – http://www.salamandra.org.pl/prawo/u_lasy.html
171. *Forest* / Food and Agriculture Organization of the United Nations. – Rome, 2001. – http://www.fao.org/docrep/003/y0900e/y0900e11.htm#P1_7

172. *Земельний кодекс України*. Від 25.10.2001 № 2768-III. (Зі змінами).
173. Кравченко, С. Н. *Социально-психологические аспекты правовой охраны окружающей среды*. – Львов: Вища школа, 1988.– 154 с.
174. Fernow, Bernhard E. *A Brief History of Forestry*. – Toronto, Ont.: University Press, 1907. – 438 p.
175. Попов, В., Гетьман, А. Правові проблеми використання і охорони рослинного світу // *Право України*. – № 1. – 2000. – С. 51 – 53.
176. Голуб, О. Лісове господарство і бюджетна система України: проблеми та можливості їх вирішення // *Економіка України*. – 2000. – №5. – С. 28 – 34.
177. *Domestic Environmental Law: Concepts and Issues* / The World Bank Group. – 2002. – http://www4.worldbank.org/legal/legen/legen_domestic.html
178. Дяченко, Я., Долинець, І. Державне регулювання лісового господарства в економічній системі відтворення природних ресурсів // *Економіка України*. – 1997. – №9. – С. 69 – 73.
179. *Про рослинний світ*. Закон України від 09.04.1999 № 591-XIV.
180. Титова, Н. Новий Земельний кодекс України: позитивні та негативні аспекти // *Право України*. – № 4. – 2002. – С. 70 – 76.
181. Lust, Noel. Origin and Development of the Flemish Forest Decree // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 215 – 226.
182. Snow, James B. Legal Aspects of Public Forest Management in the United States // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 69 – 78.
183. Крассов, О. И. *Право частной собственности на землю*. – М.: Юристъ, 2000. – 379 с.
184. Севрюкова, І. Ф. Право користування // *Юридична енциклопедія*: В 6 т. – К.: Українська енциклопедія, 2002. – Т. 5. – С. 14.

185. Севрюкова, І. Ф. Право розпорядження // *Юридична енциклопедія*: В 6 т. – К.: Українська енциклопедія, 2002. – Т. 5. – С. 32 – 33.
186. Schmithüsen, Franz. Tenure and Joint Resource Management Systems on Public Forest Lands: Issues and Trends // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 35 – 56.
187. Demsetz, Harold. Toward a Theory of Property Rights // *American Economic Review*. – 1967. – No. 57. – P. 347 – 359.
188. Luckert, Martin K., Haley, David. Problems Governments Face When Designing Forest Tenure Systems: An Overview of Canadian Tenures // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 138 – 149.
189. Chakravarty, Kaul M. Forest Rights and Forest Laws in the Indian Himalayas during the Second of the 19th Century // *Forest Law and Environmental Legislation*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 16 – P. 1 – 23.
190. Краснов, Н. И. Лесное законодательство // *Лесная энциклопедия*. – М.: Советская энциклопедия, 1985. – Т. 1. – С. 514 – 516.
191. Finland. *The Country of Forests* / Finnish Forestry Association. – Helsinki: 1996. – 20 p.
192. Thelander, Goeran. Sweden's New Forest Policy // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 170 – 175.
193. von Maydell, H.-J. Role of the Government in Forest Management – German Experience // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 183 – 187.
194. Ollmann, Heiner. Timber Selling and Buying Procedure in An Open Log Market // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint*

- Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 188 – 191.
195. Pearse, Peter H. Forest Tenure with Public Ownership and Private Enterprise: A Canadian Perspective // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 125 – 137.
196. Wear, David N., Stewart, Fred J. Determining Timber Harvest Levels and Selling Public Timber in the United States // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 102 – 124.
197. Randall, Alan. Property Rights and Social Microeconomics // *Natural Resource Journal*. – 1975. – No. 15. – P. 429 – 478.
198. Miller, Hugh G. Policy and Law Development for Sustainability at the Forest Level in Great Britain // *Forest Law and Environmental Legislation. Contributions of the IUFRO Research Group. Report VI*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 16 – P. 227 – 236.
199. Hirt, Paul W. *A Conspiracy of Optimism: Management of the National Forests since World War Two*. – Lincoln and London: University of Nebraska Press, 1996. – 418 p.
200. Лесной кодекс Украинской ССР. – К.: Политиздат, 1981. – 75 с.
201. Гетьман, А. Екологічні права людини за законодавством СРСР (1917 – 1970 рр.) // *Вісник Академії правових наук України*. – №3. – 2000. – С. 7 – 15.
202. Pronin, Dimitri. Soviet Forestry in the Light of Facts // *Southern Lumberman*. – 1959. – №199 (2489). – P. 121 – 123.
203. Barr, Brenton M., Braden, Kathleen E. *The Disappearing Russian Forest. A Dilemma in Soviet Resource Management*. – London: Rowman & Littlefield, 1988. – 252 p.
204. Крассов, О. И. *Право лесопользования в СССР*. – М.: Наука, 1990. – 238 с.

205. Савущик, М. П., Попков, М. Ю. Деякі аспекти питання про власність на ліси // *Лісове 2-го, лісова, паперова і деревообробна промисловість*. – 1992. – № 3 – С. 2 – 3.
206. Skinmensoen, Knut. *An Outline of Norwegian Forestry*. – Oslo: Det Norske Skogselskap, 1957. – 104 p. – <http://www.fao.org/docrep/x5385e/x5385e0b.htm>
207. Luckert, Martin K., Haley, David. *Mechanisms on Silviculture on Crown Land: Status, Problems and Recommendations for British Columbia: Working Paper #131-A – Forest Economics and Policy Analysis Research Unit, University of British Columbia, 1989. – Vols. 1 (59 p.) and 2 (51 p.)*
208. Krott, Max. Policies for Sustainable Forestry in Belarus, Russia and Ukraine // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union? Proceedings of the International Conference, Czech University of Agriculture, Prague, Czech Republic, 21 – 23 August 1997. – Joensuu: European Forestry Institute, 1998. – P. 83 – 99.*
209. Sasse, V. Transition in Forestry. Recording in the New German Federal States // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 192 – 200.*
210. Moiseev, N. A. Economic and Legal Aspects of Forest Management in Russia: Problems and the Ways to Solve Them // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 9 – 11.*
211. Ozols, Arvids, Tuhern, Henn. Latvian Forest Policy in the Transitional Stage of Economy: Role of the State // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union? Proceedings of the International Conference, Czech University of Agriculture, Prague, Czech Republic, 21 – 23 August 1997. – Joensuu: European Forestry Institute, 1998. – P. 121 – 126.*

212. Revitalisation of Estonian Private Forestry / Esa Puustjarvi, Aigar Kalla, Heimo Karppinen, Andres Onemar // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union?* Proceedings of the International Conference, Czech University of Agriculture, Prague, Czech Republic, 21 – 23 August 1997. – Joensuu: European Forestry Institute, 1998. – P. 131 – 139.
213. *Про власність*. Закон України від 07.02.1991 № 697-XII. (Зі змінами).
214. *Про приватизацію державного майна*. Закон України від 04.03.1992 № 2163-XII. (Зі змінами).
215. *Про реформування колективних сільськогосподарських підприємств*. Указ Президента України від 03.12.1999 № 1529/99.
216. *Земельний кодекс України*. Від 18.12.1990 № 561-XII. (Зі змінами).
217. *Про природно-заповідний фонд України*. Закон України від 16.06.1992 № 2456-XII. (Зі змінами).
218. Патлай, І. М., Ткач, В. П., Усцький, І. М., Букша, І. Ф. Лісові екосистеми України в контексті її сталого розвитку // *Проблеми сталого розвитку України*. – К.: “БМТ”, 1998. – С. 76 – 87.
219. Бобко, А. Економічні основи розвитку лісової галузі в Україні // *Економіка України*. – 1997. – №9. – С. 270 – 282.
220. *Цивільний кодекс України*. Від 16.01.2003. №435-IV.
221. *Господарський кодекс України*. Від 16.01.2003. №436-IV.
222. *Про додаткові заходи щодо соціального захисту жителів гірських районів України та підвищення ефективності використання земель лісового фонду*. Указ Президента України від 19.02.2002. № 147/2002.
223. Грималюк, І. Ф. На пенях курорт не збудуєш // *Гуцульський край*. – 2002. – №25. – С. 2.
224. *Державна Програма “Ліси України” на 2002 – 2015 роки*. Затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 581 від 29.05.2002.
225. *Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів*. Указ Президента України від 05.01.2004 №1/2004.

226. *Статистичний збірник “Довкілля України” за 2002 рік* / Державний комітет статистики України. – К., 2003. – 310 с.
227. Чайка, В. Я. Ліси України – в єдину державну власність // *Лісовий журнал*. – 1994. – № 1 – С. 5 – 6.
228. Коваль, Я., Антоненко, І. Відносини власності в контексті реструктуризації лісового сектора України // *Економіка України*. – 2001. – №6. – С. 66 – 67.
229. Фурдичко, О., Потабенко, М., Бутакова, О. Деякі шляхи вдосконалення, стимулювання та законодавчої підтримки підприємницької діяльності у лісогосподарській галузі України // *Приватне право і підприємництво. Збірник наукових праць. 2000 – 2002 рр.* –К.: Академкомплекс, 2003. – Вип. 2 – С. 136 – 140.
230. Трухан, Василь. “Львівліс” заробляє самостійно. До проекту “Карпатиленд” існують серйозні питання // *Львівська газета*. – 2003. – №154 – <http://www.gazeta.lviv.ua/2003/04/25/NewspaperArticle.2003-04-24.1018>
231. *Про місцеве самоврядування в Україні*. Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. (Зі змінами).
232. Кого рілля годує, а гуцула – ліс // *Галичина*. – 1995.– №144. – С. 2.
233. Дем’янюк, Петро. Минуле й теперішнє наших лісів // *Коломийський вісник*. – 2003. – № 114(1608) – С. 3.
234. Непийвода, В. П. *Вдосконалення законодавчого регулювання окремих видів лісокористування в Україні*. Дипломна робота. – Львів: Львівський лісотехнічний інститут, 1993. – 98 с.
235. Гавука, П. На законних основах // *Гуцульський край*. – 1997.– №15. – С. 2.
236. *Про ліси сільськогосподарських підприємств*. Наказ Міністерства аграрної політики України та Державного комітету лісового господарства України № 106/60 від 26.06.2000.
237. *Новини. 21 листопада 2003 року. Комітет з питань екологічної політики...* /Інформаційне управління Верховної Ради України. – <http://www.rada.kiev.ua/press/skl4/news/ses4/n21-11-13>
238. Шпек, Р. В., Калінін, М. І., Бедрицький, С. А., Дебринюк, Ю. М. До питання про підвищення продуктивності лісів України // *Лісове*

- господарство, лісова, паперова і деревообробна промисловість. – 1992. – №2. – С. 5 – 6.
239. Скаврон, Богдан. Гуцули залишаються без лісу? // *Експрес*. – 2001. – 12-19 липня. – С. 4.
240. Pettenella, Davide. New Trends in Public Forestry Administration // *Proceedings of the XI World Forestry Congress*. Antalya, Turkey, 13 to 22 October 1997. – Vol. 5 – Topic 25. – <http://www.fao.org>
241. Beasley, J. Lamar. Public Involvement in the Forest Service // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 79 – 88.
242. Кармазін, Ю. А. Виступ // *Стенограми пленарних засідань Верховної Ради України*. П'ята сесія Верховної Ради України четвертого скликання (лютий – липень 2004 року). Засідання сімдесят четверте. – 29.06.2004. – http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/29060405_74.htm
243. Юхновський, І. Р. Виступ // *Стенограми пленарних засідань Верховної Ради України*. П'ята сесія Верховної Ради України четвертого скликання (лютий – липень 2004 року). Засідання сімдесят четверте. – 29.06.2004. – http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/29060405_74.htm
244. Clarke, Mary. Devolving forest ownership through privatization in New Zealand // *Unasylva* – No. 199. – Vol. 50. <http://www.fao.org/docrep/x3030E/x3030e0a.htm>
245. Huebner, Anne E. The United State Forest Service's Experience with Long-term Timber Sale Contracts in Alaska: What We Have Learned in the Past Forty Years // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. – Zürich: Forstwissenschaftliche Beiträge der Professur Forstpolitik und Forstökonomie der ETH Zürich, 1996. – Vol. 17 – P. 89 – 101.
246. Самоплавський В. І. Виступ // *Стенограми пленарних засідань Верховної Ради України*. П'ята сесія Верховної Ради України четвертого скликання (лютий – липень 2004 року). Засідання сімдесят чет

- верте. – 29.06.2004. – http://www.rada.gov.ua/zakon/new/STENOGR/29060405_74.htm
247. *Land Trusts: The Front Guards of Land Protection* / Land Trust Alliance – 1999. – <http://www.lta.org/whatlt.html>
248. Diehl, Janet, Barrett, Thomas S. *The Conservation Easement Handbook*. – San Francisco, California: Trust for Public Land, 1988. – 257 p.
249. Small, Steven J. *Preserving Family Lands: Essential Tax Strategies for the Landowner*. – Rev. 2nd ed. – Boston, Massachusetts: Landowner Planning Center, c1992. – vii, 99 p.
250. Непийвода, Василь, Голленгорст, Стівен. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США // *Право України*. – 2000. – №12. – С. 109 – 112.
251. Непийвода, Василь, Холленхорст, Стівен, Остернгрєн, Дэйвид. Охранительные ограничения как действенный метод охраны природного и исторического наследия в США и возможности их применения в России. // *Journal of Eurasian Research* – №2. – 2004. – С. 50 – 56.
252. *Про охорону культурної спадщини*. Закон України від 08.06.2000 №1805-III. (Зі змінами).
253. Непийвода, Василь. Екомаркування та сертифікація лісової продукції: співпраця підприємницьких, державних і громадських структур для вирішення проблем довкілля // *Малий і середній бізнес*. – 2001. – №1. – С. 61– 65.
254. *Profiting from Green Consumerism in Germany. Opportunities for Developing Countries in Three Sectors: Leather and Footwear, Textile and Clothing, and Furniture* / United Nations. – New York, Geneva: UNCTAD/ITCD/TEO/3, 1999. – 42 p.
255. *Forest Stewardship Council*. – 2003. – <http://www.fscus.org/>
256. *International Organization for Standardization*. – 2003. – <http://www.iso.ch/iso/en/ISOOnline.frontpage>
257. Panel on Eco-labelling // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union?* Proceedings of the International Conference, Czech University of Agriculture, Prague, Czech

- Republic, 21 – 23 August 1997. – Joensuu: European Forestry Institute, 1998. – P. 109 – 111.
258. Кирилюк, Сергій, Попков, Михайло, Полякова, Любов. Перспектива сертифікації лісів України // *Лісовий і мисливський журнал*. – 2001. – №3. – С. 10 – 12.
259. Непийвода, Василь. Міжнародний правовий режим лісів та шляхи його вдосконалення // *Малий і середній бізнес*. – 1999. – №1-2. – С. 44 – 45.
260. *About the Intergovernmental Process*. – 2002. – <http://www.un.org/esa/sustdev/aboutiff.htm>
261. *United Nations Forum on Forests*. – 2002. – <http://www.iisd.ca/forestry/unff/substantive/index.html>
262. *About the EBRD / The European Bank of Reconstruction and Development* – 2002. – <http://www.ebrd.com/about/index.htm>
263. *The Forest Strategy / The World Bank Group*. – 2003. – <http://lnweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/14ByDocName/ForestsStrategyandOperationalPolicyForestsStrategy>
264. *Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat*. (Signed in Ramsar, Iran on 2 February 1971. Amended by the Protocol of 3 December 1982 and the Amendments of 28 May 1987) – http://ramsar.org/key_conv_e.htm
265. *Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*. (Paris, 1972) – <http://www.unesco.org/whc/>
266. *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*. (Signed in Washington, D.C. on 3 March 1973. Amended in Bonn on 22 June 1979) – <http://www.cites.org/eng/disc/text.shtml>
267. *International Tropical Timber Agreement* (Yokohama, 1994). – <http://eelink.net/~asilwildlife/ITTA.htm>
268. *Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries (ILO No. 169)*. Entered into force 5 September 1991 // ILO Official Bull. 59. – <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/r1citp.htm>
269. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. (New York, 1992) – <http://unfccc.int/resource/conv/conv.html>

270. *Convention on Biological Diversity*. (Rio de Janeiro, 5 June 1992) – <http://www.biodiv.org/convention/articles.asp>
271. *United Nations Convention to Combat Desertification in Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa* (Paris, 1994) – <http://www.unccd.int/convention/text/convention.php?annexNo=0>
272. *World Charter for Nature // The General Assembly 48th plenary meeting* (28 October 1982) – A/RES/37/7. – <http://www.un.org/documents/ga/res/37/a37r007.htm>
273. *Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals*. (Bonn, 1979) – <http://www.wcmc.org.uk/cms/>
274. *Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats* (Bern, 19 September 1979) – <http://www.nature.coe.int/english/cadres/bern.htm>
275. *Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora*. – <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/habdir.htm>
276. *Sustaining Life on Earth: How the Convention on Biological Diversity promotes nature and human well-being* / Convention on Biological Diversity Secretariat – 2003. – <http://www.biodiv.org/doc/publications/guide.asp?id=action-int>
277. *World Network of biosphere reserves* / The Man and Biosphere Programme. UNESCO – 2003. – <http://www.unesco.org/mab/wnbr.htm>
278. *Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds*. – <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/bird-dir.htm>
279. *Convention on Long-range Transboundary Air Pollution* (1979) – <http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html>
280. *Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes* (Helsinki, 17 March 1992) – <http://www.unece.org/env/water/text/text.htm>
281. *World Soil Charter* (November, 1982) / Food and Agriculture Organization of the United Nations – <http://www.fao.org/docrep/T0389E/T0389E0b.htm>
282. *Regional Convention for the Management and Conservation of Natural Forest Ecosystems and Development of Forest Plantations (The Central*

- American Convention on Forests*) – 1993. – <http://www.ibin.org/www.ecouncil.ac.cr/centroam/ccad/ecosist.htm>
283. *Convention for the Protection of the Alps* – 1992. – <http://www.mtnforum.org/resources/library/cpalp02a.htm>
284. *The Amazon Cooperation Treaty* (Brasilia, 3 July 1978) – http://www.tratadoamazonico.org/ing/15INDICATORS_ANNEX%20II.html
285. *North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC). Overview.* / Canadian Office – 2003. – <http://www.naaec.gc.ca/>
286. *United Nations Convention on the Law of the Sea.* – <http://www.unclos.com/>
287. *Mandate on Marine and Coastal Biological Diversity to the Convention on Biological Diversity.* (Jakarta, 1995) – <http://www.biodiv.org/programmes/areas/marine/>
288. *National Forest Programmes* / Food and Agriculture Organisation. – 1998. – <http://www.fao.org/WA...forestry/fonprog4.html>
289. *Forest Resources Assessment 2000* / Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2001. – <http://www.eldis.org/static/DOC6658.htm>
290. *JRC Activities: TREES and FIRE projects* / European Commission – 2003. – <http://europa.eu.int/comm/research/rtdinf14/14e06.html>
291. *International Union of Forest Research Organizations* / The Secretariat, 2003. – <http://iufro.boku.ac.at/>
292. *Centre for International Forestry Research.* – 2002. – <http://www.cifor.cgiar.org/>
293. *World Agroforestry Centre.* – 2003. – <http://www.worldagroforestrycentre.org/level1a.htm>
294. *Universal Declaration of Human Rights.* (Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 217 A (III) of 10 December 1948.) – <http://www.un.org/Overview/rights.html>
295. *Vienna Declaration and Programme of Action* (25 June 1993) / World Conference on Human Rights. (Vienna, 14-25 June 1993) – [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

296. *International Covenant on Civil and Political Rights*. Adopted by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966. – <http://www.eurunion.org/legislat/DeathPenalty/UNCivPolRts.htm>
297. *UNECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters* (Aarhus, Denmark, 25 June 1998) – www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf
298. Кравченко, С., Андрусевич, А. Розвиток екологічних прав людини у міжнародному праві // *Право України*. – №2. – 2001. – С. 133 – 136.
299. Indigenous Peoples. Operational Directive 4.20 (1991) // *The World Bank Operational Manual* – 2002. – <http://wbln0018.worldbank.org/Institutional/Manuals/OpManual.nsf/tocall/0F7D6F3F04DD70398525672C007D08ED?OpenDocument>
300. *The General Agreement on Tariffs and Trade. Introduction* / World Trade Organization – 2002. – http://www.wto.org/english/tratop_e/gatt_e/gatt_e.htm
301. *The WTO* / World Trade Organization. – 2002. – http://www.wto.org/english/thewto_e/thewto_e.htm
302. Brockmann, R. L., Hemmelskamp, J., Hohmeyer, O. *Certified Tropical Timber and Consumer Behaviour: Impact of a Certification Scheme for Tropical Timber (Environmental & Resource Economics)*. – Heidelberg: Physica-Verlag, 1996. – 194p.
303. *The Global Environment Facility*. – 2003. – <http://www.gefweb.org/>

ОСНОВНІ СКОРОЧЕННЯ, ВЖИВАНІ В РОБОТІ*

ВОТ	Всесвітня організація торгівлі
ГК України	Господарський кодекс України
ГАТТ	Генеральна угода про тарифи й торгівлю
ГДФ	Глобальний довкільний фонд (Global Environment Facility)
ЕКЄ	Економічна комісія ООН щодо Європи
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄС	Європейський Союз
ЗК України	Земельний кодекс України
ІОФРО	Міжнародна спілка лісових дослідницьких організацій
КБР	Конвенція про охорону біологічного різноманіття
КДР	Конференція ООН з питань довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.)
КІ	критерії та індикатори підтримного розвитку в лісовому господарстві
ККЗ	Рамкова конвенція ООН про кліматичні зміни
КПР	Комісія ООН з питань підтримного розвитку
ЛК України	Лісовий кодекс України
МНЛ	Спеціальна міжурядова нарада з питань лісів
МОП	Міжнародна організація праці
МОС	Міжнародна організація стандартизації
НЛП	національна(і) лісова(і) програма(и)
ПВО	позавладна(і) організація(ї) (non-governmental organizations)
РУЛ	Рада управління лісами (Forest Stewardship Council)
СІТЕС	Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, які перебувають під загрозою зникнення
ФАО	Продовольча і сільськогосподарська організація Об'єднаних Націй
ФПЛ	Форум ООН з питань лісів (United Nations Forum on Forests)
ЦК України	Цивільний кодекс України
ЮНДП	Програма ООН з питань розвитку
ЮНЕП	Програма ООН з довкільних питань
ЮНЕСКО	Організація ООН з питань освіти, науки та культури

* До переліку не внесено загальновідомих скорочень. Напр.: ООН, США, СРСР, км, га тощо.

The Legal Framework for Regulating Forests: An Era Establishing Sustainable Development

SUMMARY

Forestry plays a critical role for the wellbeing of forests. At the same time, it is at the centre of the conflict between economic development and environmental protection. In this regard, the concept of sustainable forest management (SFM) is generally viewed as a promising approach for the future. The reorientation of forest programs to SFM must be based upon an extensive and interdisciplinary theoretical foundation. This monograph analyses the legal aspects of strengthening sustainable development in forestry. It provides theoretical background and offers practical recommendations. The discussion is primarily based on the experience of Western Europe, North America and countries in transition.

The paper is divided into eight chapters preceded by introduction and summarised by general conclusions. The initial chapters are devoted to the general issue of sustainable development. Factors that cause degradation of forests are considered from an economic and geopolitical perspective. Thereafter, the paper provides an overview of the emergence of, and general recognition of, the doctrine of sustainable development as an alternative to the impending global environmental disaster for forests. It is concluded that the reason for the current limited success in realisation of the principles of sustainable development for forests is rooted not in erroneous character of the concept but, rather, in the inconsistency in the implementation of these principles.

In order to clarify the final goal and priorities in the legal framework for governing forests, the paper covers the application of the principles of sustainable development to forests. Modern environmental philosophies and scientific approaches are reviewed. Further, the progress of ideas in forest legislation is described. It is observed that in many cases the goals in legally regulating forests are competitive and even in contradiction. In this situation the principles of sustainable development serve as a tool reconciling economic development with environment protection. This discussion is followed by an analysis of the theoretical issues of forest law. In particular,

forest law is considered as a sub-set of environmental law. Based on this analysis, certain propositions for improvement of the structure of Ukrainian environmental legislation are offered.

The monograph addresses the use of ownership on forest lands and resources (forest ownership). The structure of forest ownership in the modern world, as well as its formation, is described. An extensive analysis of advantages and drawback of the forest ownership in developed countries, as well as its reforms in the countries in transition, is carried out. It is concluded that “the best” form of ownership for securing sustainable forest management cannot be identified. As a rule, SFM principles are realised in the most consistent way if a stable balance between state, municipal and private forest owners is established. The issues of the reformation of forest ownership in Ukraine are examined. Consequently, the paper proposes a diversification of the contemporary exclusive *de facto* state forest ownership through the use of private and communal sectors. Finally, relevant changes in domestic legislation and policies are proposed.

Interaction of public and private sectors in forestry is not limited to ownership issues only. This paper addresses other fields, where public and private sectors interact, as well as the impact of such interaction on the strengthening of SFM. Role of the State, a key player in this area, is analysed. Different models of forest administration and trends in their development are described. The paper reviews privatisation and logging activities of private companies on public forest lands, which are important but controversial components of modern forest policy. “Untraditional” methods of cooperation between public and private sectors could contribute significantly to SFM. Eco-labelling and certification of forest products and the U.S. conservation easements experience, serving as a good example of such collaboration, are described. The monograph assesses possibilities of applying the above mechanisms and their possible consequences in Ukraine.

The role of international environmental law in establishing sustainable development of forests is discussed. Many forest-related problems have an international dimension and can be solved only via effective international cooperation. The most of the problems in this field are already addressed by the modern international legal system. However, international law does not offer specific tools that are adequate for handling the acute character of ex-

isting problems. Three principal approaches that could be applied for improvement of this system are considered: work within the existing international legal system; adoption of new international legal documents; and a “mixed” approach consisting of a combination of first two approaches. Though a legally-binding global convention covering all aspects necessary to ensure SFM is the most attractive option, its adoption in the near future is unrealistic. Therefore, efforts should be focused on a framework convention serving as a first step in realisation of this long-term goal. Consequently, the “mixed” approach is recognised as the most viable. Having higher feasibility, such an approach would allow the global community to fill effectively gaps in the existing legal system and, at the same time, to adopt new legal documents aiming sustainable forestry.

Keywords: forest, conservation, utilisation, sustainable development, sustainable forest management, forest law, forest ownership, reforms, international environmental law.

З М І С Т

ВІД АВТОРА.....	5
ВСТУП.....	10
1. ПРОБЛЕМИ, СПРИЧИНЕНІ АНТРОПОГЕННИМ ВПЛИВОМ НА ЛІСИ.....	11
1.1. Суть основних проблем.....	11
1.2. Економічний вимір.....	14
1.3. Геополітичний вимір.....	16
1.4. Суперечності інтересів як глибинна причина проблем, пов'язаних з лісами.....	20
2. СТАНОВЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ ЯК АЛЬТЕРНАТИВИ ГЛОБАЛЬНІЙ ДОВКІЛЬНІЙ КАТАСТРОФИ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ ОФОРМЛЕННЯ.....	24
2.1. Достогольмський період.....	24
2.2. Стокгольмська конференція: передумови та наслідки.....	27
2.3. Доповідь “Наше спільне майбутнє”. Загальне визнання концепції підтримного розвитку.....	30
2.4. Конференція ООН з питань довкілля та розвитку.....	32
2.5. Період після Конференції в Ріо-де-Жанейро.....	36
3. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНЦЕПЦІЇ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ.....	41
3.1. Визначення та суть.....	41
3.2. Основні поняття.....	45
3.3. Українська термінологія в галузі підтримного розвитку та довкільного права.....	54
4. ЛІСОВЕ ГОСПОДАРСТВО В СВІТЛІ КОНЦЕПЦІЇ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ.....	69
4.1. Трансформація екологічних, економічних та соціальних функцій лісового господарства.....	69

4.1.1. Внутрішня природа людського господарювання в лісах.....	69
4.1.2. Від добувної експлуатації до раціонального лісового господарства.....	71
4.1.3. Підтримне лісове господарство як відповідь на запити нової доби.....	74
4.2. Регіональні аспекти утвердження підтримного лісового господарства.....	83
4.2.1. Формування спільної лісової політики Європейського Союзу.....	83
4.2.2. Лісогосподарська галузь в умовах перехідних країн.....	88
5. ПРАВО ЯК ІНСТРУМЕНТ СТАНОВЛЕННЯ ПІДТРИМНОГО ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА.....	98
5.1. Історія розвитку лісового права.....	98
5.2. Розгляд прикладу: австрійський Закон про ліси (1852 р.) та практика його застосування в Галичині.....	103
5.3. Теоретичні питання лісового права.....	112
5.4. Сучасні та майбутні напрямки розвитку.....	128
6. ІНСТИТУТ ПРАВА ВЛАСНОСТІ НА ЛІСИ В КОНТЕКСТІ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ.....	136
6.1. Особливості права власності на ліси.....	136
6.2. Форми власності на лісові землі та ресурси.....	139
6.3. Оптимальна форма власності на ліси: приватна чи публічна?.....	148
6.4. Переваги й недоліки сучасної структури власності на ліси в індустріалізованих державах.....	155
6.5. Реформування взаємин власності на ліси в країнах Центральної та Східної Європи.....	161
6.6. Власність на ліси в Україні.....	166
6.6.1. Сучасний стан.....	166
6.6.2. Перспективи реформування.....	177
7. ВЗАЄМОДІЯ ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО СЕКТОРІВ В УТВЕРДЖЕННІ ПІДТРИМНОГО ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА.....	194
7.1. Роль держави в лісогосподарській галузі.....	196

7.2. Організаційні моделі системи державних органів, що здійснюють лісову політику.....	199
7.3. Сучасні тенденції розвитку державних лісогосподарських органів.....	203
7.4. Особливості реформування державних лісогосподарських органів у перехідних країнах.....	207
7.5. Приватизація.....	216
7.6. Заготівля деревини.....	222
7.7. “Нетрадиційні” підходи до взаємодії публічного та приватного секторів.....	229
7.7.1. Досвід охоронних обмежень у США.....	230
7.7.2. Екомаркування та сертифікація лісової продукції.....	238
 8. ВПЛИВ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА НА СТАНОВЛЕННЯ ПІДТРИМНОГО ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА.....	248
8.1. Суть міжнародного правового режиму лісів.....	248
8.2. Сучасна міжнародна система правового регулювання статусу лісів.....	251
8.2.1. Міжнародні організації.....	251
8.2.2. Міжнародно-правові документи.....	255
8.3. Оцінка варіантів удосконалювання міжнародної системи правового регулювання статусу лісів.....	261
8.3.1. Критерії оцінювання.....	262
8.3.2. Рекомендаційні міжнародно-правові документи.....	263
8.3.3. Зобов’язальні міжнародно-правові документи.....	265
8.4. Конкретні підходи до утвердження в міжнародному праві принципів підтримного розвитку щодо лісів.....	267
8.4.1. Діяльність у межах сучасної міжнародно-правової системи.....	268
8.4.2. Ухвалення нових міжнародно-правових документів.....	271
8.4.3. Застосування “мішаного” підходу.....	274
8.5. Елементи вдосконалювання міжнародної системи правового регулювання статусу лісів.....	275
8.5.1. Національні лісові програми.....	275
8.5.2. Критерії та індикатори підтримного розвитку в лісовому господарстві.....	278
8.5.3. Інформування, моніторинг та звітування.....	280

8.5.4. Розбудова технічної та організаційної структури..	281
8.5.5. Громадська активність.....	284
8.5.6. Проблеми корінного населення.....	286
8.5.7. Міжнародна торгівля лісовою продукцією.....	289
8.5.8. Фінансування.....	293
ПІДСУМКИ.....	297
ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА.....	304
ОСНОВНІ СКОРОЧЕННЯ, ВЖИВАНІ В РОБОТІ.....	330
The Legal Framework for Regulating Forests: An Era Establishing Sustainable Development. SUMMARY.....	331

Наукове видання

Непийвода, Василь Петрович

**Правове регулювання в галузі лісів:
Доба утвердження підтримного розвитку**

Формат 60 x 84 1/16. Гарнітура “Times News New Roman”.
Папір офсетний №1. Умовн. друк. арк. 19,76.
Обл. вид. арк. 17,21.

Редакція і комп'ютерна верстка автора.

Надруковано з електронного оригінал-макета автора
в Університетському видавництві “Пульсари”.
Адреса: 04071, Київ, вул. Межигірська, 7 / 16 Д
Тел.: (044) 425 12 75

УДК 349.6 : 630*2
ББК 67(4УКР)407
Н53

Непийвода, Василь. *Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтримного розвитку*. – К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2004. – 339 с.
ISBN 966-7509-16-8

У монографії розглянуто правові аспекти утвердження підтримного лісового господарства. Поряд з теоретичними положеннями вона містить практичні рекомендації. Обговорення ґрунтовано насамперед на досвіді Західної Європи, Північної Америки та перехідних країн. Висунуто пропозиції щодо вдосконалення українського довкільного законодавства. Перші розділи висвітлюють загальні питання підтримного розвитку. Щоб з'ясувати кінцеву мету та пріоритети правового регулювання в цій галузі, розглянуто застосування принципів підтримного розвитку щодо лісів. Далі відображено розвиток лісового законодавства. Продовжує це обговорення аналіз теоретичних питань лісового права. У роботі розглянуто інститут права власності на лісові землі й ресурси. Проаналізовано роль держави в лісгосподарській галузі. Охарактеризовано різні моделі державних лісгосподарських органів та шляхи їх розвитку. Проведено огляд окремих напрямків взаємодії публічних і приватних суб'єктів у лісовому секторі – приватизації, діяльності приватних лісозаготівельних компаній на публічних лісових землях, охоронних обмежень, екомаркування й сертифікації лісової продукції. Значну увагу звернено на роль міжнародного довкільного права в становленні підтримного розвитку щодо лісів.

Nepyvoda, Vasyl. *The Legal Framework for Regulating Forests: An Era Establishing Sustainable Development*. – Kyiv: Research Institute of Private Law and Entrepreneurship, 2004. – 339 p. [in Ukrainian].
ISBN 966-7509-16-8

This monograph analyses the legal aspects of strengthening sustainable forest management. It provides theoretical background and offers practical recommendations. The discussion is primarily based on the experience of Western Europe, North America and countries in transition. Certain proposals for improvement of Ukrainian environmental legislation are offered. The initial chapters are devoted to the general issues of sustainable development. In order to clarify the final goal and priorities in the legal framework for regulating forests, the paper covers the application of the principles of sustainable development to forests. Further, the progress of ideas in forest legislation is described. This discussion is followed by an analysis of the theoretical issues of forest law. The monograph addresses the issues of ownership on forest lands and resources. The role of the State in forestry sector is analysed. Different models of forest administration and trends in their development are described. Paper reviews privatisation, logging activities of private companies on public forest lands, conservation easements and eco-labelling and certification of forest products as particular areas for interaction of public and private actors in the forest sector. The role of international environmental law in establishing sustainable development of forests is discussed.