

Правові підходи Європейського Союзу до вирішення проблем охорони та раціонального використання лісів

Василь Непийвода

Дослідження процесу формування правових аспектів стратегії Європейського Союзу (ЄС) щодо охорони, раціонального використання та відтворення лісів становить значний інтерес. Передусім цей інтерес зумовлений тим, що згадана стратегія сприяє практичному втіленню принципів сталого розвитку (sustainable development) у лісовому господарстві країн цього об'єднання, яке без перебільшення можна назвати провідним у всесвітньому вимірі. Окрім того, вступ до ЄС розглядається як одна з пріоритетних цілей України на міжнародній арені. Звідси випливає необхідність гармонізації національного законодавства із законодавством Європейського Союзу як однієї з передумов вступу. Зрозуміло, що ця вимога поширюється і на лісове законодавство. А тому видається доцільним провести аналіз відповідних сфер діяльності цього об'єднання. Проте на сьогодні ці питання ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі. Дана стаття є спробою до певної міри заповнити існуючу прогалину.

На цей час загальна площа лісів ЄС становить 130 млн. га. За останні сорок років вона зросла, однак біологічне різноманіття лісів збідніло. Основну загрозу для лісів ЄС на сьогодні становлять розчищення лісових земель для потреб будівництва і розвитку інфраструктури, пожежі, хвороби та загальне погіршення стану довкілля (UN/ECE and EC, 1997).

Значення лісового сектора (лісового господарства та лісової промисловості) в межах Європейського Союзу істотно зросло після вступу в це об'єднання у 1995 році Австрії, Фінляндії та Швеції. Причиною цього є не лише збільшення загальної площі лісів ЄС з 72 млн. га до 130 млн. га (тобто вона майже подвоїлася), але й значні зміни у деревообробній галузі. Загальний обсяг імпорту п'ятнадцяти країн зменшився приблизно на половину у порівнянні з дванадцятьма країнами, хоч внутрішній ринок за рахунок вступу нових членів розширився.

До цього часу спільна лісова політика¹ в межах Європейського Союзу не провадилася. Оскільки питання, безпосередньо пов'язані з лісами, не включені ні до Римського, ні до Маастрихтського договорів, які заклали підвалини ЄС, формально не існує і правової бази для спільної лісової політики (EU Encyclopaedia, 1996). Що більше, багато країн-учасниць висувають заперечення проти ведення такої політики, вбачаючи в цьому порушення принципу субсидіарності² та вказуючи на суттєву відмінність між різними лісовими екосистемами в Європі. Не слід скидати з рахунку і доволі стримане ставлення до цієї ідеї

¹Під цим терміном розуміється система заходів (законодавчих, адміністративних, організаційних, фінансових тощо), спрямованих на досягнення певних цілей у процесі охорони, використання та відтворення лісових ресурсів відповідно до пріоритетів, обраних суб'єктом, що провадить цю політику.

²Принцип 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.

таких країн, як Німеччина чи Велика Британія, яким у разі реалізації спільної лісової політики довелося б нести основний тягар пов'язаних з цим видатків. А тому кілька спроб упродовж останніх двадцяти років опрацювати і впровадити таку систему заходів у межах ЄС успіху не мали.

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

Упродовж 60—70-х років заходи Товариства³ щодо лісів проводилися в основному в межах спільної сільськогосподарської політики. В той час асигнування на лісове господарство були мізерними у порівнянні з видатками на сільське господарство чи навіть рибальство. Лісова політика країн Товариства була дуже однобічна, оскільки зосереджувалася переважно на комерційних аспектах, залишаючи в тіні екологічні і соціальні питання.

1978 року Європарламент представив Європейській комісії документ щодо лісової політики Товариства. Однак цей документ відхилила Рада міністрів. У 1986 році таку спробу здійснила Європейська комісія, але цього разу проект не знайшов підтримки Європарламенту, де був розкритикований 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. В Стратегію внесли певні зміни і доповнення у 1992 році, і на цей час вона відображає спільну позицію ЄС з широкого спектра питань, пов'язаних з лісовим господарством. Цей пакет документів містить серед іншого приписи щодо лісорозведення на землях, які вийшли з сільськогосподарського вжитку, за рахунок структурних фондів ЄС; лісовідновлення; маркетингу лісової продукції; збирання інформації про лісові ресурси; захисту лісів від пожеж та забруднення повітря; наукових досліджень у галузі лісової генетики, фітопатології та екології лісів; заснування Постійного комітету з питань лісів. Згаданий комітет, заснований 1989 року, став головним координуючим органом між країнами-учасницями та Європейською комісією.

Видається доцільним більш детально розглянути роль Європарламенту. Оскільки ця інституція формується 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 асигнувань на цілі охорони, раціонального використання та відтворення лісів.

Парламент організував дослідження широкого кола питань, які стосуються лісів. Підсумки цих досліджень відображено у *“Стратегії Європейського Союзу в галузі лісового господарства” (доповіді Томаса)*. Ця доповідь не встановлює засади спільної лісової політики, а лише пропонує перелік заходів, які доцільно здійснити на рівні ЄС з метою доповнення лісової політики окремих його учасників.

Доповідь Томаса (Thomas, 1997) була для Європарламенту доброю нагодою спрямувати в нове русло стратегію ЄС щодо лісів. Хоча вона наголошує на важливості утвердження сталого розвитку у лісовому господарстві та визнає багатофункціональне значення лісів, все-таки, на думку Eisma, 1997, доповідь Томаса залишається однобічною, оскільки перегин у бік комерційних аспектів таки залишився.

³До набуття чинності Маастрихтським договором у листопаді 1993 р. організація, що розглядається мала назву Європейське Економічне Товариство (ЕЕС).

Однак безперечним є те, що ухвалення цієї доповіді 30 січня 1997 року стало визначальною подією для майбутнього лісового сектора ЄС. Упродовж двох років Європейська комісія повинна представити на розгляд Європарламенту пропозиції щодо вдосконалення стратегії ЄС.

Таким чином, Європейський Союз впритул підійшов до опрацювання і затвердження спільної, досить твердої стратегії у лісовому секторі.

З доволі високим ступенем певності можна передбачити такі риси нової стратегії. Вона буде уніфікованою, 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, започаткованим Конференцією з охорони лісів у Європі на рівні міністрів (Гельсінкі, 1993 р.) але, в той же час, не повинна порушувати принцип субсидіарності. Заходи у сфері захисту лісів будуть полягати в подальших кроках для успішної боротьби з ерозією, знелісненням, пожежами, деградацією біорізноманіття лісових екосистем та ґрунтів, у сприянні біологічним методам захисту, екологічно зорієнтованим технологіям заготівлі продукції та створенню змішаних деревостанів.

Ймовірно видається перегляд чинних нормативно-правових актів для відображення в них механізмів фінансового підтримання заходів, спрямованих на зміцнення багатопільового лісового господарства. Стратегія мусить також приділити увагу питанням підвищення конкурентоспроможності лісової промисловості та розширення сфери застосування деревини в будівництві, інших галузях промисловості, енергетиці. Це дозволить заощадити невідновні природні ресурси.

Реалізація цієї стратегії має узгоджуватись із спільною політикою в галузі довкілля та сільського господарства. Лісорозведення не повинно становити загрозу для біорізноманіття та нелісових елементів ландшафту. Агролісівництво, як своєрідний симбіоз лісового і сільського господарства, вочевидь, буде стимулюватися.

Нова програма вимагатиме більшого рівня 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 активнішу участь ЄС в усіх міжнародних заходах, які стосуються лісового господарства. Передусім — це питання захисту лісів, сертифікації лісової продукції, впровадження критеріїв та індикаторів сталого розвитку у лісовому господарстві, фінансової та технічної допомоги.

Важливим компонентом нової стратегії ЄС є питання, пов'язані зі вступом в це об'єднання країн Центральної та Східної Європи. Як впливає з “Плану дій 2000” (European Commission, 1997) — загального документа, що розглядає питання розширення ЄС, ухваленого Європейською комісією 15 липня 1997 року, ЄС сприятиме інтеграції лісового сектора держав Центральної і Східної Європи. На сьогодні робота з цією метою провадиться в межах програм *PHARE* і *TACIS*, які охоплюють і Україну.

Насамкінець, необхідно підкреслити, що Європейському Союзу загалом вдавалося відшукувати оптимальні правові засоби для розв'язання проблем лісового сектора та охорони лісів. Нова стратегія у цій сфері, відповідаючи на вимоги часу, стає фундаментом для розвитку Єдиної лісової політики Європейського Союзу. Всі аспекти цього процесу потребують детального розгляду і врахування під час роботи над вдосконаленням лісового законодавства і опрацюванням лісової політики в Україні з огляду на успіхи країн ЄС у згаданій сфері та перспективи вступу України до цього об'єднання.

Використана література:

Eisma, D. (1998). Impact of the EU Membership on Sustainable Forest Management. *EFI Proceedings*, No. 21, pp. 63-72.

European Commission (1997). *Agenda 2000*, Vol.1-3, Brussel.

Glueck, P.; Tarasofsky, R; Byron, N.; Tikkanen, J. (1997). *Options for Strengthening the International Legal Regime for Forests*. European Forest Institute, p.78.

The European Union Encyclopaedia and Directory (1996). *Europa LTD*, (2 nd. ed.).

Thomas, D. (1997). *The Forest Strategy of the European Union*. DOC-EMRR\316\316570.

UN/ECE and EC (1997). *Forest Conditions in Europe - 1997. Executive Report*. Geneva and Brussels.