

Непийвода, Василь. Роль міжнародного довкільного права в утвердженні підтримного розвитку щодо лісів // *Міжнародне право навколишнього середовища: стан та перспективи розвитку*. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції / Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького... – К.: Обрії. – 2010. – С. 77 – 83.

УДК 349.6

Непийвода, Василь Петрович

РОЛЬ МІЖНАРОДНОГО ДОВКІЛЬНОГО ПРАВА В УТВЕРДЖЕННІ ПІДТРИМНОГО РОЗВИТКУ ЩОДО ЛІСІВ

Abstract

Nepyvoda, Vasyl. *The Role of International Environmental Law in Establishing Sustainable Development of Forests*

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 existing 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 sustainable forestry 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: international environmental law, forests, sustainable development, global convention, "mixed" approach.

Резюме

Непыйвода, Василь Петрович. *Роль международного права окружающей среды в установлении устойчивого развития в отношении лесов.*

Рассмотрена роль международного права окружающей среды в установлении устойчивого развития в отношении лесов. Многие проблемы, связанные с лесами, имеют международное измерение, и их решение возможно только путём эффективного международного сотрудничества. Большинство таких проблем международная правовая система уже затронула. Однако она не предлагает адекватных острооте сегодняшних проблем средств их разрешения. Рассматриваются три возможных подхода к усовершенствованию этой системы: работа в пределах существующей международно-правовой системы; принятие новых документов рекомендационного и обязующего характера; сочетание двух предыдущих ("смешанный" подход). Хотя идея всемирной конвенции обязующего характера, которая охватила бы все аспекты становления устойчивого развития в отношении лесов, весьма привлекательна, ожидать принятия такого документа в обозримом будущем нереалистично. Таким образом, следует сосредоточить усилия на рамочной конвенции, которая будет являться первым шагом на пути к достижению этой стратегической цели. Потому оптимальным является "смешанный" подход. Обладая большим потенциалом для своего воплощения в жизнь, он предоставляет мировому сообществу возможность эффективно заполнять пробелы существующей системы и одновременно работать над принятием новых международно-правовых документов, направленных на установление устойчивого развития в отношении лесов.

Ключевые слова: международное право окружающей среды, леса,

устойчивое развитие, всемирная конвенция, "смешанный" подход.

Ліси є найскладніше й найпотужніше рослинне угруповання за різноманітністю будови та рівнем впливу на довкілля. Укриваючи близько третини суходолу Землі, вони життєво необхідні для людства. Експлуатація природних ресурсів та розміщення відходів у довкіллі істотно змінюють як саму природу, так і умови життя теперішнього та майбутніх поколінь людей. Унаслідок цього сьгоднішні ліси планети займають лише біля двох третин площі, на якій вони існували до промислової революції XVII – XVIII століть.

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. .

В утвердженні підтримного лісового господарства першорядного значення набуває право – потужний інструмент суспільного регулювання, який може як сприяти досягненню цієї мети, так і створювати для неї істотні перешкоди. Найважливіша роль принципів підтримного розвитку в регулюванні суспільних відносин щодо лісів полягає в тому, що вони виступають інструментом гармонізації, який забезпечує рівновагу між двома конкурентними групами правових норм – спрямованих на охорону лісів та на прискорювання економічного зростання.

Сучасний незадовільний стан лісів світу вимагає дій, спрямованих на утвердження підтримного розвитку в цій галузі, не лише на місцевому й національному, але й на регіональному та глобальному рівнях. Наприклад, у короткочасній перспективі існує небагато чинників, які підштовхували б окрему країну запровадити суворіші стандарти, щоб 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.

Вихід із цього скрутного становища, можливий лише в тому випадку, коли суверенні держави добровільно погодяться на співпрацю, адже на відміну від національних держав, на міжнародному рівні не існує якоїсь владної структури, яка могла б забезпечувати розв'язання проблем, пов'язаних з лісами, застосовуючи примус. Отже, мусить існувати загальновізнана система принципів, норм, правил, порядку ухвалення рішень, а також організацій, через які суб'єкти міжнародного права забезпечують їх створення, функціонування і розвиток, тобто відповідний міжнародний правовий режим лісів. Важливо відзначити, що на сьогодні такий режим уже склався. Він має значний вплив на ліси чи їх складники, хоча власне ліси не є його безпосередній предмет регулювання.

На глобальному рівні документами 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.), Конвенція про охорону світової культурної та природної спадщини (Париж, 1972 р.), Конвенція про міжнародну торгівлю видами дикої фауни та флори, які перебувають під загрозою зникнення (СІТЕС; Вашингтон, 1973 р.), Міжнародна угода про тропічну деревину (Йокогама, 1994 р.), Конвенція МОП № 169 щодо корінного населення в незалежних державах (1989 р.), Рамкова конвенція ООН про кліматичні зміни (ККЗ; Нью-Йорк, 1992 р.), Конвенція про охорону біологічного різноманіття (КБР; Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) та Конвенція ООН про боротьбу з поширенням пустель (1994 р.). Ключовими документами рекомендаційного характеру є Всесвітня хартія природи (1992 р.), Лісові принципи та “Порядок денний на XXI століття”.

Більшість проблемних питань, пов'язаних з лісами, сучасна міжнародна правова система тією чи іншою мірою зачіпає. Особливої уваги заслуговують “Порядок денний на XXI століття” (по суті, єдиний документ, який охоплює

широке коло питань, пов'язаних з лісами, як цього й вимагає голістичний підхід) і КБР, яка встановила режим, спрямований на охорону й підтримне використання біологічних ресурсів на генетичному, видовому та екосистемному рівнях.

У системі Організації Об'єднаних Націй питання, пов'язані з лісами, перебувають у компетенції ФАО, ЮНЕП, ЮНДП, Комісії ООН з питань підтримного розвитку, Форуму ООН з питань лісів. Існують інші всесвітні установи, які провадять роботу, спрямовану на утвердження підтримного розвитку щодо лісів – Міжнародна організація тропічної деревини; Глобальний довкільний фонд (Global Environment Facility); ЮНЕСКО, та Міжнародна організація праці.

Дієвість сучасного міжнародно-правового режиму лісів недостатня. Він не пропонує адекватні гостроті теперішніх проблем засоби охорони та підтримного господарювання в лісах. Тому 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).

Суть діяльності з удосконалювання статусу лісів у межах сучасної міжнародної правової системи полягає в перегляді та доповнюванні чинних документів рекомендаційного та зобов'язального характеру. Наприклад, в ухваленні протоколу про ліси до КБР чи ККЗ. Дієвість будь-якої з таких заходів обмежувала б царина чинності міжнародного акта, на основі якого зроблено такі зміни чи доповнення. Однак доповнення далеко не завжди підвищує дієвість нормативного акта. Здійсненність певного заходу значною мірою визначає те, що кожен акт міжнародного права має власний порядок унесення та затвердження доповнень.

Хоч сучасна міжнародна правова система має великий потенціал для вдосконалювання, існує потреба ухвалювати міжнародно-правові акти, в яких ліси безпосередньо виступатимуть предметом правового регулювання. Ці нові

документи можуть мати 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 відбивають поступ у правовому регулюванні питань, пов'язаних з лісами, порівняно з "Лісовими принципами". Проте звична хиба таких документів – надмірна декларативність. Тому слід очікувати появи рекомендаційних документів, які не матимуть масштабного характеру, а зосередяться на окремих специфічних питаннях (наприклад, різноманітних технічних настановах).

З погляду дієвості, найкращим варіантом було б ухвалити всесвітню конвенцію про ліси зобов'язального характеру. Всесвітня конвенція про ліси, спираючись на голістичний підхід, мала б 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.

Досягнути згоди щодо такого широкого спектру питань украй важко. Отже, у наш час перспектива ухвалити справді дієву конвенцію про ліси мало ймовірна. 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.

Багато ще можна зробити в межах сучасного міжнародно-правового режиму

лісів, якщо суб'єкти цього процесу виявлять належну політичну волю. Проте цілком очевидна й потреба 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.

"Мішаний" підхід передбачає також поєднування глобальних і регіональних документів. Регіональні документи доцільні в тому разі, коли вони дієвіші від глобальних. На сьогодні існує практика використання цього типу міжнародно-правових актів у Центральній Америці та в Альпійському регіоні.

Дієвість поєднання 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 хиб, добре узгоджена мережа глобальних і регіональних міжнародно-правових документів забезпечить найбільшу видатність кожного окремого її складника. Ще одна перевага "мішаного" підходу полягає в його високій здійсненності. Навіть за умови, що різні угруповання та інтереси не допустять зміни сучасного правового режиму загалом, такий підхід дозволяє укласти окремі важливі угоди з питань, пов'язаних із лісами.

Проведений аналіз дозволяє з певним оптимізмом дивитися в майбутнє й дає

вагомі підстави сподіватися, що сучасні гострі проблеми, пов'язані з лісами, буде розв'язано. Проте це можливе лишень за тієї умови, що людство вдасться до системи відповідних злагоджених дій на глобальному рівні.