

## РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ЕС ОБ ОХРАНЕ ЛЕСОВ

На основании Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Украиной (1994 г.) и Совместной рабочей программы для решения вопросов окружающей среды (2005 г.) Стороны признали такие приоритеты, как гармонизация экологических стандартов, законодательства и процедур оценки экологического воздействия, сотрудничество в области экологического мониторинга и отчетности, интеграция экологических аспектов в другие направления политики [21]. В значительной степени это относится и к правовой охране лесов. Несмотря на актуальность проблемы, должное внимание отечественные правоведы ей не уделяют. Данная статья призвана восполнить этот пробел и осветить историко-правовые аспекты охраны лесов и сохранения их как комплексных экосистем.

Вначале охрана лесов регламентировалась в рамках развития сельского хозяйства. Первая экологическая программа 1973 г. [3, р. 1] с целью структурного улучшения аграрного сектора наметила принятие Директивы о содействии *лесоводству в областях непродуктивного сельского хозяйства*, чтобы сделать его рентабельным с помощью лесопосадок для защиты почв от эрозии [2, р. 1]. Включение лесонасаждения в программы развития регионов улучшало пейзажи и использование почв, стимулировало прокладку дорог и пешеходных маршрутов.

Комплекс мер предписывался для охраны лесов от атмосферного загрязнения. 17 ноября 1986 г. был издан Регламент Совета № 3528/86 об охране лесов Сообщества от атмосферного загрязнения [5, р.2], в который было внесено ряд изменений [7, р. 8; 9, р.1; 13, р.1]. В одной из последних редакций этого акта – Регламенте Совета 307/97 [15, р. 9, 10] указывалось, что леса играют существенную роль в поддержании фундаментальных экологических балансов, особенно в отношении почвы, водных ресурсов, климата, фауны и флоры. Одной из главных причин потери жизнеспособности лесов был постоянный выброс атмосферных загрязнителей. Наряду с прямым повреждением деревьев лесные экосистемы страдали от воздействия атмосферных загрязнителей через почву. Для получения базовой информации о химическом состоянии почвы и питательных поступлениях для деревьев вводилась экспертиза лесных почв, позволявшая также определять влияние выбросов загрязнителей на состав грунта и учитывать влияние почвы на состояние лесов. При этом данные переводились в цифровой формат с обеспечением прозрачности и согласования общей методологии.

Повреждение лесов из-за различных факторов, включая атмосферное загрязнение и некоторые неблагоприятные метеорологические события, создавало проблемы для устойчивого развития сельского хозяйства. Сохранение экосистем леса было важно для его экономических, экологических и социальных функций и вносило вклад в сохранение социальной функции людей, работающих в аграрном секторе и

живущих в сельских районах.

Четвертая экологическая программа на 1987-1992 годы [6, p.1] признала жизненно важным для улучшения окружающей среды увеличение площади лесов, предупреждение их вымирания и лесных пожаров с упрочением правовой базы этих мер [4].

Общеввропейские министерские конференции по защите лесов Европы в Страсбурге (1990 г.) и Хельсинки (1993 г.) наметили продолжение обзора повреждения лесов по схеме Регламента 3528/86 [10, p. 1-35]. Систематические сетевые обзоры показывали пространственно-временные тенденции повреждения лесов на территории Сообщества, включая проблемы для устойчивого развития аграрного сектора и управления сельскими районами. Поэтому защита лесов вносила непосредственный вклад в достижение целей, установленных в ст. 39 Договора о ЕС. Государства-члены создавали участки для интенсивного и непрерывного контроля за лесными экосистемами с целью выявления причинных отношений между изменениями в них и такими влияющими на них факторами, как химическое содержание игл и листьев. Получаемые данные согласовывались с постоянным Комитетом лесного хозяйства и служили модификации законодательства [5, p. 1].

Пятая экологическая программа 1993 г. [11, p.1] отметила, что давление на уникальные или подверженные опасности биоты и среды их обитания возрастало. Лесные пожары ежегодно опустошали многие области Средиземноморья. Дальнейшее давление со стороны рекреационного и загородного развития вызывало ухудшение лесов в горных районах.

Сельское хозяйство совместно с лесным охватывало более 80% территории Сообщества. Традиционно фермер являлся опекуном сельской местности. Посредством разумного хозяйствования, включающего земледелие, животноводство и обращение с отходами, сельхозугодья передавались в нормальном состоянии от одного поколения следующему. Аграрный сектор формировал сельскую местность Европы и составлял существенную часть европейской культуры. При этом фермерские методы за последние полвека подверглись существенной модернизации. Единая аграрная политика была направлена на выполнение целей Сообщества по обеспечению поставок продовольствия по разумным ценам, стабилизации рынков и достойного уровня жизни сельских жителей. Однако ценовые инструменты, обеспечив достижение этих целей, сдвинули аграрное производство к чрезмерной интенсификации с неизбежной деградацией природных ресурсов, на которых сельское хозяйство базировалось.

Лесное хозяйство во многих регионах Сообщества было не только определяющим фактором окружающей среды с различными экологическими и социальными функциями, но и вопросом значительной экономической важности. ЕС был вторым из крупнейших потребителей древесины в мире. Из общего годового потребления в 200 млн. куб. м Сообщество производило до 100 млн. куб. м, т. е. было самостоятельно только на 50 %. Несмотря на эту ситуацию, лесами ЕС долго пренебрегали. 40 % из них страдали от заболеваний, вызванных главным образом окислением. Согласно исследованиям ИААА [1] потери плодородия почв в ЕС из-за загрязнения воздуха составляли 30 млн. куб. м в год общей стоимостью 10 млрд. экю. Кроме того, около 1 % общей площади лесов каждый год уничтожались пожарами, от которых прежде всего страдало Средиземноморье. На этом фоне Сообщество в 1989 г.

утвердило политику лесного хозяйства [8] предназначенную: (а) защитить лесной фонд от угрозы окисления и пожара; (б) повысить продуктивность лесов; (в) развить лесоводство и связанную с лесом деятельность, особенно в сельских районах; (г) развернуть лесонасаждение на сельскохозяйственных землях.

При этом следовало заглядывать и за пределы упомянутых задач, устанавливая соответствие между внутренним производством древесины и нормами потребления, а также обязательствами Сообщества по решению глобальной проблемы сведения лесов. В число долгосрочных целей, среднесрочных задач и мер развития сельского и лесного хозяйства вошли:

- 1) поддержание основных природных процессов, необходимых для устойчивости аграрного сектора, особенно сохранение воды, почвы, и генетических ресурсов;
- 2) нейтрализация или сокращение уровня нитратов в грунтовых водах и предупреждение эвтрофикации озер и морей;
- 3) увеличение уровня органики в почве;
- 4) установление стандартов эмиссии для новых комбикормов и силоса;
- 5) сокращение использования фосфатов;
- 6) материальное стимулирование коррекции сельского и лесного хозяйства с требованиями экологического законодательства;
- 7) снижение химикатов до их нейтрализации в отношении природных процессов;
- 8) установление равновесия между введением питательных веществ и поглощающей способностью почв и растений;
- 9) ограничение пестицидов с внедрением интегрированного контроля за вредителями;
- 10) поддержание биологического разнообразия и естественных сред обитания, минимизация природных рисков и пожаров;
- 11) программы поддержания агрокультурно-экологических зон (FEOGA);
- 12) защита подверженных опасности видов животных;
- 13) переоценка условий лицензирования ирригации и дренажа;
- 14) расширение плантаций лесов, включая сельскохозяйственные земли.

Ряд Регламентов Комиссии [13, p. 1; 14, p. 25; 14, p. 3-19; 17, p. 9-32; 18, p.3-25] совершенствовали правила выполнения Регламента Совета № 3528/86. Оговаривалось, в частности, что финансовый вклад Сообщества должен обеспечивать периодическую инвентаризацию нанесенного лесам ущерба, содержание сети пунктов наблюдения для интенсивного и непрерывного контроля за лесными экосистемами, а также пилотные и демонстрационные проекты по улучшению защиты лесов от атмосферного загрязнения.

В Регламенте Комиссии № 926/93 от 1 апреля 1993 г. [10, p.1-35] одной из главных причин потери жизненности лесов Сообщества признавался постоянный выброс атмосферных загрязнителей. Наряду с прямым повреждением деревьев косвенные воздействия через почву ухудшали экосистемы лесов.

Состояние лесов Сообщества продолжало вызывать беспокойство и требовало расширения и координации обзоров в сети участков наблюдения. Анализ химического содержания игл и листьев обеспечивал дополнительную информацию о здоровье лесных экосистем, ибо ограниченное минеральное питание могло быть прямой причиной ухудшения состояния деревьев.

В соответствии со ст. 2 Регламента № 3528/86 для интенсивного и непрерывного контроля за состоянием лесов государства-члены сообщали данные, собираемые сетью постоянных пунктов наблюдения, учрежденной Приложением I к Регламенту Комиссии № 1091/94. Общая методология и формат для подачи данных для непрерывного инвентаризации состояния кроны, почвы, листьев и размеров приращения были установлены в Приложениях III и IV к этому Регламенту.

Регламенты Комиссии № 1390/97 от 18 июля 1997 г. [16, р. 3-19], № 1999 г. [18, р.3-25] вносили дальнейшие дополнения в Регламент № 1091/94 об установлении некоторых детальных правил для выполнения Регламента Совета № 3528/86 о защите лесов от атмосферного загрязнения. Оговаривалось, в частности, что финансовый вклад Сообщества должен обеспечивать периодическую инвентаризацию нанесенного лесам ущерба, в особенности вызванного атмосферным загрязнением, содержание сети пунктов наблюдения для интенсивного и непрерывного контроля за лесными экосистемами, эксперименты, пилотные и демонстрационные проекты по улучшению защиты лесов от атмосферного загрязнения.

С целью повышения эффективности, упрощения и рационализации процедуры на уровне национальном и Сообщества различные меры, для которых необходима финансовая помощь последнего, должны быть интегрированы в ежегодных национальных программах для каждого государства-члена, на основании которых будут приняты детальные правила помощи, включая систему авансовых платежей для финансирования этих программ.

Шестая ныне действующая экологическая программа [19, р. 1] исходит из того, что бережное использование природных ресурсов и охрана глобальных экосистем в качестве условий устойчивого развития должны быть неразрывны с экономическим процветанием и сбалансированным социальным развитием. Такие принципы правовой охраны лесов, как (а) предупреждение и предосторожность в защите здоровья людей и природы, (б) polluter pay (загрязнитель платит) и (в) устранение источников загрязнения были подняты на новую высоту. Ослабить различные источники натека на природу была призвана и дальнейшая (г) интеграция экологических интересов во все политики Сообщества с соблюдением (д) принципа субсидиарности и учетом региональных особенностей ЕС. Стратегически интегрированный подход, связующий новые экологические методы с рынком при участии граждан, предприятий и других посредников должен стимулировать изменения в производстве и структуре общественного и частного потребления с целью предотвращения негативного воздействия на состояние лесов.

Одним из четырех приоритетов Шестой программы стала защита природы и биологического разнообразия посредством сохранения, восстановления и развития жизнедеятельности экосистем, природных мест обитания дикой флоры и фауны для предупреждения дальнейшего опустынивания и убыли разнообразия генетических ресурсов как в ЕС, так и на глобальном уровне. Необходимо противодействовать давлению на леса и другие сбалансированные природные системы, которые являются базой жизнедеятельности общества и основой биоразнообразия. Полное выполнение экологического законодательства – ключ к предотвращению угрозы загрязнения лесов.

Экосистемный подход, предусмотренный Конвенцией о биоразнообразии [12, р.1], применяется, в частности, в процессе: (а) развития *лесной стратегии* ЕС и

внедрения устойчивого управления лесами через национальные программы и планы развития сельских районов с учетом принципа субсидиарности и мониторинга многообразной роли лесов, в том числе в частном секторе; (б) путем расширения рыночной доли древесины из сертифицированных хозяйств с маркировкой экопродукции; (в) предупреждения и борьбы с нелегальной добычей древесины.

При формировании экологической политики предусматривается совершенствование механизмов, основных правил и принципов ответственного управления с широкими консультациями на всех уровнях и содействием эффективному выбору мер для достижения оптимальных результатов, а также улучшение предшествующей оценки воздействия на окружающую среду и последующей оценки эффективности мер по выполнению экологических задач. Важны выбор приоритетов в исследовательских программах ЕС, координация экологических поисков в государствах-членах и развитие связей между экологами и другими специалистами. Регулярная информация должна обеспечивать основу для политических решений в области окружающей среды, выражать главные тенденции ее эволюции и параметры интеграции и служить базой для законодательных инициатив.

Реализации этих задач служит Регламент Европейского парламента и Совета (ЕС) № 2152/2003 о мониторинге лесов и экологического взаимодействия в Сообществе (Лесной фокус) [20], в котором леса рассматриваются как комплексные экосистемы.

В завершение хотелось бы указать, что желание сблизить правовое регулирование экологических правоотношений Украины и стран – членов ЕС является не просто требованием времени в связи с реформированием новых отношений на геополитической карте мира, но и необходимой закономерностью развития внутренней и внешней функций экологической политики Украины.

**Список литературы:** 1. International Institute for Applied Systems Analysis, Austria: Executive Report 17, February 1991. 2. Official Journal of the EU: Luxembourg, C 33, 23.05.1973. 3. OJ C 112 20.12.1973. 4. COM (86) 26, 31. 1. 1986. 5. OJ L 326 21.11.1986; 1696/87 OJ L 161, 10.06.1987 с изм. 926/93 OJ L 100, 26.04.1993. 6. OJ C 328 07.12.1987. 7. OJ L 165 15.06.1989. 8. COM(88) 255; OJ L 165, 15.06.1989. 9. OJ L 217 31.07.1992. 10. OJ L 100 26.04.1993 с изм.: OJ L 097 15.04.1994. 11. OJ C 138 17.05.1993. 12. OJ L 309, 13.12.1993. 13. 1091/94 OJ L 125 18.05.1994. 14. 690/95 OJ L 071 31.03.1995; 1390/97 OJ L 190, 19/07/1997. 15. OJ L 051 21.02.1997. 16. OJ L 190 19/07/1997. 17. 1545/1999 OJ L 180, 15/07/1999. 18. 2278/1999 OJ L 279 29.10.1999. 19. 1600/2002/EC OJ L 242, 10.9.2002. 20. OJ 2003 L 324/1. 21. www.delukr.cec.eu.int.

*Надійшла до редакції 17.04.2007 р.*