



Е.М. Гордеева\*

## Основные тенденции развития политики и права Европейского союза в области лесного хозяйства: от истоков к современности

**Аннотация.** Если площадь лесов мира продолжит сокращаться так же быстро, как в настоящее время, то через всего 775 лет человечество рискует потерять все леса на Земле. Среди прочих причин обезлесения международными экспертами называется несовершенство национального законодательства. В отличие от глобальной тенденции, в Европейском союзе (ЕС) площадь лесов увеличивается на протяжении уже более 60 лет. Этот факт позволяет сделать предположение об эффективности политики и права ЕС в области лесного хозяйства. В статье проводится анализ основных тенденций развития законодательства ЕС в области лесного хозяйства, рассматриваются перспективы его развития до 2020 г. В ходе исследования автором статьи использовались различные методы исследования, позволяющие глубоко проанализировать процесс интеграции законодательства ЕС в области лесного хозяйства: дедуктивный и индуктивный методы, историко-правовой, сравнительно-правовой в сочетании с комплексным и системным анализом. Политика и право ЕС в области лесного хозяйства редко бывают предметом научной рефлексии, и потому остаются малоизученными. Данная статья — одна из первых, которая целостно характеризует тенденции развития политики и права ЕС в области лесного хозяйства, определяя объективные условия их возникновения и необходимость интеграции. Эффективность политики и права ЕС в области лесного хозяйства сегодня является результатом постепенной и поэтапной интеграции в целях решения насущных проблем (изменение климата; развитие лесной промышленности, биоэнергетики, зеленой экономики; содействие научным исследованиям в области лесного хозяйства и др.) на протяжении более 50 лет.

**Ключевые слова:** право ЕС, лесная политика ЕС, принцип государственного суверенитета, интеграция, Лесная стратегия, Лесной план действий, неистощительное лесное хозяйство, комитет лесного хозяйства, экологическое право ЕС, лесное хозяйство.

Глобальные темпы обезлесения в последние десять лет идут на спад, но по-прежнему остаются на тревожно высоком уровне<sup>1</sup>. По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), в период с 2000 по 2010 г. чистое сокращение лесной площади на Земле составило 5,2 млн га в год<sup>2</sup>. Если площадь лесов продолжит сокращаться так же быстро, то всего через 775 лет исчезнут все леса мира<sup>3</sup>. По мнению международных экспертов, к обезлесению и деградации лесов ведут несовершенство национального законодательства и судопроизводства, незаконная торговля, национальная политика, которая поощряет обращение лесных земель в земли другого назначения и другие причины<sup>4</sup>.

В отличие от глобальной тенденции обезлесения, в Европейском союзе (ЕС) на протяжении уже более 16 лет площадь лесов постоянно увеличивается<sup>5</sup>. В настоящее время европейские леса и иные земли, покрытые лесной растительностью, занимают совокупно более 176 млн га (что составляет 5 % мировых лесов)<sup>6</sup>. Ежегодно площадь лесов ЕС увеличивается в среднем на 0,4 %, в том числе благодаря специальным программам по облесению (лесонасаждению)<sup>7</sup>. Данный фактор позволяет сделать предположение об эффективности политики и права ЕС в области лесного хозяйства. Изучение основных тенденций их развития может быть полезно для сравнительного анализа и принятия решений в целях совершенствования системы управления лесными ресурсами в рамках отдельного федеративного государства, в котором

<sup>1</sup> См.: Продовольственная и Сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций (ФАО), Глобальная оценка лесных ресурсов 2010 г. Основной отчет. Рим, 2011. С. XIII.

<sup>2</sup> Для сравнения в период с 1990 по 2000 г. чистая убыль лесной площади на Земле составляла ежегодно 8,3 млн га. См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: ФАО ООН. Состояние лесов мира, 2012. Рим, 2012. С. 19.

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 20.

<sup>5</sup> См.: European Commission (EC), European Union Forests and Forest Related Policies. URL: [http://ec.europa.eu/environment/forests/home\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/home_en.htm) (последнее посещение — 1 апреля 2014 г.).

<sup>6</sup> См.: Там же.

<sup>7</sup> ЕС, Forest resources in the EU, Memo/13/806. Brussels, 20 Sept. 2013.

© Гордеева Е.М., 2014

\* Гордеева Елена Михайловна — ассистент кафедры международного права Университета Хасселта.

[[yelena.m.bakulina@gmail.com](mailto:yelena.m.bakulina@gmail.com)]

123995, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская, д. 9.



так же, как и в ЕС, федеральное (или наднациональное) законодательство соотносится и/или конкурирует с законодательством отдельных субъектов федерации (или стран-участниц).

В настоящее время ЕС представляет собой «государствоподобное»<sup>8</sup> интеграционное объединение, в состав которого входят 28 экономически развитых стран Европы с населением более 500 млн человек<sup>9</sup> и совокупной территорией около 5 млн кв. км.<sup>10</sup> Несмотря на то, что леса покрывают 42 % территории ЕС, в лесном хозяйстве занято около 4 млн человек<sup>11</sup>, а доля лесного сектора в ВВП Евросоюза составляет 1,3 %<sup>12</sup>, международными договорами ЕС учредительного характера<sup>13</sup>, то есть первичным правом ЕС вопросы лесного хозяйства не урегулированы. Это связано прежде всего с тем, что изначально в соответствии с Римским договором 1957 г., учреждающим Европейское Экономическое Сообщество, лесное хозяйство не вошло в сферу интеграции<sup>14</sup>. С тех пор разработка и реализация общей политики в области лесного хозяйства на территории ЕС определяется нормами права, регулируемыми общую аграрную политику, охрану окружающей среды, свободное движение лиц, услуг и капиталов и др.

Свою компетенцию в области лесного хозяйства, как и в других сферах общественной жизни, Евросоюз осуществляет посредством своих институтов и иных специальных органов. Однако ни в Совете ЕС, главном законодательном институте ЕС, ни в Европейском Парламенте нет постоянно действующих формаций и комитетов, к ведению

которых бы относились исключительно вопросы лесного хозяйства. В Европейской Комиссии (ЕК), главном исполнительном органе ЕС, среди 28 Комиссаров нет члена ЕК — уполномоченного исключительно по вопросам лесного хозяйства, нет специализированного генерального директора<sup>15</sup>. Лес является предметом заботы сразу нескольких Комиссаров ЕК и генеральных директоров (например, сельского хозяйства и развития сельской местности; промышленности и предпринимательства; окружающей среды и др.).

Компетенция ЕС в отношении лесов существенно ограничена одним из старейших принципов международного права — неотъемлемым государственным суверенитетом в отношении собственных природных ресурсов<sup>16</sup>. Лес традиционно относится к ресурсам, находящимся исключительно под юрисдикцией конкретного государства. Физически леса находятся на территории отдельного государства. Многие функции леса имеют важное экономическое, экологическое и социальное значение для страны (прежде всего это экономически выгодные эксплуатационные функции, то есть промышленная заготовка древесины и других видов лесного сырья и продукции; а также к таким функциям относятся водоохраные функции, то есть регулирование режима рек, озер, водохранилищ и других водных объектов; защитные функции, то есть защита различных объектов и территорий от неблагоприятных природных или антропогенных условий и др.). А к компетенции ЕС относятся только те суверенные права, которые ему добровольно делегированы государствами-членами.

В странах — участницах ЕС управление лесным хозяйством осуществляется в рамках национального права, становление и развитие которого тесно связано с климатическими условиями,

<sup>8</sup> См.: Кашкин С.Ю. Право Европейского союза. М.: Юрайт, 2014. С. 9, 22, 30–32.

<sup>9</sup> 3-е место в мире по численности населения после Китая и Индии.

<sup>10</sup> 7-е место в мире по территории.

<sup>11</sup> Eurostat. Agriculture, forestry and fishery statistics. European Commission, 2013. P. 208.

<sup>12</sup> Данные по состоянию на 2009 г. См.: EC. Commission staff working document. A new EU forest strategy: for forests and the forest-based sector. COM (2013) 659 final, SWD (2013) 343 final. Brussels, 20.09.2013. P. 34.

<sup>13</sup> Договор о функционировании Европейского союза, Римский договор, учреждающий Евроатом, Договор о Европейском союзе, а также международные договоры, изменяющие и дополняющие их.

<sup>14</sup> Римский Договор 1957 г. устанавливал, что «общий рынок охватывает сельское хозяйство и торговлю сельскохозяйственными продуктами. Под сельскохозяйственными продуктами имеются в виду продукты земледелия, животноводства и рыболовства, а также продукты первичной переработки, имеющие прямое отношение к этим продуктам». Полный перечень продуктов был представлен в Прил. 1 к договору. За исключением пробковой продукции (в настоящее время в ЕС производится около 80 % мирового объема производства пробковой продукции), лесные продукты в договоре не упомянуты. См.: European Parliament, European Parliament Fact Sheets, 4.2.0 Forestry Policy. URL: [http://www.europarl.europa.eu/facts\\_2004/4\\_2\\_0\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/facts_2004/4_2_0_en.htm) (последнее посещение — 3 апреля 2014 г.); EC. Commission staff working document. A new EU forest strategy: for forests and the forest-based sector. COM (2013) 659 final, SWD (2013) 343 final. Brussels, 20.09.2013. P. 32.

<sup>15</sup> Zajac St., Sikora A, Rzewuski W. Regulacje prawne i finansowe oraz dzialania w zakresie lesnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej. Institut Badawczy Lesnictwa, Sekocin Stary, 2007. S. 6–24.

<sup>16</sup> Стокгольмская Декларация. Принята на Конференции ООН по проблемам окружающей человека среды 16 июня 1972 г. Принцип 21; Декларация по окружающей среде и развитию. 1992 г. Принцип 2. В отношении лесов см.: Non-Legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests. 1992. Principles 1 (a), 2 (a); Non-legally binding instrument on all types of forests. 2007. Preamble, recital 4. Подробнее о принципе суверенитета государства над природными ресурсами см.: Kiss A., Shelton D. Guide to International Environmental Law. Martinus Nijhoff Publishers, 2007. P. 11–12; Sands Ph. Principles of International Environmental Law. UK. Cambridge University Press. 2003. P. 235. Соколова Н.А., Международно-правовые пределы осуществления суверенитета над природными ресурсами // Международное право — International Law. 2009. № 1 (37). С. 5–16; Brunnee J., Nolkaemper A. Between the forests and the trees — an emerging international forest law // Environmental Conservation. 1996. № 23 (4). P. 307–314; Гордеева Е.М. Международное лесное право и национальное лесное право (на примере Фламандского Региона Королевства Бельгия) // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 9 (29). С. 72–85.



культурой и уровнем социально-экономического развития<sup>17</sup>. Этим объясняется разнообразие форм собственности на леса; породного и количественного состава; целей, задач, и основных принципов ведения лесного хозяйства в странах ЕС. Так, например, в целом около 60 % лесов ЕС находится в частной собственности. Однако в Португалии этот показатель достигает 98, 4 %, а в Польше и Болгарии, напротив, не превышает и 20 %<sup>18</sup>. Более 20 млн. га (около 13 % от общей площади) лесов ЕС находятся на охраняемых природных территориях, например, в национальных парках. Наиболее крупные подобные территории расположены в Италии, Германии, и Испании<sup>19</sup>. А вот в Швеции и Финляндии находятся крупные лесные территории (около 20 млн. га в каждой стране), предназначенные для промышленной заготовки древесины и других видов лесного сырья и продукции<sup>20</sup>. Естественно, что национальное лесное законодательство прежде всего обеспечивает государственные интересы. Суверенитет в данном случае проявляется в том, что страны ЕС обладают самостоятельностью относительно эксплуатации лесов, независимостью в выборе приоритетов развития, формировании и реализации национальной лесной политики.

Однако суверенитет в отношении лесных ресурсов стран ЕС не абсолютен. Своеобразный предел осуществления государственного суверенитета в общих интересах ЕС был установлен в 1987 г., когда Единым Европейским Актом<sup>21</sup> были внесены изменения в Договор об учреждении Европейского Сообщества<sup>22</sup>. Ст. 130 (г-т) были обозначены цели и задачи, принципы и направления политики ЕС в области окружающей среды. С этого момента на территории всего ЕС стали активно внедряться системы оценки воздействия на окружающую среду, проводится экологический мониторинг, распространялась экологическая информация. А во вторичном праве ЕС появились первые регламенты<sup>23</sup>, предусматривающие сбор статистической

информации о лесном хозяйстве ЕС: «Об охране лесов ЕС от пожаров»<sup>24</sup> и «О защите лесов от атмосферного загрязнения»<sup>25</sup>.

Еще одним важным шагом на пути к интеграции политики ЕС в области лесного хозяйства стало учреждение в 1989 г. в аппарате Генерального Директората по вопросам сельского хозяйства и развития сельской местности Европейской Комиссии постоянно действующего комитета лесного хозяйства. В настоящее время это наднациональный орган, члены которого назначаются Правительствами стран — участниц ЕС. Основными задачами являются: обмен информацией между странами — членами ЕС, между странами ЕС и Европейской Комиссией, а также консультационное сопровождение политики ЕС в области лесного хозяйства<sup>26</sup>.

В начале 1990-х гг. благодаря активной работе институтов и органов ЕС, в том числе и специализированного постоянно действующего Комитета лесного хозяйства, ЕС присоединился к ряду международных конвенций, резолюций и деклараций, регулирующих вопросы лесного хозяйства, среди них: резолюции министерских конференций в Страсбурге (1990 г.)<sup>27</sup> и в Хельсинки (1993 г.)<sup>28</sup>; «Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов» (Принципы лесоводства, 1992 г.)<sup>29</sup>; и «Рамочная конвенция ООН об изменении климата» (РКИК, 1992 г.)<sup>30</sup>. Без координации действий стран — участниц ЕС на уровне ЕС достижение целей обозначенных в международных договорах представлялось невозможным. Необходимость реализации взятых в рамках международных соглашений обязательств стимулировала дальнейшее развитие единой для ЕС лесной политики.

<sup>24</sup> Council Regulation (EEC) № 2158/92 on the protection of the Community's forests against fire.

<sup>25</sup> Council Regulation (EEC) № 3528/86 on the protection of forests against atmospheric pollution.

<sup>26</sup> До настоящего времени состоялось 131 заседание в рамках комитета. Последнее заседание было проведено 4–5 декабря 2013 г. Более подробно см.: ЕС, Agriculture and Rural Development, Forestry Measures, Standing Forestry Committee. URL: [http://ec.europa.eu/agriculture/committees/forestry\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/committees/forestry_en.htm) (последнее посещение — 3 апреля 2014 г.); Council Decision of 29 May 1989 setting up a Standing Forestry Committee. Official Journal L 165, 15/06/1989. P. 0014–0015.

<sup>27</sup> Forest Europe. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Strasbourg. 1990. URL: [http://www.forest-europe.org/ministerial\\_conferences/strasbourg199](http://www.forest-europe.org/ministerial_conferences/strasbourg199) (последнее посещение — 15 апреля 2014 г.).

<sup>28</sup> Forest Europe. Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. Helsinki. 1993. URL: [http://www.forest-europe.org/ministerial\\_conferences/helsinki1993](http://www.forest-europe.org/ministerial_conferences/helsinki1993) (последнее посещение — 15 апреля 2014 г.).

<sup>29</sup> Non-legally binding authoritative statement of principles for a global consensus on the management, conservation and sustainable development of all types of forests. Forest Principles. United Nations General Assembly. A/CONF.151/26.1992. Vol. III.

<sup>30</sup> United Nations Framework Convention on Climate Change, adopted 9 May 1992, in force 21 March 1994.

<sup>17</sup> См.: Гордеева Е.М., Хлебовски К. Правовые основы управления лесами Республики Польша // Теоретическая и прикладная экология. 2013. № 3. С. 101–104. В общем о национальном законодательстве стран — участниц ЕС см.: Аверина К.Н. Экологическая политика ЕС в области охраны лесов // Международное Право. 2013. № 3. С. 36–51; Аверина К.Н., Гурьева Л.А. Правовая охрана лесов: сравнительно-правовой анализ. Сыктывкар: СЛИ, 2013. 135 с.

<sup>18</sup> См.: Eurostat. Agriculture, forestry and fishery statistics, 2013 edition. European Commission. 2013. P. 193.

<sup>19</sup> См.: Eurostat. Forestry in the EU and the World, a Statistical Portrait. European Commission. 2011. P. 22.

<sup>20</sup> См.: Ibid.

<sup>21</sup> Single European Act. Official Journal L 169 of 29 June 1987.

<sup>22</sup> Treaty Establishing a European Economic Community. 25 March 1957.

<sup>23</sup> Регламент — нормативный правовой акт ЕС, который имеет общее действие, является обязательным в полном объеме и подлежит прямому применению во всех государствах-членах ЕС. См. Кашкин С.Ю. Указ. соч. С. 53.



Последним необходимым шагом для принятия единой союзной политики по лесам ЕС послужил доклад Комитета по окружающей среде, здравоохранению и защите прав потребителей, представленный в 1995 г. в Парламенте ЕС<sup>31</sup>. В документе признавалась значимость лесного хозяйства для ЕС в целом (леса занимают чуть более 40 % территории ЕС; доля лесного сектора в ВВП составляет 1 % (1991 г.); около 3 млн работников занято в лесном хозяйстве<sup>32</sup> и др.); указывалось, что на всей территории ЕС леса нуждаются в охране и защите от пожаров, загрязнения атмосферы, изменения климата и других экологических и антропогенных угроз; подчеркивалось, что меры, принимаемые ЕС в лесном хозяйстве, фрагментарны, слабо скоординированы между собой и с национальным законодательством стран — членов ЕС, и, как следствие, — неэффективны. В заключении Доклад призывал к созданию единой общеевропейской лесной стратегии<sup>33</sup> на основе принципа субсидиарности<sup>34</sup> и в соответствии с концепцией неистощительного управления лесным хозяйством<sup>35</sup>.

В ответ на предпринятые шаги по интеграции политики ЕС в области лесного хозяйства в конце 1998 г. Европейская Комиссия разработала и представила в законодательные институты ЕС проект Лесной стратегии<sup>36</sup>. Европейская Комиссия и Европейский Парламент рекомендовали принять Стратегию в форме нормативно-правового акта общеобязательного характера. Однако в довольно сжатые сроки Совет ЕС утвердил документ своей резолюцией<sup>37</sup>, имеющей лишь рекомендательный

и политический характер; являющейся источником «мягкого права». Несмотря на это, до сих пор данный документ считается политической хартией ЕС в вопросах лесного хозяйства<sup>38</sup>.

Стратегия 1998 г. преследовала цель скоординировать политику ЕС в области лесного хозяйства с национальным лесным законодательством стран — участниц ЕС в связи с необходимостью неистощительного управления лесным хозяйством, учета многофункциональности лесов и их значения для всей интеграционной организации, а также для сохранения и увеличения лесного биоразнообразия.

Уже в 2005 г. Европейская Комиссия представила Отчет о реализации Стратегии 1998 г.<sup>39</sup> в Совет ЕС и Европейский Парламент. Отчет в очередной раз указал на отсутствие скоординированных действий в области лесного хозяйства между государствами — членами ЕС, институтами и органами ЕС; на необходимость пересмотра всех инструментов ЕС, оказывающих влияние на управление лесами, а также на необходимость дальнейшей координации таких инструментов. В заключение Отчет призывал к разработке более детального, чем Лесная стратегия, Лесного плана действий в целях неистощительного управления лесным хозяйством.

Первый Лесной план действий ЕС был принят в 2006 г.<sup>40</sup> План охватывал период с 2007 по 2011 г. Это был рамочный документ, основу которого составляли политические цели в области лесного хозяйства, а также инструменты и меры, разработанные для достижения иных политических целей, но оказывающие значительное влияние на лесной сектор.

Например, среди инструментов Лесного плана действий 2006 г. была программа создания экологической сети «Натура 2000», предусмотренная двумя директивами<sup>41</sup> в рамках политики ЕС по охране окружающей среды. Звенья экологической цепочки «Натура 2000» — это, в том числе, и лесные участки (всего около 25 % лесов ЕС), находящиеся под дополнительной охраной, где деятельность человека ограничена, но полностью из хозяйственной деятельности такие территории

<sup>31</sup> См.: Thomas Report. Environmental Committee of the European Parliament. 1995.

<sup>32</sup> См.: Ibid. P. 1.

<sup>33</sup> European Parliament. Resolution A4-0414/96. OJ C 55, 24.2.1997. P. 22.

<sup>34</sup> Принцип субсидиарности, один из специальных принципов экологического права ЕС, означающий, что ЕС должен осуществлять деятельность в тех вопросах, с которыми государства-члены не могут справиться самостоятельно или решение которых на уровне Союза будет более эффективным, чем на уровне государства-члена.

<sup>35</sup> Управление и использование лесов и лесных земель таким образом и в таких объемах, которые позволяют сохранить их биоразнообразие, продуктивность, регенеративные возможности, жизнеспособность, и потенциал осуществлять в настоящее время и в будущем соответствующие экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях, а также управление и использование лесов и лесных земель, которые не наносят вред иным экосистемам. См.: Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe. Resolution H1. Part D «Sustainable Management». URL: [http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC\\_helsinki\\_resolutionH1.pdf](http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf) (последнее посещение — 6 Апреля 2014 г.).

<sup>36</sup> EC. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a Forestry Strategy for the European Union. Brussels. 18.11.1998. COM (1998) 649 final.

<sup>37</sup> Council of the European Union. Council Resolution on Forestry Strategy for the European Union. 15 December 1998. 1998/C 56/01. OJ 26.2.1999 C 56/1.

<sup>38</sup> EC. EU Forests and Forest Related Policies. URL: [http://ec.europa.eu/environment/forests/home\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/forests/home_en.htm) (последнее посещение — 9 Апреля 2014 г.).

<sup>39</sup> EC. Communication from the European Commission to the Council and the European Parliament Reporting on the Implementation of the EU Forest Strategy. Brussels. 10 March 2005. COM (2005) 84 final.

<sup>40</sup> EC. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 15 June 2006 on an EU Forest Action Plan (COM (2006) 302) final. Not published in the Official Journal.

<sup>41</sup> Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora. OJ. L 206, 22/07/1992. P. 7–50; Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council 30 November 2009 on the conservation of wild birds. OJ. L 26/01/2010. P. 7–25.



не исключены<sup>42</sup>. Общая аграрная политика ЕС (2007–2013), рассматривалась в Плане как инструмент, предусматривающий финансирование лесного сектора (за период с 2007 по 2013 г. из Сельскохозяйственного фонда развития сельской местности ЕС в лесное хозяйство было направлено 5,4 млрд евро<sup>43</sup>). Из политики ЕС в области изменения климата, к инструментам, оказывающим значительное влияние на лесной сектор, в План вошла директива, предусматривающая использование возобновляемых источников энергии<sup>44</sup> (лесная биомасса — источник примерно половины объема потребляемой в ЕС энергии из возобновляемых источников<sup>45</sup>). В Плане рассматривалась и Водная рамочная директива<sup>46</sup> и многие другие, косвенно влияющие на ведение лесного хозяйства ЕС.

Лесной план действий ЕС 2006 г. предусматривал четыре основных цели: обеспечение конкурентоспособности лесного хозяйства ЕС в долгосрочной перспективе; улучшение и охрану окружающей среды; улучшение качества жизни; содействие координации действий и сотрудничеству в области лесного хозяйства. Восемнадцать ключевых действий конкретизировали, каким образом должны быть достигнуты данные цели. Основной координационной и информационной платформой по реализации Плана являлся постояннодействующий Комитет по лесам Европейской Комиссии.

В ходе реализации Лесного плана действий 2006 г. были выявлены недостатки лесной политики ЕС: разрозненность в практике реализации среди государств — членов ЕС; непоследовательность и фрагментарность контроля со стороны ЕС за достижением поставленных целей; и несоответствие, часто даже противоречие, целей разных инструментов, оказывающих влияние на лесное хозяйство. Так, например, с одной стороны Лесная стратегия ЕС 1998 г. и Лесной план действий 2006 г. предусматривали неистощительное ведение лесного хозяйства в ЕС. А выполнение обязательств в соответствии с Директивой 2009/28/ЕС о стимулировании использования энергии из

возобновляемых источников<sup>47</sup> предполагает резкое увеличение использования древесины в ЕС. По оценкам Еврокомиссии, если ЕС, в соответствии с директивой 2009/28/ЕС, достигнет 20 % доли энергии из возобновляемых источников в валовом конечном потреблении, то объем древесины, используемый исключительно на энергетические цели, будет эквивалентен всему сегодняшнему объему заготовки древесины в ЕС<sup>48</sup>. Кроме того, по оценкам Международного энергетического агентства (МЭА), для замены 10 % транспортного топлива биотопливом к 2020 г.<sup>49</sup> потребуются дополнительное увеличение площадей земель сельскохозяйственного назначения на 38 %; что может сказаться на переводе лесных земель в нелесные<sup>50</sup>. Резкое увеличение объемов заготовки древесины в энергетических целях могут привести к значительным экологическим рискам не только в Союзе, но и в странах — основных экспортёрах лесной продукции<sup>51</sup>. Выявленные в ходе реализации Лесного плана действий 2006 г. недостатки продемонстрировали необходимость дальнейшего совершенствования политики и права ЕС в области лесного хозяйства.

В 2010 г. Европейская Комиссия опубликовала Зелёную книгу<sup>52</sup> «Об охране лесов, об информации о лесах в Европейском союзе: подготовка лесов к изменению климата»<sup>53</sup>. В Книге были кратко охарактеризованы леса ЕС; перечислены их основные функции и описано их значение для интеграционной организации в целом, а также в глобальном масштабе; определены риски, свя-

<sup>42</sup> См.: Гордеева Е.М. Хлебовски К. Указ. соч. С. 102.

<sup>43</sup> ЕС. COM (2013) 659 final. P. 16.

<sup>44</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council, 23 April 2009 on the promotion of the use of Energy from renewable sources and amending and repealing Directives 201/77/EC and 2003/30/EC. OJ. 2009. L 140/16. См. Также: Gordeeva Y.M. Wood Biomass Sustainability under the Renewable Energy Directive // To be published in the Proceedings of the First European Environmental Law Forum. NL. 2014.

<sup>45</sup> См.: Mantau U. Real potential for changes in growth and use of EU forests, EU Wood, Final Report. 2010. P. 43; ЕС. Eurostat. Agriculture, Forestry and Fishery Statistics. 2013. P. 197–198; ЕС. COM(2013) 659 final. Brussels. 20 Sept. 2013. P. 3.

<sup>46</sup> Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Community action in the field of water policy. OJ. L. 327, 22 Dec. 2000.

<sup>47</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council, 23 April 2009 on the promotion of the use of Energy from renewable sources and amending and repealing Directives 201/77/EC and 2003/30/EC. OJ. 2009. L 140/16.

<sup>48</sup> ЕС. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of Regions, A new EU Forest Strategy: for Forests and Forest-based Sector. COM (2013) 659 final. 2013. P. 2.

<sup>49</sup> Directive 2009/28/EC of the European Parliament and of the Council, 23 April 2009 on the promotion of the use of Energy from renewable sources and amending and repealing Directives 201/77/EC and 2003/30/EC. OJ. 2009. L 140/16.

<sup>50</sup> International Energy Agency (IEA). Biofuels for Transport an International Perspective. P. 130.

<sup>51</sup> См.: Гордеева Е.М. Исследовательский проект Университета Хасселт (Бельгия) «Роль лесов в международном праве изменения климата» // Изменение климата. № 44. 2013. С. 13–17.

<sup>52</sup> Зеленая книга («Green Paper») в праве ЕС — отчет, информация о текущем состоянии дел, подготовленный институтом ЕС в целях публичного обсуждения какого-либо вопроса; не предполагает обязательств к действиям. Как правило, такие документы являются первым шагом на пути к внесению изменений в нормативные акты ЕС. URL: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/82326.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/82326.stm) (последнее посещение — 10 апреля 2014 г.).

<sup>53</sup> См.: ЕС. Green Paper. On Forest Protection and Information in the EU: Preparing forests for climate change. COM (2010) 66 final. Brussels, 2010. P. 1; Аверина К.Н., Экологическая политика ЕС в области охраны лесов // Международное Право. 2013. № 3. С. 36–51.



занные прежде всего с последствиями измененного климата; представлен перечень существующих инструментов в целях охраны лесов, а также перечень средств для сбора информации о лесах. Дополнительно в Книге поднимался вопрос о возможных предложениях по повышению эффективности управления лесным хозяйством ЕС в будущем. Информация была адресована широкому кругу респондентов: институтам и органам ЕС, странам — членам ЕС, гражданам ЕС и иным заинтересованным лицам<sup>54</sup>.

Обсуждение Зелёной книги длилось 5 месяцев, в ходе которых был получен 261 отзыв от широкого круга респондентов. Итоги обсуждения были представлены в отчете Европейской Комиссии «Итоги консультаций по Зелёной книге об охране лесов и об информации о лесах в ЕС»<sup>55</sup>. На основе публичных консультаций сделан вывод о необходимости дальнейших активных действий в области лесного хозяйства на уровне Евросоюза.

В Европейском Парламенте уже в 2011 г. по результатам проведенных Европейской Комиссией консультаций о лесах ЕС был представлен Доклад Комитета по окружающей среде, здравоохранению и безопасности пищевых продуктов<sup>56</sup>. В Докладе дана промежуточная оценка реализации Лесного плана действий 2006 г. Положительно охарактеризовано достижение лишь первой из четырех приоритетных целей Плана (обеспечение конкурентоспособности лесного хозяйства ЕС в долгосрочной перспективе); прогресс на пути к остальным трем целям признан неудовлетворительным<sup>57</sup>. Доклад указал на отсутствие полной и достоверной информации о лесах. Во многом это связано с отсутствием финансирования; однако не менее важным является факт отсутствия актов общеобязательного характера, регулирующих унифицированное представление информации о лесном хозяйстве ЕС<sup>58</sup>. Так, например, до сих пор в ЕС нет общего официального понятия «лес»<sup>59</sup>.

<sup>54</sup> URL: [http://ec.europa.eu/environment/consultations/forests\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/consultations/forests_en.htm) (последнее посещение — 10 апреля 2014 г.).

<sup>55</sup> EC. Report on the Stakeholder Consultation Concerning the Commission Green Paper on Forest Protection and Information. COM (2010) 66 final. URL: <http://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/2010-GP%20cons-rep%20web.pdf> (последнее посещение — 10 апреля 2014 г.).

<sup>56</sup> European Parliament. Committee on the Environment, Public Health and Food Safety. Report on the Commission Green Paper on forest protection and information in the EU: preparing forests for climate change. A7-0113/2011.

<sup>57</sup> Ibid. P. 19.

<sup>58</sup> Ibid. P. 19–20.

<sup>59</sup> Часто за основу берут определение, используемое на Министерской конференции по защите лесов в Европе: «Лес — это земли, покрытые деревьями (или с плотностью насаждения деревьев) более чем на 10 % и площадью более 0,5 га, если выросшие в естественной среде деревья достигают высоты как минимум 5 метров». Однако в Республике Польша под «лесом» понимается: «территория (земля), площадью не менее 0,10 га, покрытая лесной растительностью (лесными культурами — деревьями и кустами, а также лес-

Важным стал тот факт, что в связи с угрозой происходящего на Земле изменения климата, серьезными доказательствами которого считаются участвовавшие природные катастрофы и экстремальные погодные явления (наводнения, засухи, ураганы и т.д.)<sup>60</sup>, в Докладе, представленном в Европейском Парламенте в 2011 г., «лес» рассматривается уже не только с позиций государственного суверенитета. В борьбе с глобальным потеплением функции леса по предотвращению и/или адаптации к изменениям климата<sup>61</sup> признаются важными для всей интеграционной организации «Европейский союз». Изменения климата, в свою очередь, ведут к деградации лесов и обезлесению на всей территории ЕС. В этой связи законодательство стран — членов ЕС признаётся «недостаточным»<sup>62</sup>; охрану и защиту лесов ЕС от антропогенных и природных угроз предлагается осуществлять на наднациональном уровне.

Учитывая накопленный опыт управления лесным хозяйством в ЕС, а также в связи с тем, что Договором о функционировании ЕС не урегулированы должным образом вопросы ведения лесного хозяйства, в сентябре 2013 г. Европейская Комиссия приняла «Новую лесную стратегию ЕС: ради лесов и лесного сектора»<sup>63</sup>. Документ интегрирует внешнюю и внутреннюю политику, устанавливает стратегические приоритеты для развития лесного хозяйства ЕС до 2020 г. и признаёт многофункциональность лесов.

ным подростом); либо частично непокрытая лесной растительностью, но территория (земля), предназначенная для продукции лесного хозяйства; либо территория, входящая в состав заповедника или национального парка, либо вписанная в реестр памятников природы». А во Фламандском Лесном Декрете Королевства Бельгии 1990 г. понятие «лес» включает в себя три части: само определение и перечисление типов растительности, которые могут и не могут быть отнесены к лесам. Более подробно см.: Гордеева Е.М. Международное лесное право и национальное лесное право (на примере Фламандского региона Королевства Бельгия) // Вопросы современной юриспруденции. 2013. № 9 (29). С. 72–85; Гордеева Е.М. Хлебовски К. Указ. соч. С. 102; Lesniewska F. Definitions of «forests» in international environmental law: Implications for ecosystems, peoples and climate change. Ghent, 2010. P. 1–12.

<sup>60</sup> См.: Гордеева Е. М. Новая рамочная политика Европейского Союза в области климата и энергетики до 2030 года // Евразийский Юридический Журнал. 2014. № 3 (70). С. 35–41.

<sup>61</sup> Более подробно о взаимосвязи изменения климата и лесов см.: Гордеева Е.М. Исследовательский проект Университета Хасселт (Бельгия) «Роль лесов в международном праве изменения климата» // Изменение климата. 2013. № 44. С. 13–17.

<sup>62</sup> European Parliament. Committee on the Environment, Public Health and Food Safety. Report on the Commission Green Paper on forest protection and information in the EU: preparing forests for climate change. A7-0113/2011. P. 20.

<sup>63</sup> EC. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. COM (2013) 659 final. Brussels. 20 Sept. 2013.



Руководящими принципами Лесной стратегии 2013 г. стали<sup>64</sup>:

- принцип «неистощительного управления и использования лесов» — то есть управления и использования таким образом и в таких объемах, которые позволяют сохранить биоразнообразие, продуктивность, регенеративные возможности, жизнеспособность, и потенциал лесов, осуществлять в настоящее время и в будущем соответствующие экологические, экономические и социальные функции на местном, национальном и глобальном уровнях; а также управление и использование лесов и лесных земель таким образом и в таких объемах, которые не наносят вред иным экосистемам<sup>65</sup>. Признание многофункциональности лесов; лес — источник разнообразной лесной продукции и экосистемных услуг, использование которых должно осуществляться сбалансировано, при обеспечении охраны лесов;
- принцип «ресурсоэффективности», то есть оптимизация вклада лесов и лесного сектора в развитие сельской местности, создание рабочих мест и экономическое развитие;
- принцип «глобальной ответственности», то есть стимулирование неистощительного производства и потребления лесных продуктов.

К 2020 г. Стратегия предполагает переход к управлению всеми лесами на территории ЕС в соответствии с концепцией неистощительного ведения лесного хозяйства<sup>66</sup>. Достижение основной цели будет осуществляться в трёх приоритетных направлениях:

Неистощительное управление лесным хозяйством в целях достижения социальных целей, в том числе:

- поддержки развития сельских и городских населенных пунктов;
- развития конкурентоспособной лесной промышленности, биоэнергетики и зеленой экономики ЕС;
- адаптации лесов к изменениям климата;
- охраны лесов и совершенствования предоставления экосистемных услуг.

Совершенствование базы знаний, в том числе:

- развития базы данных о лесах и их изменениях;
- содействия научным исследованиям и инновациям в области лесного хозяйства.

- Содействие координации и связям, в том числе:
  - обеспечения координации, кооперации и связи в целях согласованности и непротиворечивости лесной политики;
  - развития глобального потенциала лесов.

Для каждого приоритетного направления выработаны соответствующие контрольные промежуточные критерии, которые должны быть достигнуты к 2020 г. По совокупной реализации таких критериев можно будет оценить эффективность Стратегии в целом.

Основной площадкой для достижения поставленных целей будет по-прежнему постоянно действующий Комитет лесного хозяйства в составе Генерального директората по вопросам сельского хозяйства и развития сельской местности Европейской Комиссии. К работе также будут подключены Консультативный комитет по лесам и пробковому производству<sup>67</sup>, Консультативный комитет по лесной промышленности<sup>68</sup>, Экспертная группа по программе «Натура 2000» и др. По прогнозам Европейской Комиссии, на реализацию Лесной стратегии в период с 2014 по 2020 г. из Сельскохозяйственного фонда развития сельской местности ЕС будет потрачено более 5,4 млрд евро<sup>69</sup>. Промежуточная оценка достигнутых результатов запланирована в 2018 г.

В завершение рассмотрения основных тенденций развития лесного законодательства ЕС стоит отметить, что эффективность политики и права ЕС в области лесного хозяйства сегодня являются результатом постепенной и поэтапной интеграции на протяжении более 50 лет. Если изначально в соответствии с Римским договором 1957 г., лесное хозяйство не вошло в сферу интеграции, то в настоящее время Лесная стратегия ЕС 2013 г. стремится к объединению интересов всех государств — членов ЕС в области лесного хозяйства, прежде всего на основе решения насущных проблем (изменения климата; развитие лесной промышленности, биоэнергетики, зеленой экономики; содействие научным исследованиям в области лесного хозяйства и др.). Данные вопросы члены ЕС не всегда могут решать поодиночке (или могут, но не так эффективно, как в рамках интеграционной организации). При этом государственные интересы не исчезают, а страны постепенно передают часть своих суверенных прав надгосударственным институтам ЕС, и таким образом создается новый, наднациональный уровень управления лесным хозяйством на основе концепции неистощительного использования лесов в интересах всего Евросоюза.

<sup>64</sup> ЕС. COM (2013) 659 final. Brussels. 20 Sept. 2013. P. 5.

<sup>65</sup> Second Ministerial Conference on the Protection of Forests in Europe. General Guidelines for the Sustainable Management of Forests in Europe. Resolution H1. Part D «Sustainable Management». URL: [http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC\\_helsinki\\_resolutionH1.pdf](http://www.foresteurope.org/docs/MC/MC_helsinki_resolutionH1.pdf) (последнее посещение — 06 апреля 2014 г.).

<sup>66</sup> См.: Gordeeva Y.M. Recent Developments in EU Environmental Policy and Legislation // Journal for European Environmental and Planning Law. 2014. № 11. P. 79.

<sup>67</sup> Commission Decision 2004/391/EC.

<sup>68</sup> Commission Decision 97/837/EC.

<sup>69</sup> ЕС. COM (2013) 659 final. Brussels. 20 September 2013. P. 16.



**Библиография:**

1. Аверина К.Н. Экологическая политика ЕС в области охраны лесов // *Международное право*. 2013. № 3. С. 94–99.
2. Гордеева Е.М. Новая рамочная политика Европейского Союза в области климата и энергетики до 2030 г. // *Евразийский Юридический Журнал*. 2014. № 3 (70). С. 35–41.
3. Гордеева Е.М. Хлебовски К. Правовые основы управления лесами Республики Польша // *Теоретическая и прикладная экология*. 2013. № 3. С. 101–104.
4. Гордеева Е.М. Исследовательский проект Университета Хасселт (Бельгия) «Роль лесов в международном праве охраны климата» // *Изменение климата*. 2013. № 44. С. 13–17.
5. Гордеева Е.М. Международное лесное право и национальное лесное право (на примере Фламандского Региона Королевства Бельгия) // *Вопросы современной юриспруденции*. 2013. № 9 (29). С. 72–85.
6. *Право Европейского союза* / под ред. С.Ю. Кашкин. М.: Юрайт, 2010. 1120 с.
7. Brunne J., Nollkaemper A. Between the forest and the trees — an emerging international forest law // *Environmental Conservation*. 1996. № 23 (4). P. 307–314.
8. Gordeeva Y.M. Recent Developments in EU Environmental Policy and Legislation // *Journal for European Environmental and Planning Law*. 2014. № 1. P. 79.
9. Gordeeva Y.M. Wood Biomass Sustainability under the Renewable Energy Directive // *Proceedings of the First European Environmental Law Forum*. Nl., to be published in September, 2014.
10. Jans J., Vedder H., *European environmental law: After Lisbon*. Europe Law Publishing, 2012.
11. Kiss A., Shelton D. *Guide to international environmental law*. Martinus Nijhof Publishers. 2007.
12. Sands Ph. *Principles of international environmental law*. UK. Cambridge University Press. 2003.
13. Zajac St., Sikora A., Rzewuski W. *Regulacje prawne i finansowe oraz dzialania w zakresie lesnictwa w ramach polityk Unii Europejskiej*. Institut Badawczy Lesnictwa, Sekocin Stary. 2007.

**References (transliteration):**

1. Averina K.N. *Ekologicheskaya politika ES v oblasti okhrany lesov* // *Mezhdunarodnoe pravo*. 2013. № 3. S. 94–99.
2. Gordeeva E.M. *Novaya ramochnaya politika Evropeiskogo Soyuza v oblasti klimata i energetiki do 2030 g.* // *EvrAziiskii Yuridicheskii Zhurnal*. 2014. № 3 (70). S. 35–41.
3. Gordeeva E.M. Khlebovski K. *Pravovye osnovy upravleniya lesami Respubliki Pol'sha* // *Teoreticheskaya i prikladnaya ekologiya*. 2013. № 3. S. 101–104.
4. Gordeeva E.M. *Issledovatel'skii proekt Universiteta Khasselt (Bel'giya) «Rol' lesov v mezhdunarodnom prave okhrany klimata»* // *Izmenenie klimata*. 2013. № 44. S. 13–17.
5. Gordeeva E.M. *Mezhdunarodnoe lesnoe pravo i natsional'noe lesnoe pravo (na primere Flamanskogo Regiona Koroлевства Bel'giya)* // *Voprosy sovremennoi yurisprudentsii*. 2013. № 9 (29). S. 5–16.
6. *Pravo Evropeiskogo Soyuza* / pod red. S.Yu. Kashkin. M.: Yurait, 2010. 1120 s.

*Материал поступил в редакцию 18 апреля 2014 г.*