

Гордеева Е. М.

МЕЖДУНАРОДНОЕ ЛЕСНОЕ ПРАВО: БЫТЬ ИЛИ... УЖЕ ЕСТЬ?

Если площадь лесов мира продолжит сокращаться также быстро, как в настоящее время, то через 775 лет человечество рискует потерять все леса на Земле. Несмотря на это, в международном праве до сих пор нет единого общеобязательного источника лесного права. Рассмотрение перспективы международного соглашения по лесам запланировано на май 2015 г. на 11 сессии Форума ООН по лесам. В преддверии мероприятия данная статья изучает вопросы обезлесения и деградации лесов в рамках глобальной экологической проблемы современности, анализирует причины отсутствия единого общеобязательного источника международного лесного права, кратко рассматривает международные правовые нормы, принципы и инструменты, которые уже регулируют лесные отношения на международном уровне.

Ключевые слова: международное право, экологическое право, международное лесное право, источники международного лесного права, принцип государственного суверенитета, всемирная конвенция по лесам, обезлесение и деградация лесов.



Гордеева Е. М.

Gordeeva Ye. M.

INTERNATIONAL FOREST LAW: TO BE OR... ALREADY THERE?

If the World's net forest area continues to decline at a present rate, it will take approximately 775 years to lose all forests on Earth. Despite of the alarming deforestation and forest degradation tendency a universal global convention on forests doesn't yet exist. A possible legally binding instrument on all types of forests will be considered during the eleventh session of the United Nations Forum on Forests in May, 2015. Prior to this event, the article studies deforestation and forest degradation as a global environmental problem, discusses the reasons for the absence of a universal global agreement on forests and briefly investigates some international law principles, norms and instruments, which already regulate forests on the international level.

Keywords: international law, environmental law, international forest law, sources of international forest law, principle of state sovereignty, global forest convention, deforestation and forest degradation.

История человечества — это история о том, как используются леса Земли и их разнообразная продукция. Лес — это источник строительного материала; источник пищи и топлива для ее приготовления; источник земель для городов и сельского хозяйства. Однако история человечества — это также и история о том, как истощаются леса Земли, и о тяжелых экологических последствиях, к которым ведут утрата лесов и их деградация.

По оценкам Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО ООН) в настоящее время леса покрывают приблизительно 30% всей площади Земли. Общая площадь лесов составляет чуть более 4 миллиардов гектаров, при этом более половины от общей площади лесов приходится на 5 наиболее богатых лесами стран (Россия, Бразилия, Канада, США, Китай). В 54 странах или территориях лес покрывает менее 10% от общей площади земли. А десять стран или территорий вообще лишены такого ресурса (Гибралтар, Ватикан, Монако, Науру, Катар, Сент-Бартелеми, Сан-Марино, острова Шпицберген, Ян-Майен, а также Токелау и Фолклендские (Мальвинские) острова).

Ежегодно человечество теряет более пяти миллионов гектаров лесной площади, то есть приблизительно 140 квадратных километров в день. Если площадь лесов будет и в дальнейшем сокращаться также быстро, то теоретически через 775 лет исчезнут все леса мира. Ученые с иронией отмечают, что этого времени должно быть достаточно, чтобы обратить вспять тенденцию к утрате лесного покрова во всем мире и активизировать усилия по предупреждению деградации лесов¹.

Последствия обезлесения наиболее ощутимы на местном и региональном уровнях. К таким последствиям можно отне-

сти сокращение запасов питьевой воды; возникновение наводнений и/или засух; сокращение и/или утрату биологического разнообразия; уменьшение адгезии и эрозию почвы и др.

Однако последствия обезлесения и деградации лесов имеют также глобальное значение. Лес — источник существования для более чем 350 миллионов человек. Истощение лесов подрывает источник существования людей, ставит под угрозу само их выживание и может послужить одной из основных причин социальных волнений, угрозой миру и безопасности во многих частях мира.

Кроме того, леса являются одним из средств естественного противостояния чрезвычайным ситуациям и ослабления последствий изменения глобального климата. Мировые леса в одной только биомассе хранят 289 гигатонн углерода. В то время как устойчивое управление лесами, лесопосадки и восстановление лесов способствует сохранению или увеличению запасов углерода в лесах, обезлесение, деградация лесов и ненадлежащая лесохозяйственная практика, напротив, сокращают их, усиливая и без того опасное антропогенное влияние на состояние климата на Земле. В целом мировые запасы накопленного углерода в лесной биомассе в период с 2005 г. по 2010 г. ежегодно сокращались на 0,5 гигатонны, главным образом, вследствие сокращения общей площади лесов.

Учитывая, что экологические проблемы, к которым ведут обезлесение и деградация лесов, имеют не только локальное и региональное значение, но и приводят к тяжелым глобальным последствиям, мировое сообщество признает необходимость правового регулирования вопросов, связанных с охраной лесов на международном уровне. Так, например, в 1992 г. на Конференции по Окружающей Среде и Развитию в Рио-Жанейро были предприняты первые попытки принять Всемирную Конвенцию по Лесам. Такое общеобязательное глобальное соглашение, по мнению отдельных стран и международных организаций, могло бы стать максимально эффективным международным правовым инструментом в борьбе с обезлесением. В частности, ФАО ООН предлагала проект «Ос-

1 Писаренко А. И., Страхов В. В. устойчивое развитие и лесное хозяйство: двадцать лет глобализации. // Лесное Хозяйство. — 2011. — № 6. — С. 2–7.

новые возможные элементы для документа по сохранению и развитию мировых лесов». Однако по итогам конференции принято лишь «Не имеющее обязательной силы заявление с изложением принципов для глобального консенсуса в отношении рационального использования, сохранения и устойчивого развития всех видов лесов» («Принципы лесоводства», «Forest Principles» (1992 г.).

Попытки заключить международное общеобязательное соглашение по лесам предпринимались и после 1992 г. В 2007 г. результатом трехлетних интенсивных подготовительных переговоров стало принятие «Документа по всем видам лесов», являющегося вторым после «Лесных принципов» источником «мягкого» лесного права, т.е. имеющего добровольный характер.

Совсем недавно, в 2013 г., была предпринята попытка заключить «Юридически обязательное соглашение по лесам в Европе». В обсуждении принимали участие более 160 участников: делегаты из 38 стран и Европейского Союза; наблюдатели из США; представители пяти международных организаций и десяти неправительственных ассоциаций. Однако окончательный текст документа так и не был согласован.

Несмотря на предыдущие неудачные попытки, очередной раунд рассмотрения возможного варианта международного юридически обязательного документа по всем видам лесов запланирован под эгидой Форума ООН по лесам на май 2015 г.²

Стремление отдельных стран и международных организаций заключить общеобязательное глобальное соглашение по лесам понятно. Международные договоры, регулируемые международным правом, заключенные в письменной форме между государствами и иными субъектами международного права, являются основными источниками международного права. Несомненно, нормы «обязательного», «мягкого», а также частного международного права, регулирующие лесные отношения на международном уровне, уже существуют. Однако в настоящее время они находятся в бессистемном состоянии. Как правило, такие нормы встречаются в соглашениях, регулирующих иные, т.е. изначально «нелесные», международные отношения, например, в целях: сохранения биологического разнообразия на Земле; противодействия опасному антропогенному воздействию на климатическую систему и содействия стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере; охраны ареалов обитания диких птиц и животных и др. Единый международный юридически обязательный документ по всем видам лесов мог бы кодифицировать такие нормы. Более того, такой документ мог бы служить надежным источником международного лесного права в судах и международных трибуналах в случае возникновения международных споров.

Несмотря на все аргументы в пользу международного юридически обязательного документа по всем видам лесов, есть трудности, которые до сих пор не удалось преодолеть в целях подписания такого документа.

Прежде всего, лес — это источник древесины, экономически ценного природного ресурса. Согласно отчетным данным, глобальный объем заготовки древесины составляет примерно 3,4 миллиарда м³ в год (данные по состоянию на период с 2003 г. по 2007 г., при этом не учитываются объемы незаконно заготовленной древесины). В денежном эквиваленте ежегодные глобальные объемы заготовки древесины оцениваются в разных источниках по-разному, в среднем от 100 до 250 миллиардов американских долларов, что, согласно экспертным оценкам, в разы превышает ежегодный оборот от добычи золота и серебра³.

Лес — это объективно существующая часть природной среды, которая имеет пространственно-территориальные

границы, т.е. физически лес находится на территории конкретной страны, подпадая исключительно под юрисдикцию того государства, на территории которого он произрастает. Использование и охрана лесов осуществляется в соответствии с национальным законодательством. Поэтому лес — это экономически ценный природный ресурс для каждой отдельно взятой страны.

Вклад лесов в экономическое развитие оценивается по-разному в разных государствах. В зависимости от площади лесов, их возраста, породного и количественного состава, целей, задач, основных принципов ведения лесного хозяйства такой вклад может быть довольно значительный. Так, например, в России, где площадь лесов составляет более 800 миллионов гектаров, вклад лесов оценивается в 2,6% ВВП (2011); в Финляндии, где площадь лесов составляет примерно 23 миллиона гектаров — 35% ВВП (2009); в Европейском Союзе, с общей лесной площадью в 179 миллионов гектаров — 1,29% ВВП (2009). Поэтому государства дорожат своей свободой действий в отношении собственных лесов.

Суверенное право разрабатывать свои собственные ресурсы согласно своей политике в области окружающей среды и развития закреплено Уставом ООН и принципами международного права, в том числе, в «Принципах лесоводства» (1992) и «Не имеющем обязательной силы документе по всем видам лесов» (2007). Так, с позиций государственного суверенитета Малайзия и Группа 77, крупнейшая межгосударственная организация развивающихся стран, выступили против принятия общеобязательного международного инструмента в отношении лесов на Саммите Земли в 1992 г. И до сих пор далеко не все страны добровольно готовы отказаться и/или ограничить эксплуатацию экономически выгодного национального природного ресурса в интересах всего Человечества и признать, что леса имеют экологическое значение для всей планеты более важное, чем экономическое для отдельной страны.

Конечно, государственный суверенитет в отношении лесных ресурсов не абсолютен, он частично ограничен принципом «государства несут ответственность за обеспечение того, чтобы деятельность в рамках их юрисдикции или контроля не наносила ущерба окружающей среде других государств или районов за пределами действия национальной юрисдикции». Тем не менее до сих пор принцип государственного суверенитета над своими природными ресурсами оказывал значительное влияние на развитие кодифицированного международного лесного права.

Второй важной причиной отсутствия в международном праве юридически обязательного документа по всем видам лесов можно назвать трудности, связанные с выделением причин глобального обезлесения и деградации лесов, и, как следствие, общеобязательных мероприятий по борьбе с данными экологическими проблемами. Так, например, в странах Южной Америки, где в период с 2000 по 2010 гг. наблюдались самые высокие темпы утраты лесного покрова, около 4 миллионов гектаров в год, основной причиной обезлесения явилось обширное обращение лесных земель в земли сельскохозяйственного назначения.

Второе место по ежегодным темпам утраты лесного покрова занимают Африканские страны (2005–2010). Там, в дополнение к обращению лесных земель в нелесные, еще одной причиной обезлесения можно назвать интенсивную заготовку древесины в энергетических целях (на которую направляется более 80% от общего объема древесины, используемой в регионе).

В Океании, где темпы обезлесения составляют около 700 000 гектаров в год (2005–2010), среди основных причин называются неблагоприятные погодные условия, засухи и лесные пожары.

Но в мире есть также и страны, где площадь лесов не изменяется или, напротив, даже увеличивается на протяжении десятилетий (страны ЕС, Китай, Россия и др.). Конечно, это

2 Форум ООН по Лесам. Доклад о Работе Десятой Сессии, E/2013/42-E/CN.18/2013/18. Резолюция 10/2. — С. 8.

3 United Nations Forum on Forests (UNFF). Economic Contributions of Forests. — Istanbul, Turkey, 2013. — P. 3.

не означает, что в таких странах не ведется заготовка древесины, или леса не подвержены чрезвычайным природным ситуациям. Это означает, что происходит восстановление лесных массивов или их естественная регенерация за сравнительно короткий период. Так, например, по данным ФАО ООН в Российской Федерации, крупнейшей лесной стране мира, в период с 2005 по 2010 гг. зафиксирован незначительный прирост лесов, главным образом, благодаря их естественной регенерации. Несмотря на это, среди основных причин утраты лесного покрова в России указываются неблагоприятные погодные условия, лесные пожары, а также незаконная заготовка древесины.

В очень общем виде среди причин глобального обезлесения и деградации лесов международные эксперты называют: незаконную торговлю древесиной; несовершенство национального законодательства и судопроизводства; национальную политику, которая поощряет обращение лесных земель в земли другого назначения, и многие другие причины⁴. Однако очевидно, что одновременно во всех частях мира обезлесение еще никогда не имело одинаковые масштабы и причины возникновения.

Так как причины обезлесения и деградации лесов специфичны для каждой отдельно взятой страны, мероприятия по борьбе с такой экологической проблемой должны разрабатываться в рамках национальной правовой системы. При этом необходимо учитывать, что даже на территории одного государства проблему обезлесения невозможно решить в рамках одного лишь лесного сектора. Правовые нормы в целях ведения устойчивого лесного хозяйства должны содержаться в законодательстве, регулирующем не только лесные сферы экономики, но и, в том числе, такие как промышленность, энергетика, сельское хозяйство и др. В таком случае для решения национальных вопросов обезлесения и деградации лесов международный юридически обязательный документ по всем видам лесов может быть просто неэффективен и не нужен.

В стремлении прийти к соглашению в отношении международного юридически обязательного документа по всем видам лесов не надо забывать и о том, что международное лесное право уже существует. Пусть оно не имеет своего «традиционного» с точки зрения международного права источника. Но, как, ссылаясь на Рони Липшутца, цитирует Е. А. Выстробец: «... международное лесное право существует... оно не выражено в принятой форме, как конвенция или протокол... нет глобального центра, который подобно правительству страны осуществлял бы управление лесным хозяйством мира, что не означает отсутствие транснационального регулирования»⁵.

Различные вопросы в отношении лесов, включая проблемы обезлесения и деградации лесов, уже регулируются различными международными режимами. Такие режимы представляют собой сочетание международных учреждений, норм, принципов, а также резолюций и формальных договоров, предписывающих действия государств в отношении конкретных предметов, проблем или регионов⁶. Например, существуют международные режимы сохранения биологического разнообразия; по борьбе с изменениями климата; и др., которые, преследуя свои специальные цели, оказывают значительное влияние на состояние глобальных лесов.

Исходя из вышеперечисленного, под международным лесным правом предлагается понимать совокупность принципов, норм и иных международных правовых инструментов, регулирующих отношения субъектов международного права с целью

«обеспечения неистощительного ведения лесного хозяйства»⁷, либо в иных, более специальных целях, (например, сохранение биологического разнообразия на Земле; противодействие опасному антропогенному воздействию на климатическую систему; охрана ареалов обитания диких птиц и животных; и др.), и одновременно предписывающих действия субъектов международного права в отношении лесов.

Сложившийся к настоящему времени международный лесной режим имеет довольно сложную структуру. Среди международных учреждений, которые играют важную роль в создании, развитии и осуществлении такого лесного режима, можно назвать: Форум ООН по лесам; Всемирную комиссию по лесам и устойчивому развитию; ФАО ООН, в том числе Департамент лесного хозяйства; Межотраслевую целевую группу по лесам (под эгидой Международной конвенции о сохранении биологического разнообразия); Программу ООН по окружающей среде; Программу ООН по развитию; Международный банк; Международный совет по тропической древесине; и др.

Сборник международных договоров ООН насчитывает как минимум 18 международных договоров, принципы и нормы которых так или иначе регулируют охрану и использование лесов. К таким международным договорам можно отнести Международное соглашение по тропической древесине (2006); Конвенцию о биологическом разнообразии (1992); Рамочную конвенцию ООН об изменении климата (1992); Рамочную конвенцию ООН по борьбе с опустыниванием (1994); Конвенцию о международной торговле дикими видами фауны и флоры (1973); Конвенцию о водно-болотных угодьях (1971); Конвенцию об охране всемирного культурного и природного наследия (1972); Лесные принципы (1992); Документ по всем видам лесов (2007); и др.⁸

В связи с отсутствием единого международного юридически обязательного документа по всем видам лесов, нормы лесного права имеют фрагментарный характер и содержатся в различных источниках международного права. Такие источники преследуют разные, не всегда «лесные», цели. Их несогласованность между собой в рамках международного лесного режима приводит к возникновению юридических конфликтов.

Согласно Комиссии международного права при Генеральной Ассамблее ООН, под юридическими конфликтами понимаются ситуации, в которых две нормы международного права устанавливают противоречивые правила поведения субъектов международного права. То есть реализация одного общеобязательного правила поведения ведет к нарушению другого. В рамках международного лесного режима примером юридического конфликта могут служить противоречия между целями, обозначенными в Документе по всем видам лесов (2007) и целями международного режима по борьбе с изменениями климата (1992). С одной стороны, Документ по всем видам лесов устанавливает глобальную цель «обратить вспять тенденцию к утрате лесного покрова во всем мире». С другой стороны, политика в области охраны глобального климата стимулирует интенсивное использование древесины, самого популярного источника возобновляемой энергии.

Наиболее ярко такие противоречия можно проиллюстрировать на примере Европейского Союза (ЕС). Для того чтобы выполнить международные климатические обязательства в ЕС, была принята Директива 2009/28/ЕС о стимулировании использования энергии из возобновляемых источников. По оценкам Европейской комиссии, если ЕС к 2020 г. в соответствии с Директивой 2009/28/ЕС достигнет двадцатипроцентной доли энергии из возобновляемых источников в валовом

4 ФАО. Состояние лесов мира 2012. — Рим, 2012. — С. 20.

5 Выстробец Е. А. Источники международного лесного права. Правовое регулирование использования и охраны лесов: тезисы докладов научно-практической конференции, г. Мытищи. — М.: МГУД, 2011. — С. 238–241.

6 Валева Р. М. Международное Экологическое Право. — М.: Статут, 2012. — С. 59.

7 Экономический и Социальный Совет ООН. Не имеющий обязательной юридической силы документ по всем видам лесов. Резолюция 2007/40. — С. 12.

8 Гордеева Е. М. Источники международного права лесов. Общество, политика, экономика, право: взаимоотношения и взаимовлияние. — Харьков, Украина, 2013. — С. 136–139.

конечном потреблении, то объем древесины, используемый исключительно на энергетические цели, будет эквивалентен всему современному объему заготовки древесины в ЕС. Кроме того, по оценкам Международного энергетического агентства, для замены 10% транспортного топлива биотопливом к 2020 г. потребуется дополнительное увеличение площадей земель сельскохозяйственного назначения на 38%, что может привести к переводу лесных земель в нелесные.

Экологи и юристы ЕС уже озабочены тем, как достичь юридически обязательных климатических целей и одновременно обеспечить ведение «неистощительного» лесного хозяйства. Несмотря на это, последствия климатической политики ЕС будут ощутимы и за его пределами, в том числе и в России, одним из основных экспортеров лесной продукции в ЕС. В целом, эксперты ФАО ООН предупреждают: стремительный рост объемов использования древесины в качестве источника энергии, особенно в Европе, приведет к драматичным для лесов последствиям.

Существуют и другие примеры, когда нормы международного права устанавливают противоречивые правила поведения субъектов международного права в отношении лесов. Противоречивость норм в рамках международного лесного права приводит к тому, что несмотря на правовые меры, уже предпринимаемые на международном уровне, темпы глобального обезлесения остаются на тревожно высоком уровне на протяжении многих десятков лет. Однако до тех пор, пока противоречия не будут урегулированы между уже существующими международными режимами, предписывающими действия субъектов международного права в отношении лесов, достижение консенсуса в отношении нового единого международного юридически обязательного документа по всем видам лесов вряд ли возможно.

С юридической точки зрения есть множество других причин отсутствия в международном праве общеобязательного соглашения по всем видам лесов: согласование нового международного договора — это всегда дорогостоящая и длительная процедура; определение организации, под эгидой которой такое соглашение будет достигнуто, проблематично; определение сторон возможного международного общеобязательного соглашения по всем видам лесов представляет проблему. Несомненно, основными субъектами международного права являются государства. Однако лесные вопросы затрагивают интересы широкого круга заинтересованных сторон: государств, международных, транснациональных, неправительственных организаций, а также частных владельцев и их объединений.

Данный список причин, объясняющих, почему до сих пор не существует единый юридически обязательный документ по всем видам лесов, не претендует на полноту. Наверное, этот список можно дополнить. Однако уже этот список причин наглядно объясняет, почему государствам и иным субъектам международного права не удалось заключить общеобязательное международное соглашение по лесам. Исходя из этих же причин появление общеобязательного международного соглашения по лесам маловероятно в будущем.

В заключение хочется еще раз обратить внимание на то, что темпы глобального обезлесения и деградации лесов остаются критически высокими. Важно то, что мировое сообщество пока еще обладает временем, чтобы обратить вспять тенденцию к утрате лесного покрова во всем мире и активизировать усилия по предупреждению деградации лесов. Конечно, в такой

ситуации, учитывая тяжелые экологические последствия глобального обезлесения, подписание единого международного юридически обязательного документа по всем видам лесов кажется логичным и доступным решением. Однако не стоит забывать о том, что до сих пор все попытки прийти к такому соглашению на международном уровне не увенчались успехом.

Эффективность решения международным правом экологических проблем оценивается не только фактом наличия либо отсутствия международного договора в какой-либо отрасли. Напротив, отсутствие международного договора может означать, что есть иные инструменты международного права, которые могут привести к достижению желаемого результата.

Международное лесное право уже существует⁹. Пусть его нормы не кодифицированы и фрагментарны, однако, безусловно, такие нормы влияют на состояние лесов мира. Возможно, при условии доработки, гармонизации и дальнейшего уточнения в рамках международного лесного режима уже существующих международно-правовых инструментов глобальная цель «обратить вспять тенденцию к утрате лесного покрова» и будет достигнута.

Пристатейный библиографический список

1. Абанина Е. Н. Охрана лесов в международном экологическом праве // Новая правовая мысль [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://legalconcept.org/wp-content/uploads/2013/09/5-%D0%90%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>.
 2. Валеев Р. М. Международное Экологическое Право. — М.: Статут, 2012.
 3. Выстробец Е. А. Источники международного лесного права. Правовое регулирование использования и охраны лесов: тезисы докладов научно-практической конференции, г. Мытищи. — М.: МГУД, 2011.
 4. Гордеева Е. М. Источники международного права лесов. Общество, политика, экономика, право: взаимоотношения и взаимовлияние. — Харьков, 2013.
 5. Писаренко А. И., Страхов В. В. Устойчивое развитие и лесное хозяйство: двадцать лет глобализации // Лесное хозяйство. — 2011. — № 6.
 6. Экономический и Социальный Совет ООН. Не имеющий обязательной юридической силы документ по всем видам лесов. — Резолюция 2007/40.
 7. ФАО. Состояние лесов мира 2012. — Рим, 2012.
 8. Форум ООН по Лесам. Доклад о Работе Десятой Сессии, E/2013/42-E/CN.18/2013/18. Резолюция 10/2.
 9. United Nations Forum on Forests (UNFF). Economic Contributions of Forests. — Istanbul, Turkey, 2013.
- ⁹ Существует и иная точка зрения. Так, например, Е. Н. Абанина отмечает, что лес является объектом международной охраны; международные нормы и принципы, регулирующие вопросы рационального использования и охраны лесов, существуют; ответственность за несоблюдение обязательств устанавливается в международных соглашениях. Несмотря на это, по мнению Е. Н. Абаниной, «в настоящее время о «уже существовании международного лесного права» говорить пока рано». См., Абанина Е. Н. Охрана лесов в международном экологическом праве // Новая правовая мысль [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://legalconcept.org/wp-content/uploads/2013/09/5-%D0%90%D0%B1%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%BD%D0%B0.pdf>.