

**РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ І ПРАВА:
ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА КОНСТИТУЦІЙНОЇ ПРАКТИКИ**

КИНДЮК Б. В. д. ю. н., д. г. н.,
професор кафедри конституційного,
адміністративного та міжнародного права
(Маріупольський державний університет)

УДК-349.6+368.5

**КАРПАТСЬКА КОНВЕНЦІЯ: ІСТОРІЯ СТВОРЕННЯ
ТА ШЛЯХИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ**

Розглянуто основні положення Карпатської конвенції, висвітлено історію її створення, виокремлено й проаналізовано головні напрями реалізації, розроблено пропозиції щодо подальшої імплементації Конвенції у законодавство України.

Ключові слова: Карпатська конвенція, імплементація, міжнародний природоохоронний договір, міжнародно-правова охорона лісів.

Рассмотрены основные положения Рамочной конвенции об охране и сбалансированном развитии Карпат, освещена история её создания, выделены и проанализированы ключевые направления реализации, разработаны предложения по дальнейшей имплементации Конвенции в законодательство Украины.

Ключевые слова: Карпатская конвенция, имплементация, международный природоохоронный договор, международно-правовая охрана лесов.

The article deals with main provisions of the Carpathian convention and history of its establishment, marks out and analyses key directions of its realization, proposes ways of further implementation of the Convention to the Ukrainian legislation.

Key words: Carpathian Convention, implementation, the international environmental agreement, the international legal forests protection.

Вступ. Проблема збереження лісів Карпатського регіону стає дедалі актуальнішою в умовах збільшення антропогенного навантаження на цей природний ресурс. Очевидно, що в такій ситуації система правової охорони та захисту лісів виявляється слабкою та неефективною, що обумовлює активізацію пошуку шляхів її вдосконалення. При цьому важливого значення набувають дослідження правового механізму імплементації міжнародних природоохоронних договорів щодо збереження лісів Карпат як унікального природного об'єкта міжнародного значення.

Аналіз публікацій вирізняється складністю проведення через невелику кількість літератури, присвяченої досліджуваній проблемі. Фрагментарно зазначеної теми у своїх працях торкались П. М. Сухорольський, Л. В. Полякова, О. І. Фурдичко, Г. І. Балюк, С. А. Генсірук, Р. М. Малишева, І. М. Авраменко, Х. М. Марич, П. В. Мельник, Я. І. Мовчан. Наявні матеріали не охоплюють питання механізму впровадження положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат в Україні, мають розрізнений характер та потребують систематизації.

Постановка завдання. Мета дослідження – висвітлення історії створення, розкриття правового змісту та шляхів реалізації Карпатської конвенції.

Результати дослідження. Викладення матеріалів дослідження слід розпочати з того, що ліси – це основна складова навколишнього природного середовища Карпатського регіону, які потребують особливого догляду, охорони та відтворення з таких причин. По-перше, у цьому регіоні зосереджено одну третину лісового фонду країни. По-друге, ліси Українських Карпат впливають на екологічний стан великих регіонів, що прилягають до них. По-третє, завдяки наявності лісів, Карпатські гори являють собою унікальний природний комплекс,



використовуваний для оздоровлення, рекреації, задоволення естетичних і культурних потреб населення. По-четверте, лісове господарство регіону має важливе економіко-господарське значення, є місцем зосередження великої кількості підприємств і служить джерелом деревної сировини. Крім цього, карпатський ліс – це також середовище розміщення дикої флори і фауни у всьому їхньому видовому й популяційному різноманітті. Цьому природному ресурсу належить вагом роль у підтриманні гідрологічного режиму річок, запобіганні ерозії в горах, псування ґрунтів та зменшення негативних наслідків природних явищ.

Відповідно до прийнятої міжнародної класифікації, як зазначає П. М. Сухорольський, природні об'єкти необхідно поділяти на два типи: 1) транскордонні – які перетинають кордони двох чи більше держав; 2) національні – розміщені на території однієї держави [7, с. 20–21]. Послугуючись наведеною класифікацією, у здійсненні міжнародно-правової охорони лісів Карпатського регіону слід виходити з того, що Карпати є транскордонною гірською системою спільного користування країн так званого Карпатського євро регіону, до якого, крім України, входять Польща, Словаччина, Угорщина та Румунія. Карпатський євро регіон, що об'єднує 19 прикордонних адміністративно-територіальних одиниць п'яти країн, було утворено 14 лютого 1993 р., коли в угорському місті Дебрецен міністри закордонних справ України, Польщі та Угорщини підписали відповідний договір.

Слід констатувати, що інтерес міжнародного співтовариства до охорони й сталого розвитку Карпат важливий для України й відповідає її стратегічним цілям і завданням. На додаток до цього, необхідно розуміти, що цей регіон становить цілісний природний комплекс. Це означає, що негативні наслідки вирубки й нераціонального використання лісів, що сталися в одній частині Карпат, впливають на інші райони.

Уперше ідея про створення окремого законодавчого акта щодо охорони Карпат виникла у 1860 р. після будівництва залізниці Львів–Будапешт–Відень, яка сприяла початку масових лісозаготівель у горах, що зрештою, призвели до вітровалів, повеней та інших природних негараздів. Галицьке лісове товариство звернулося до Австро-Угорського уряду з проханням ужити заходів щодо обмеження рубок у лісах. В радянський період значні обсяги рубок призвели до катастрофічних повеней на території Польщі, Чехословаччини та Угорщини. За даними В. С. Борейка, у 50–60 рр. науковці цих країн запропонували затвердити програму з охорони прикордонних карпатських лісів, проте радянські керівники відмовились від підготовки такого документа через наявність у Карпатському регіоні великої кількості військових об'єктів [1, с. 280].

На початку 90-х рр. минулого століття, як зазначає С. А. Генсірук, керівництва карпатських країн знову повернулися до ідеї про необхідність розробки міжнародної угоди з правового регулювання діяльності щодо експлуатації лісів у Карпатах через те, що повені з території України продовжували охоплювати сусідні країни [2, с. 264].

Історія підготовки Карпатської конвенції бере початок у 2000 р., коли чотирнадцятьма країнами на Карпатсько-Дунайському саміті в Бухаресті було підписано Декларацію щодо охорони довкілля й сталого розвитку в Карпатському та Дунайському регіоні. Пізніше, після низки міжнародних зустрічей за підтримки Регіонального офісу для Європи ЮНЕП (United Nations Environment Program) та Європейської Академії, у м. Бользано (Італія) розпочалася діяльність з підготовки тексту Конвенції. У результаті формальних і неформальних зустрічей представників держав, що належали до даного регіону, було розроблено та узгоджено первісний варіант договору. Текст Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат був прийнятий на Київській конференції «Довкілля для Європи» 22 травня 2003 р. Пізніше, 1 травня 2004 р., у Відні розпочав роботу Тимчасовий секретаріат Карпатської конвенції. Після здачі необхідних ратифікаційних грамот Конвенція набрала чинності 4 січня 2006 р.

Україна першою з усіх країн-підписантів здійснила ратифікацію Конвенції Законом «Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» від 7 квітня 2004 р. [6]. У її тексті зазначається, що Карпати – це єдиний природний об'єкт, поділений державними кордонами на низку частин, що зумовлює необхідність застосування колективних зусиль для його охорони. Підставою для такого висновку послугував зв'язок між інтенсивними рубками лісів в українській частині Карпат та катастрофічними повенями на території Угорщини, Словаччини, Румунії.



Однією із найважливіших рис Карпатської конвенції, а також необхідною умовою її ефективної реалізації є інтеграція екологічних, економічних та соціальних цілей. У документі зазначається про необхідність об'єднання зусиль у сфері державної політики для збереження й невиснажливого використання лісів та економічного розвитку регіонів і населення. Це означає, що акт бере до уваги пріоритети збалансованого розвитку, визначені конференцією ООН з навколишнього середовища та розвитку, що відбулася в Ріо-де-Жанейро 1992 р.

Розгляд тексту Конвенції дозволяє виділити її основні цілі, пов'язані з лісовою галуззю:

а) охорона й захист лісів, які мають природні цінності та є об'єктами культурної спадщини;

б) збалансований розвиток лісової галузі, зміцнення місцевих економік, підтримку економічно слабких регіонів;

в) покращання умов життя місцевого населення, а також загальну інтеграцію екологічної, економічної та соціальної діяльності в гірських районах.

Такі сформульовані в міжнародному договорі цілі відіграють важливу роль у подальшому правотворчому й правореалізаційному процесі та є основними у визначенні ефективності міжнародно-правових норм. Перше з цих положень означає необхідність розширення мережі об'єктів природно-заповідного фонду, до якої слід зарахувати найбільш цінні ліси й об'єкти культурної спадщини. Це букові ліси Українських Карпат, а також залишки тисових лісів в урочищі Княжий Двір. Друге положення підкреслює важливість збільшення кількості лісопереробних підприємств, які за допомогою нових технологій та розширення виробництва повинні забезпечити додаткові надходження до місцевих бюджетів. Третій напрям пов'язаний з реалізацією перших двох, оскільки реконструкція та створення нових підприємств, розвиток лісової промисловості, туризм, рекреація має сприяти покращанню життя населення, соціальним умовам і сприяти розвитку інфраструктури.

Конвенція складається з 23 статей, в ній передбачено три етапи реалізації. Ці положення можна поділити на такі три групи: 1) цілі, принципи, сфери дії; 2) організаційні структури, завданням яких є реалізація Конвенції; 3) порядок набрання чинності, вирішення спорів, фінансування заходів.

До першої групи належать ст. 1–11, що регламентують цілі й принципи Конвенції, управління природними ресурсами з метою подальшого розвитку сільського, лісового господарств, транспорту, туризму, промисловості, культурної спадщини. Друга група статей присвячена регулюванню питань збору інформації про стан довкілля, роботу секретаріату, допоміжних органів, проведення конференцій країн-учасниць. Третя група пов'язана з питанням фінансування заходів, необхідних для забезпечення реалізації Конвенції, внесення змін та доповнень до її тексту, вирішення спорів, що виникають, а також питанням виходу держав з цієї міжнародної угоди.

Перший етап реалізації Конвенції передбачав розроблення плану попередніх та основних заходів для забезпечення її виконання. На другому етапі потрібно було організувати впровадження екологічно збалансованого підходу стосовно збереження лісів та їх невиснажливого використання. Третім етапом реалізації Конвенції є удосконалення механізму правового регулювання управління національною екомережею і лісами, які є її компонентами. Реалізація цих трьох етапів потребує від вітчизняних науковців детального вивчення природних властивостей Карпатських лісів і проведення в них лісовпорядкування. Наявність цієї інформації дозволить оцінити здатність лісів запобігати природним лихам, таким як ерозія, повені, лавини, камінепади. Для умов Українських Карпат це означає, по-перше, необхідність проведення заходів з лісорозведення і збільшення площ лісів уздовж схилів, русел річок, озер, водосховищ; по-друге, створення нових лісових масивів, у яких підтримуються нормальні умови для існування різноманітної флори і фауни.

Важливим напрямом реалізації Конвенції є використання лісів як поновлюваного природного ресурсу. Річ у тім, що стратегія «м'якого», чи ошадливого, лісокористування передбачає проведення рубок догляду, реконструкції, санітарних рубок сировини, яка може використовуватися в лісопереробній промисловості. Виконання положень Конвенції потребує реалізації низки законодавчих актів, спрямованих на створення єдиної системи правової охорони Українських Карпат. Це означає встановлення особливого правового режиму окремих



найбільш цінних територій, об'єктів, конкретних районів.

Окремим напрямом, пов'язаним із реалізацією Конвенції, є запровадження науково обґрунтованого управління лісами й раціональне їх використання. Такий підхід забезпечує формування та функціонування механізму підтримки стабільного розвитку екосистем лісу, його біорізноманіття, продуктивність, здатність до самовідновлення, здатність виконувати екологічні та захисні функції.

Під час здійснення правового регулювання охорони та використання лісів необхідно виходити з основних природних властивостей лісу та враховувати всі його основні функції. Зважаючи на це, у Конвенції підкреслюється важливість лісу для забезпечення:

- захисту проти природних небезпек;
- екологічних функцій – поглинання з атмосфери вуглекислого газу, забезпечення регіонального кліматичного вирівнювання, очищення повітря, водного балансу, умов для існування різноманітної флори й фауни;
- економічних та соціальних функцій – ліс як джерело відновлювальних ресурсів, місце відпочинку людей.

У Карпатській конвенції містяться норми, які у їхній подальшій деталізації у відповідних актах та належній реалізації на національному рівні можуть суттєво сприяти формуванню сталого лісового господарства в Карпатському регіоні. В Україні основними негативними факторами, які перешкоджають цьому, є неефективність економічного механізму ведення лісового господарства, відсутність екологічно безпечних технологій лісозаготівель, неврахування впливу лісгосподарської діяльності на біорізноманіття, а також слабе виконання норм лісового та природоохоронного законодавства. Вітчизняні дослідники також підкреслюють необхідність визнання пріоритетності правової охорони Карпатських лісів та встановлення щодо них у законодавстві особливого правового режиму [3, с. 19]. Ці та інші фактори необхідно належним чином урахувати під час реалізації Карпатської конвенції та розробки внутрішньодержавних правових актів у сфері охорони й використання Карпатських лісів.

Сучасний етап розвитку правового регулювання лісового господарства ґрунтується на багаточільовій моделі, принципом якої є невиснажливе, безперервне та постійне лісокористування. Реалізація цього принципу в Карпатському регіоні зумовлює оптимізацію всіх видів використання лісових ресурсів і забезпечує одночасне досягнення економічних, екологічних і соціальних цілей. Іншим стратегічним завданням Конвенції є підвищення ступеня заповідності території до екологічно обґрунтованих показників. Упровадження положень цього акта передбачає створення й підтримання Карпатської мережі природоохоронних територій. У Буковинських Карпатах і Передкарпатті, що мають значний потенціал цінних та унікальних лісів, це питання особливо актуально. Ураховуючи природоохоронні, економічні, соціальні й інші інтереси суспільства, а також міжнародні зобов'язання держави, правова охорона Карпатських лісів визначена однією з найважливіших пріоритетів довгострокової державної політики. Це положення знайшло своє закріплення в «Державній цільовій програмі «Ліси України» на 2010–2015 роки», затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. З іншого боку, наявність Карпатської конвенції, на думку Л. В. Полякової, дозволила ознайомитися з досвідом міжнародного співтовариства, отримати велику кількість наукової інформації, пов'язаної з передовими методами ведення лісівництва. Ратифікація Україною цього акта інтенсифікувала здійснення процесу сертифікації лісів, що цілком проведений у Закарпатській, Чернівецькій, частково у Львівській та Івано-Франківській областях [4].

Основними здобутками використання цієї Конвенції, які повинні знайти своє закріплення в лісовому законодавстві, є:

- використання комплексного підходу, який забезпечує максимальну охорону навколишнього середовища, зважаючи на економічні можливості та соціальні вимоги;
- надання переваги територіальному, а не секторальному підходу на користь довкілля, керуючись принципом екосистемності;
- створення окремих правових норм і стандартів для специфічних гірських регіонів, які є іншими, ніж для оточуючих рівнинних територій.



Розгляд цих положень дозволяє сформулювати пропозицію з імплементації Карпатської конвенції в чинне лісове законодавство України. Основним питанням є відсутність спеціальних нормативно-правових актів про статус лісів Карпатського регіону. У 2000 р. Верховна Рада України прийняла Закон «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» [5], який лише частково розв'язує проблему збереження цього природного ресурсу. Під час підготовки нових актів необхідно врахувати наявність інфраструктури, що складається з лісопереробних підприємств регіону. Різне обмеження обсягів рубок може призвести до зупинення цих підприємств та позбавлення місць роботи тисяч українських громадян, тому законотворчий процес у цій сфері повинен мати економічне та соціальне обґрунтування.

Окремо слід зупинитись на проблемі організаційного механізму реалізації положень Карпатської конвенції. Внутрішньодержавний організаційний механізм являє собою систему органів, які здійснюють правову діяльність для забезпечення імплементації міжнародно-правових норм. До нього включено загальні органи законодавчої та виконавчої влади, контрольні, правоохоронні та судові органи, а також спеціальні органи, створені власне для імплементації Карпатської конвенції.

Внутрішньодержавна імплементація Карпатської конвенції проводиться на двох рівнях – загальнодержавному та регіональному. У системі центральних органів державної влади у справі імплементації Карпатської конвенції чільне місце посідають Міністерство екології та природних ресурсів України та Державне агентство лісових ресурсів України. На місцевому рівні основна робота з імплементації конвенції здійснюється обласними та районними державними адміністраціями, підрозділами центральних органів виконавчої влади на місцях, а також органами місцевого самоврядування.

Серед карпатських країн створення спеціальних органів для імплементації Карпатської конвенції передбачено нормативно-правовими актами в Румунії та Україні. Так, відповідно до розробленого департаментом біотичних, водних, земельних ресурсів та екомережі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України Плану заходів було створення Координаційної ради з питань виконання Карпатської конвенції, однак не регламентовано її склад і повноваження. Державному агентству лісових ресурсів і Львівській обласній державній адміністрації вдалося створити регіональний орган – Координаційну раду з виконання положень Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат на території Львівської області, яка розробила план заходів, розрахованих на термін до 2020 р.

Важливим кроком на шляху реалізації Карпатської конвенції є прийняття розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 січня 2007 р. Стратегії виконання Рамкової конвенції про охорону та розвиток Карпат. Адже саме в програмно-стратегічних документах, затверджених національними органами влади і управління, відображається державний інтерес до того чи іншого напрямку розвитку суспільства. Метою стратегії є забезпечення збереження та відновлення унікальних природних комплексів Карпат, запобігання негативному впливу на гірські екосистеми та організації скоординованої з екологічної точки зору діяльності в Карпатському регіоні.

Висновки. Таким чином, нині основними досягненнями України у сфері охорони і збалансованого розвитку Карпатського регіону є досить швидка ратифікація Карпатської конвенції, розробка та затвердження на рівні Кабінету Міністрів України стратегії її виконання. Водночас з метою подальшої ефективної імплементації Конвенцією, враховуючи існуючі організаційні та правові недоліки, розроблено такі пропозиції.

По-перше, у зв'язку з тим, що для імплементації Карпатської конвенції на території Львівської області вже створено Координаційну Раду, доцільно створити такі ради в Івано-Франківській, Чернівецькій та Закарпатській областях

По-друге, розв'язання проблем природоохоронного, соціального й економічного характеру пропонується проводити, ґрунтуючись на законодавчих ініціативах, прийнятих на регіональному рівні. Такий підхід є перспективним, але малоефективний в умовах нинішньої правової системи України. У чинній системі управління лісовою галуззю реалізувати цей комплекс проблем без прийняття цільових програм на рівні Кабінету Міністрів України є завданням нездійсненним.



По-третє, пропонується проводити сертифікацію лісів Українських Карпат за єдиною методикою FSC, яка використовується у сусідніх країнах карпатського єврорегіону, що економічно доцільно з огляду на реальну можливість збільшувати обсяги постачання якісної української деревини на європейський ринок сертифікованих лісових продуктів, де єдиним визнаним логотипом на цей час є «FSC».

По-четверте, оскільки країни карпатського регіону зобов'язалися протягом дворічного строку затвердити перелік видів тварин і рослин, на які поширюється заборона полювання і торгівлі, знищення та вилучення з природного середовища, пропонується зобов'язати Державне агентство лісових ресурсів розробити аналогічний перелік та окремою постановою КМУ заборонити торгівлю, вилучення та знищення тварин і рослин, що перебувають під охороною.

Завданням подальших досліджень в окресленому напрямі є визначення індикаторів ефективності імплементації Карпатської конвенції у чинне законодавство та розробки шляхів її подальшої реалізації.

Список використаних джерел:

1. Борейко В. Е. История охраны природы Украины. X век – 1980 г. / Борейко В. Е. . – К. : Киевск. екол.-культ. центр, 2001. – 544 с.
2. Генсірук С. А. Ліси України / Генсірук С. А.– Л. : Наук. т-во імені Т. Г. Шевченка, 2002. – 469 с.
3. Мельник П. В. Проблеми правової охорони лісів Карпатського регіону України / Мельник П. В. – Івано-Франківськ : Плай, 2003. – 158 с.
4. Полякова Л. В. Внесок Держкомлісгоспу у виконання Карпатської конвенції / Л. В. Полякова // Лісівництво і агролісомеліорація. – 2008. – Вип. 114. – С. 3–6.
5. Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону : Закон України від 10 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 13. – Ст. 99.
6. Про ратифікацію Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат : Закон України від 7 квітня 2004 р. № 1672-IV // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 32. – Ст. 383.
7. Сухорольський П. М. Міжнародно-правова охорона та регулювання сталого розвитку гірських регіонів (Альпійська та Карпатська конвенції): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11 – міжнародне право/ П. М. Сухорольський. – Л., 2010. – 240 с.

КУРАКІН О. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри теорії держави і права
(Дніпропетровський державний
університету внутрішніх справ)

УДК 340.15 (477) : 343.22

КАТЕГОРІЯ ПРАВОВІДНОСИНИ В СИСТЕМІ НОРМАТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Здійснено спробу проаналізувати розмаїття думок щодо кількості та якості видів правовідносин, визначити їх місце в системі нормативного регулювання.

Автор діходить висновку, що правовідносини є одним із центральних інститутів нормативного регулювання суспільних відносин. Усі їх види підпорядковано загальній меті функціонування відповідного механізму.

Ключові слова: *нормативне регулювання, правовідносини, критерії класифікації, предмет правового регулювання, повноваження.*

