

ЗНАЧЕННЯ КІОТСЬКОГО ПРОТОКОЛУ У ПРОЦЕСІ ВІДНОВЛЕННЯ ЛІСІВ ПІСЛЯ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

Чорнобильська катастрофа є найбільшою у світовій історії техногенною аварією (катастрофою), що спричинила тяжкі наслідки для людей і навколишнього природного середовища [1, с. 7]. Однією групою Чорнобильських проблем є проблеми, пов'язані із лісом. Аварія на ЧАЕС спричинила ряд різноманітних за своєю екологічною суттю негативних наслідків по відношенню до лісів: *(а) радіоактивне забруднення лісів; (б) знищення лісів унаслідок пожежі*. Однією з функцій державного управління є *функція відновлення лісів після Чорнобильської катастрофи*, яка здійснюється системою органів державного управління в межах здійснення державою функції по ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Якщо коротко, то сутність вказаної функції зводиться до відновлення лісів, що уражені аварією на ЧАЕС, та втілюється у компетенції відповідних органів державного управління.

Органи державного управління, які в межах своєї компетенції здійснюють функцію з відновлення лісів після Чорнобильської катастрофи, реалізують її через відповідні форми та методи управління. В межах управлінської функції по організації, то відповідним органам необхідно задля досягнення мети по відновленню лісів до доаварійного стану використовувати найефективніші заходи, в тому числі із залученням *додаткового фінансування* таких із зовнішніх джерел, яке не буде обтяжувати державний бюджет.

Одним з таких ефективних механізмів, що може бути застосованим для відновлення лісів після Чорнобильської катастрофи є механізм чистого розвитку, передбачений статтею 12 Кіотського Протоколу до Рамкової Конвенції ООН зі зміни клімату 1994 року, прийнятого на третій Конференції Сторін у Кіото, Японія, 11 грудня 1997 року [2] (далі — Кіотський Протокол та Рамкова Конвенція).

Ми вже досліджували роль Кіотського Протоколу [3], але дослідження було в основному спрямовано на правове регулювання господарських відносин по проектам спільного впровадження відповідно до ст. 6 Кіотського протоколу.

Стаття 12 Кіотського Протоколу дозволяє країнам-учасникам (Україна ратифікувала Кіотський протокол у 2004 році) впрова-

джувати проекти по абсорбції парникових газів у рамках механізмів чистого розвитку (*Clean Development Mechanism*, або CDM). До таких проектів, зокрема відносяться проекти по залісненню територій (*afforestation*) та відновленню лісів (*reforestation*). У міжнародних документах до Рамкової Конвенції з метою уніфікації застосування та розуміння відновлення лісів визначено як «...пряме штучне перетворення незалісненої ділянки у заліснену (мається на увазі земельна ділянка, що вкрита лісом та навпаки) шляхом насадження, засівання реконструкції лісів людиною природним насінням на земельній ділянці, що була вкрита лісом, але була знеліснена. Діяльність із відновлення лісу (в рамках Кіотського протоколу) обмежена щодо тих земельних ділянок, що були знеліснені станом на 31 грудня 1989 року» [4], (16/СМР.1, Annex, paragraph 1(c)). Для порівняння — заліснення територій у відповідності із вищезазначеним міжнародним документом полягає у лісорозведенні на землях, що не вкриті лісовою рослинністю понад 50 років [4] (16/СМР.1, Annex, paragraph 1(b)). Лісове законодавство України визначає відновлення лісів та лісорозведення як способи відтворення лісів (ч.2 ст. 79 ЛК України), а також розкриває сутність відновлення (ст. 80 ЛК України) та лісорозведення (ст. 81 ЛК України), яка практично не відрізняється від розуміння цих понять у вищевказаному міжнародному документі. Отже, можна дійти висновку про гармонізоване законодавство у цій сфері. Впровадження проектів по відновленню лісів та лісорозведенню в рамках Кіотського Протоколу дозволить (1) досягнути глобальних цілей, поставлених міжнародною спільнотою — зменшення впливу дії парникового ефекту на атмосферу Землі та запобіганню зміни клімату; (2) отримати додаткове фінансування для забезпечення реалізації функції з відновлення лісів; та (3) мінімізувати негативні наслідки Чорнобильської катастрофи.

Лісові ділянки, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, відповідають критеріями впровадження проектів з відновлення лісів по механізму чистого розвитку відповідно до ст. 12 Кіотського Протоколу. Перший і найголовніший — це строковий критерій. Аварія на ЧАЕС сталася 26 квітня 1986 року, отже цілком можливим та доцільним є з боку органів державного управління, які здійснюють функцію з відновлення лісів після Чорнобильської катастрофи, ініціювати процес впровадження таких проектів стосовно уражених лісових ділянок, оскільки останні були заліснені до аварії, а після стали знелісненими, внаслідок пожежі, або уражені радіоактивними елементами, і станом на 31 грудня 1989 року залишалися такими. Звісно, за останні 25 років після аварії частина лісу відно-

вилася природнім способом, однак це не вирішує проблеми відновлення лісів після Чорнобильської катастрофи.

Невизначеним на законодавчому рівні є питання, які саме ліси підлягають відновленню. Особливо гостро стоїть питання, чи підлягає відновленню радіоактивно забруднений ліс? Врегулювання цього питання нормами права у зарубіжних країнах, насамперед, залежить від того, чи була аналогічна за масштабом наслідками аварія у тій чи іншій країні?

Відповідно до норм лісового законодавства відновленню підлягають ті «...лісові ділянки, що були вкриті лісовою рослинністю (зруби, згарщища тощо)» (ч. 1 ст. 80 Лісового кодексу (ЛК) України) [5]. Цікавим є той факт, що лісове законодавство відносить до лісових ділянок, які підлягають відновленню у визначений законом спеціальний спосіб (реконструкція та інші лісокультурні роботи), ділянки, які вкриті «...чагарниками, низькопродуктивними і малоцінними деревостанами...» (ч. 3 ст. 80 ЛК України).

Постає питання: чи можна кваліфікувати під цю норму той ліс, що зазнав радіоактивного забруднення, і по суті, як зазначив В.Ф. Опришко, це мертвий ліс? [1, с. 24] У законодавстві України не визначено правового змісту такої категорії як «радіоактивно забруднений ліс», так само як і відсутня спеціальна норма, яка б регулювала процес відновлення такого лісу. В межах ліквідації наслідків після Чорнобильської катастрофи спеціальним законодавством передбачені норми, які регулюють відносини стосовно запобігання потенційним лісовим пожежам на лісових ділянках, що належать до 4-х радіоактивно забруднених зон, правовий режим яких визначено Законом України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [6]. Так, у п. 3.3.11 Правил пожежної безпеки в лісах [7] закріплений обов'язок за лісокористувачами (якими в основному є державні підприємства лісового господарства) здійснювати гасіння лісових пожеж на ділянках із щільністю забруднення ізотопами цезію понад 15 Кі/кв. км або стронцію понад 3,0 Кі/кв. км виключно спеціальними підрозділами МНС України. Таким чином, в Україні внаслідок Чорнобильської катастрофи є *de facto* радіоактивно забруднений ліс, що становить потенційну небезпеку для життя та здоров'я людей, а з іншої сторони *de jure* відсутній правовий механізм для забезпечення його відновлення до доаварійного стану. Отже, необхідно не лише визначити правовий зміст категорії «радіоактивно забруднений ліс», але й внести відповідні зміни до Лісового кодексу України стосовно відновлення такого лісу: доповнити статтю 80 частиною четвертою такого змісту: «Лі-

сові ділянки, вкриті радіоактивно забрудненим лісом, підлягають відновленню шляхом реконструкції».

Досвід зарубіжних країн показує, що проекти чистого розвитку з відновлення лісів у рамках ст. 12 Кіотського Протоколу успішно впроваджуються. Лише у США зареєстровані три проекти із відновлення лісів [8], серед яких є проект відновлення знищеного лісу внаслідок пожежі (проект *Nez Perce*, штат Айдахо, США).

Таким чином, механізм чистого розвитку відповідно до ст. 12 Кіотського Протоколу дозволяє по новому, із більшою ефективністю підійти до вирішення проблем подолання наслідків Чорнобильської катастрофи, зокрема відновлення лісів, які недостатньо вирішувались, у зв'язку з недостатністю фінансування з державного бюджету України.

Є ще одна проблема, пов'язана із можливістю впроваджувати проекти з відновлення лісу як проекти чистого розвитку Україною як учасницею Кіотського Протоколу, тобто правосуб'єктністю держави у цій сфері.

Параграф 2 статті 12 Кіотського Протоколу визначає мету механізму чистого розвитку: «...*допомагати Сторонам* (країнам-учасникам Рамкової Конвенції про зміну клімату, 1994), *що не включені у Додаток 1* (додаток до Конвенції), *в забезпеченні сталого розвитку і в сприянні досягненню кінцевої цілі Конвенції, а також допомагати Сторонам, включених у Додаток 1, в забезпеченні дотримання їх визначених кількісних зобов'язань по обмеженню та скороченню викидів <...парникових газів...>* (відповідно до Кіотського протоколу)». Україна як сторона—учасниця Конвенції є країною Додатку 1 до Конвенції. Тобто проекти чистого розвитку, в тому числі і по відновленню лісів, можуть бути реалізовані лише у країні, що не включена до країн Додатку 1, але є її учасницею, а також учасницею Кіотського Протоколу. Таким чином, в Україні, на перший погляд, не можливо впровадити проект по відновленню лісів після Чорнобильської катастрофи. Однак, Україну, так само як і Росію, у Рамковій Конвенції визнано як країну з перехідною економікою, та не встановлено кількісних зобов'язань по скороченню викидів парникових газів. Тому, ми приходимо до висновку, що гіпотетично Україна може бути так званою «приймаючою країною» по проектам чистого розвитку.

Ще однією умовою для країни-учасниці Рамкової Конвенції та Кіотського Протоколу, яка має намір впроваджувати проекти по механізму чистого розвитку є наявність відповідного національного органу (*designated national authority* по проектам чистого розвитку), функція якого повинна зводитися по підтвердженню впровадження проє-

ктів чистого розвитку та того факту, що такий проект сприяє сталому розвитку країни. Оскільки, і як вже зазначалось вище, Україна визнана в рамках Конвенції країною з перехідною економікою, то умова про забезпечення сталого розвитку є прийнятною для України.

В Україні відсутній орган державної влади, на який покладено функцію по координації проектів чистого розвитку, але є орган виконавчої влади — Державне агентство з екологічних інвестицій, — який є координатором по проектам спільного впровадження, можливість реалізації яких, передбачена статтею 6 Кіотського Протоколу.

Резюмуючи, ми приходимо до висновку, що Кіотський Протокол дозволяє через механізм чистого розвитку реалізувати проект із відновлення лісів, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, тим самим надаючи можливість органам державного управління ефективніше реалізувати, покладену на них функцію відновлення лісів у рамках функції держави по ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Однак для здійснення такої цілі необхідно вирішити такі завдання:

- на законодавчому рівні визначити поняття «радіоактивно забруднений ліс»;
- внести зміни до лісового законодавства щодо відновлення радіоактивно забрудненого лісу;
- в рамках міжнародного співробітництва по Рамковій Конвенції ООН про зміну клімату надати Україні право впроваджувати проекти чистого розвитку (Україна є країною Додатку 1 до Конвенції без встановлених кількісних зобов'язань); або зробити відповідну заяву про включення України до країн Додатку 2 (США, наприклад є країною, включеною у список країн як Додатку 1, так і Додатку 2);
- в системі органів виконавчої влади назначити орган, до компетенції якого входила б функція по координації проектів чистого розвитку: з метою оптимізації системи органів виконавчої влади доцільно було б покласти виконання такої функції державного управління на Державне агентство з екологічних інвестицій як орган, що має досвід та необхідний обсяг повноважень у напрямку реалізації цілей Кіотського Протоколу.

Література

1. *Опришко В.Ф.* Правові Чорнобильські проблеми / В. Ф. Опришко // Правове регулювання економіки: зб. наук. праць / відп. ред. В.Ф. Опришко. — 2009. — № 9. — С. 5—27.

2. Кіотський Протокол до Рамкової Конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт UNFCCC.

— Режим доступу: <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kprus.pdf>. — Останній вхід: березень, 2011. — Назва з екрану.

3. Процишин Р.В. Роль Кіотського протоколу у формуванні нового виду господарсько-договірних відносин / Р. В. Процишин // Правове регулювання економіки: Зб. наук. праць. — 2008. — № 8. — С. 251—257.

4. Землекористування, зміни у землекористуванні і лісове господарство: Рішення Конференції Сторін Рамкової Конвенції про зміну клімату, діючої в якості засідання Сторін Кіотського Протоколу № 16/СМР.1 [Електронний ресурс] // Інтернет-сайт UNFCCC. — Режим доступу: <http://unfccc.int/resource/docs/2005/cmp1/rus/08a03r.pdf#page=3>. — Останній вхід: березень, 2011. — Назва з екрану.

5. Лісовий кодекс України: Закон України № 3852-ХІІ від 1994.01.21 // Голос України. — 1994. — № 68. — 13 квітня.

6. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України № 791а-ХІІ від 27.02.1991 // Відомості Верховної Ради УРСР. — 1991. — № 16. — 16 квітня. — С. 198.

7. Правила пожежної безпеки в лісах: затверджені наказом Державного комітету лісового господарства України № 278 від 27.12.2004 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 13. — 15 квітня. — С. 321. — Ст. 680.

8. Reforestation Offset Projects // Інтернет-сайт Carbonfund.org: — Режим доступу: <http://www.carbonfund.org/site/projects/reforestation>. — Останній вхід: березень, 2011. — Назва з екрану.

Вергун О.М.,
консультант відділу
техногенної та екологічної безпеки
Національного інституту стратегічних досліджень

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ СПІВРОБІТНИЦТВО УКРАЇНИ У СФЕРІ ПОДОЛАННЯ НАСЛІДКІВ ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ

*Охорона природи повинна стати моральною категорією
і користуватись пріоритетом за будь-яких
політичних ситуацій і компромісів*
М. Амосов

26 квітня 1986 року на території колишнього СРСР сталася одна із найбільших екологічних катастроф ХХ століття — аварія на Чорнобильській атомній електростанції, що призвело до забруднення радіонуклідами значних територій. Збудована ЧАЕС була в 1971 році. Розташована на території України (Київська область) на відстані 2 км від міста Прип'ять, 18 км на північний за-