

УДК 349.6

*А. І. Карпук,  
к. е. н., доцент кафедри лісового менеджменту,  
Національний університет біоресурсів і природокористування України*

## ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОКОРИСТУВАННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

---

*У статті розглядаються проблеми трансформації системи регулювання лісокористування за першими підсумками розпочатої адміністративної реформи в Україні, вивчено організаційні та функціональні зміни у системі органів державної влади та вироблено пропозиції щодо усунення виявлених суперечностей та недоліків.*

*The problems of transformation of forest regulation, the first results started administrative reform in Ukraine, studied organizational and functional changes in the system of government and made proposals to eliminate contradictions and flaws.*

---

### **ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ**

Зміни у системі органів державної влади в Україні, що відбулися внаслідок проведеної адміністративної реформи, були покликані не лише впорядкувати чисельність державного бюрократичного апарату та зменшити видатки на його утримання, а й вдосконалити систему державного управління у різних сферах економічної діяльності. Особливо актуальним є вирішення даної проблеми для лісоресурсної сфери, яка має потужний, але неефективний державний сектор, відзначається відсутністю єдиного центру регулювання господарської діяльності лісокористувачів, недоконалою системою цінового, митного, фіс-

кального та фінансово-кредитного регулювання лісокористування. Тому на перших етапах реформування важливо провести критичний аналіз прийнятих рішень та реально оцінити їх позитивний та негативний вплив, щоб сформувати ефективну систему регулювання лісокористування.

### **АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ**

Вивченням різноманітних проблем, що стосуються вдосконалення системи регулювання лісокористування займалися багато відомих вчених і практиків: А. Бобко, О. Голуб, Я. Дяченко, Я. Коваль, І. Лицур, Є. Мішенін, В. Мік-

ловда, Л. Мельник, Ю. Медведєв, М. Попков, І. Синякевич, І. Соловій, Ю. Туниця, О. Фурдичко, І. Юхновський та багато ін. Але більшість наукових публікацій з даної проблематики не висвітлюють вплив останніх трансформаційних процесів у системі органів державної влади у лісоресурсній сфері, що відбуваються внаслідок розпочатої адміністративної реформи, на діяльність лісокористувачів.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Основна мета даного дослідження полягає у детальному вивченні переваг та недоліків сформованої системи регулювання лісокористування за першими підсумками розпочатої адміністративної реформи в Україні, а також розробці пропозицій щодо її вдосконалення у напрямку поширення ринкових методів управління.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

За підсумками першого етапу адміністративної реформи, передбачається суттєве скорочення органів державної влади та чисельності державних чиновників. Кардинальні зміни відбулися у системі управління у лісовому господарстві, оскільки згідно Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [7] центральним органом виконавчої влади, що регулюватиме усі господарські процеси у цій сфері, замість Міністерства екології та природних ресурсів України було визначено Міністерство аграрної політики і продовольства України, а замість Державного комітету лісового господарства України створено Державне агентство лісових ресурсів України, що матиме значно менше повноважень.

Серед позитивів реформи можна відзначити виділення зі складу багатьох міністерств контролюючих органів — інспекцій, які працюватимуть самостійно без зайвого тиску з боку посадових осіб центрального органу. Зокрема, за підсумками реорганізації Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, крім базового органу — Міністерства екології та природних ресурсів України, — створюється відокремлений контролюючий орган — Державна екологічна інспекція України, а також Державна служба геології та надр України.

Серед негативних моментів реформи, які можуть проявитися через певний час, можна відзначити різне відомче підпорядкування новостворених державних агентств лісових, водних та земельних ресурсів, які є базовими

органами державної влади у сфері управління природокористуванням в Україні. Адже, згідно схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, через Міністра аграрної політики та продовольства України координуватиметься діяльність Державних агентств земельних ресурсів, лісових ресурсів та рибного господарства, а через Міністра екології та природних ресурсів України — діяльність Державних агентств водних ресурсів, екологічних інвестицій (новостворене) та Державної екологічної інспекції України. В результаті це може призвести до неможливості проведення єдиної державної політики у сфері природокористування, оскільки кожне відомство відстоюватиме власні інтереси, перш за все, економічні, а не екологічні чи соціальні.

Водночас певним позитивом вказаних трансформацій є реальна можливість підпорядкування усіх лісів в Україні єдиному керівному органу державної влади, хоча й з обмеженими повноваженнями. Оскільки Державне агентство лісових ресурсів перебуватиме у підпорядкуванні Міністерства аграрної політики і продовольства України, якому, у свою чергу, вже підпорядковуються постійні лісокористувачі та їх об'єднання, які функціонують на лісах колишніх колгоспів, тому цілком логічним наступним кроком трансформацій має стати усунення дублювання повноважень у межах одного міністерства шляхом підпорядкування усіх суб'єктів господарювання, що мають у постійному користуванні ліси колишніх колгоспів, Державному агентству лісових ресурсів України. Певні проблеми можуть виникнути лише у питанні передачі земель лісового фонду місцевого значення, якими опікуються місцеві громади, у загальнодержавну власність, а також можливий супротив місцевого населення, адже агролісгоспи значну кількість лісопродукції та палива постачали на внутрішній ринок за прийнятними цінами. До того ж, у багатьох областях на лісових землях колишніх колгоспів було створено комунальні лісогосподарські підприємства, хоча правовий статус комунальних лісів ще не до кінця законодавчо врегульовано.

Таким чином, очікуваному об'єднанню має передувати ряд важливих етапів щодо впорядкування відносин власності на лісові ресурси, побудови ефективної системи управління лісами як на державному, так і на регіональному рівнях, вирішення проблеми фінансового забезпечення діяльності пост-

ійних лісокористувачів, особливо щодо реалізації заходів з охорони та захисту лісів, а також ліквідації надзвичайних ситуацій у цій сфері.

За рахунок проведення адміністративної реформи влада має намір оптимізувати використання державних коштів органами влади, зокрема, міністерствами.

До того ж у системі міністерства можуть утворюватися такі види урядових органів, як служби, інспекції, агентства. Так, служба — урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для надання державних, у тому числі адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень та інших документів, реєстрація тощо); інспекція — урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для здійснення контрольно-наглядових функцій за дотриманням органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами встановлених Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами, виданими відповідно до Конституції та законів України, загальнообов'язкових правил поведінки у відповідній сфері державного управління; агентство — урядовий орган у системі міністерства, який утворюється для управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління міністерства.

Державний комітет, на відміну від міністерства, утворюватиметься для виконання окремих функцій з реалізації державної політики, його діяльність спрямовуватиметься і координуватиметься Кабінетом Міністрів України через відповідного міністра [8].

Отже, основне завдання агентства — управління державною власністю. Тому новостворене Державне агентство лісових ресурсів, по суті, позбавили двох функцій: провадження державної політики та контролю, оскільки такі повноваження мають органи виконавчої влади, які називаються, відповідно "служба" та "інспекція".

Адже, згідно нового Положення [1], Державне агентство лісових ресурсів України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України, входить до системи центральних органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.

Серед основних завдань Держлісагентства України залишено лише:

1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства;

2) реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.

Водночас вилучено положення, що стосується здійснення державного управління, регулювання та контролю у сфері лісового і мисливського господарства та полювання, а також розроблення та організації виконання державних і регіональних (місцевих) програм у сфері охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісових ресурсів, участі у розробленні та виконанні програм з питань охорони, використання і відтворення мисливських тварин, розвитку мисливського господарства.

Згідно з новою редакцією Положення, Держлісагентство не забезпечує бюджетне фінансування, розподіл та контроль за цільовим використанням бюджетних коштів і матеріальних ресурсів. Натомість залишено повноваження щодо прийняття рішення про утворення, реорганізацію і ліквідацію підприємств, установ та організацій, заснованих на державній власності, що належать до сфери його управління.

Також обмежено повноваження щодо здійснення функцій регулювання та контролю у сфері лісового та мисливського господарства, які були характерні для Державного комітету лісового господарства [2]. Основна увага у новому положенні акцентується на здійсненні функцій з управління об'єктами державної власності — лісогосподарськими підприємствами.

Усі права практично залишилися без змін, вилучено лише положення, що давало можливість за погодженням з Міністром охорони навколишнього природного середовища утворювати, реорганізувати або ліквідувати у встановленому порядку територіальні органи.

Загальна кількість повноважень Держлісагентства та його Голови номінально збільшилася, але переважно лише за рахунок деталізації окремих положень. Серед найбільш суттєвих можна виділити те, що повноваження призначати та звільняти Голову Держлісагентства передано від Кабінету Міністрів України до Президента. В той же час доповнено положенням, що Голова Держлісагентства призначає на посади та звільняє керівників територіальних органів та їх заступників лише за погод-

женням з Міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій.

У той же час частина важливих функцій збережена і за Міністерством екології і природних ресурсів України [3], зокрема, що стосується:

- затвердження розрахункових лісосік заготовлі деревини у порядку рубок головного користування, погодження матеріалів лісовпорядкування;

- встановлення та погодження згідно із законодавством лімітів та квот на спеціальне використання ресурсів об'єктів тваринного та рослинного світу.

Державна екологічна інспекція України згідно нового Положення [4] практично повністю зберегла свої основні функції у сфері лісового господарства щодо здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також суб'єктами господарювання вимог законодавства про охорону, захист, використання та відтворення лісів щодо:

- законності вирубки, ушкодження дерев і чагарників, знищення або ушкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розплідниках і на плантаціях, а також молодняку природного походження й самосівів на площах, призначених під лісовідновлення;

- раціонального та невиснажливого використання лісових ресурсів;

- добування, здійснення побічного та супутнього спеціального лісокористування;

- виконання комплексу необхідних заходів захисту для забезпечення охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, шкідників і хвороб, пошкодження внаслідок антропогенного та іншого шкідливого впливу, застосування пестицидів і агрохімікатів у лісовому господарстві й лісах;

- використання пожезахисних лісосмуг, водоохоронних і захисних лісових насаджень;

- заготовки деревини відповідно до затвердженого лісосічного фонду, в тому числі розрахункової лісосіки;

- недопущення експлуатації нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, транспортних шляхів, магістральних трубопроводів, комунальних і інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає шкідливому впливу на стан і відтворення лісів;

- збереження корисної для лісу фауни.

Крім того, Державна екологічна інспекція України має право не лише проводити пере-

вірки документів на право спеціального використання лісових ресурсів (дозволи, ліцензії, сертифікати, висновки, рішення, ліміти, квоти, погодження, свідоцтва), а й приймати рішення про обмеження чи зупинення (тимчасово) діяльності підприємств і об'єктів незалежно від їх підпорядкування та форми власності, якщо їх експлуатація здійснюється з порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища, вимог дозволів на використання лісових ресурсів.

Певними правами щодо державного нагляду та контролю за використанням і охороною захисних лісових насаджень наділена новостворена у процесі адміністративної реформи Державна інспекція сільського господарства України, яка, згідно затвердженого Положення [5], слідкуватиме за дотриманням порядку визначення та відшкодування втрат лісогосподарського виробництва, а також братиме участь у роботі комісій при прийнятті в експлуатацію захисних лісових насаджень, видаватиме документи про якість лісового насіння і садівного матеріалу, матиме право звертатися до органів прокуратури з клопотанням про подання позову до суду щодо відшкодування втрат лісогосподарського виробництва.

З метою реалізації державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін і виконання вимог Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату та Кіотського протоколу, було створено також Державне агентство екологічних інвестицій України, діяльність якого координується Кабінетом Міністрів України через Міністра екології та природних ресурсів України.

Серед основних завдань даного органу, які прямо пов'язані з використанням кліматорегулюючих функцій лісових ресурсів, можна виділити реалізацію державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін, а також внесення пропозицій щодо її формування. Для виконання цих завдань агентство, згідно затвердженого Положення [6], повинно проводити інвентаризацію не лише антропогенних викидів джерелами, а й обсягів абсорбції (поглинання) поглиначами парникових газів (основним серед яких є ліс) на національному рівні з метою підготовки національного кадастру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів відповідно до зобов'язань за Рамковою конвенцією Організації Об'єднаних

Націй про зміну клімату та Киотським протоколом до неї. Також даний орган повинен формувати, вести та забезпечувати функціонування Національного електронного реєстру антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, що передбачає проведення детального моніторингу та інвентаризації якісних характеристик лісів різного цільового призначення.

Таким чином, після проведення адміністративної реформи в Україні відбувся перерозподіл ряду функцій щодо регулювання сфери лісокористування між Міністерством екології та природних ресурсів та Міністерством аграрної політики та продовольства, а також були створені нові органи виконавчої влади. Зокрема, першому міністерству підпорядковано Державну екологічну інспекцію та новостворене Державне агентство екологічних інвестицій, а другому — Державне агентство лісових ресурсів та новостворена Державна інспекція сільського господарства. При цьому повноваження державних агентств є значно меншими, ніж у комітетів, та обмежуються переважно функціями управління об'єктами державної власності, що належать до сфери управління відповідного міністерства.

Тобто відбулася централізація системи управління з передачею основних функцій щодо регулювання лісокористування на рівень міністерств. До того ж слід відмітити, що Міністерство аграрної політики та продовольства та його посадові особи до цього часу не мали практики регулювання сфери лісокористування. Оскільки, навіть номінально здійснюючи управління потужною системою постійних лісокористувачів, які функціонували на лісових землях колишніх сільськогосподарських підприємств, у міністерстві не було створено окремого спеціалізованого департаменту або управління, які визначали б державну політику у цій сфері.

Водночас агролісгоспи, що перебували у сфері управління даного міністерства, та держлісгоспи, які належали через Державний комітет лісового господарства до сфери підпорядкування Міністерства екології та природних ресурсів, і на даний час залишаються конкуруючими господарськими структурами, які у процесі реформування лобюватимуть власні інтереси. Тому існують певні ризики успішної реалізації усіх задумів щодо реформування системи управління у лісоресурсній сфері шляхом зосередження усіх лісів у підпорядкуванні єдиного органу державної влади, який раніше не спеціалізувався на вирішенні цих питань.

## ВИСНОВКИ

За підсумками перших кроків реалізації положень адміністративної реформи у лісоресурсній сфері можна констатувати збільшення повноважень на рівні профільних міністерств, натомість повноваження Державного агентства лісових ресурсів щодо регулювання лісокористування значно обмежені, що ставить під загрозу успішну реалізацію усіх заходів, спрямованих на передачу усіх лісів у підпорядкування єдиного відомства. Тому усі трансформації у сфері державного управління, що відбуваються в контексті адміністративної реформи, повинні суттєво вдосконалити систему регулювання лісокористування у напрямку стимулювання розвитку ринкових відносин у лісоресурсній сфері, що потребує подальшого розвитку наукових досліджень у даному напрямі.

### Література:

1. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458/2011.
2. Положення про Державний комітет лісового господарства України затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 883.
3. Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 452/2011.
4. Положення про Державну екологічну інспекцію України, затверджене Указом Президента України Від 13 квітня 2011 року № 454/2011.
5. Положення про Державну інспекцію сільського господарства України, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 459/2011.
6. Положення про Державне агентство екологічних інвестицій України, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 року № 455/2011.
7. Указ Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади від 9 грудня 2010 року № 1085/2010.
8. Федоренко В.Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормативні та організаційно-правові аспекти // Державне управління: удосконалення та розвиток [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=58>.  
*Стаття надійшла до редакції 10.07.2012 р.*