

Принципи державного

управління лісовим фондом України



Г. А. Гарварт

здобувач кафедри адміністративного та фінансового права Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті розглянуто дев'ять принципів державного управління лісовим фондом України; досліджено їх зміст, роль та відображення у нормативно-правових актах; пропонується введення принципу регіоналізації управління лісовим фондом.

Ключові слова: *правове регулювання, принципи державного управління, лісовий фонд, адміністративно-правове регулювання.*

В статье рассмотрено девять принципов государственного управления лесным фондом Украины; исследовано их содержание, роль и отображение в нормативно-правовых актах; предлагается введение принципа регионализации управления лесным фондом.

Ключевые слова: *правовое регулирование, принципы государственного управления, лесной фонд, административно-правовое регулирование.*

This article deals with nine principles of the forest fund state management in Ukraine; examines their content, role and way of reflection in normative-legal acts; the principle of regionalization of the forest fund management is proposed.

Keywords: *legal regulation, principles of state management, forest fund, administrative-legal regulation.*

Актуальність теми дослідження обумовлена декількома причинами. По-перше, внаслідок недосконалості системи управління лісовим фондом держава щорічно втрачає мільйони гривень. Це нераціональне використання лісів, велика кількість організацій, що експлуатують цей природний ресурс, дублювання функцій різними відомствами, що здійснюють управління лісовим фондом. Друга причина пов'язана з непослідовністю законодавства, що регулює управління лісовим фондом, постійними змінами в організаційній структурі управління, які супроводжуються кадровими перестановками та зміною повноважень. Третя причина – відсутність спеціальних теоретичних розробок з питань управління лісовим фондом. У зв'язку з цим виникає необхідність дослідження ролі принципів управління лісовим фондом як конструкції, усередині якої відбувається розвиток нормативно-правової бази.

Аналіз публікацій визначається низкою особливостей. З одного боку, принципам державного управління присвячено велику кількість праць. З іншого боку, розробка принципів управління лісовим фондом України є малодослідженою темою. Фрагментарно зазначене питання розглядалось у працях В. А. Мунтяна, А. І. Дембо, Г. М. Полянської, Р. К. Гусева, В. В. Печуляка, М. Б. Бизової, В. В. Акулова-Муратова, А. К. Соколової, В. В. Лаврова, сучасних російських вчених – О. А. Крайнева, М. Д. Гіряева та ін.

Разом з тим, слід відзначити наявність суттєвої різниці між російським та українським лісовим фондом за площею розподілу, породному складу, експлуатаційними характеристиками. Це означає, що принципи управління лісовим фондом РФ не можуть бути застосовані до управління українськими лісами.

Таким чином, дане питання вирізняється фрагментарністю, уривчастим характером досліджень та потребує подальших розробок.

Метою нашої статті є формулювання змісту принципів управління лісовим фондом України.

Викладення наукового матеріалу слід розпочати з найбільш загального поняття «принцип». Як зазначає С. П. Погребняк, принцип – це основне, вихідне положення, що лежить в основі будь-якого вчення, теорії, науки, концепції, обумовлює світогляд людини та її поведінку згідно з внутрішніми переконаннями та визначає дію відповідних механізмів [3, с. 24].

Важливим у розумінні принципу є питання механізму його дії – сукупності елементів, які його складають, виражають сутність та обумовлюють дієвість, значущість певного принципу. Першим елементом механізму дії принципу є об'єкт управління – лісовий фонд України. Другим елементом є суб'єкти державного управління лісовим фондом, які здійснюють цілеспрямований вплив на об'єкт з метою досягнення поставлених цілей та узгодження інтересів. Наступним елементом механізму дії принципу є його зміст, який становлять певні правила, вимоги, закономірності, що виражають внутрішню сутність принципу.

Особливість принципів державного управління лісовим фондом полягає у тому, що при визначенні їх сутності та змісту слід враховувати, що об'єктом правового регулювання є лісовий фонд, який, на відміну від соціальних об'єктів матеріального світу, що виробляються людиною, характеризується такими рисами: природним джерелом походження, обмеженістю або можливістю збільшення своєї площі, соціально-екологічною цінністю для суспільства, власними законами розвитку. Врахування таких

законів необхідне для визначення сутності принципів управління цим природним ресурсом. До числа цих законів належать:

– закон обмеженості природних ресурсів, зміст якого полягає в тому, що існує максимально можливе навантаження природного ресурсу, перевищення якої призводить до погіршення їх екологічного стану;

– зменшення природноресурсного потенціалу лісів по мірі зростання антропогенного навантаження. Це означає, що неперервна експлуатація лісового фонду без проведення спеціальних заходів щодо його відновлення призводить з часом до значно більших витрат праці й енергії та зменшення ефективності його використання.

– рівнозначності усіх умов життя, що означає взаємозв'язок та взаємобумовленість усіх елементів природного середовища, пов'язаного з лісовим фондом. З точки зору управління лісовим фондом, це означає потребу в обмеженні втручання людини у цю природну систему та зумовляє необхідність збереження й охорони лісів від пожеж, комах, хвороб, як лісів, так і навколишніх територій;

– закон природної зональності, який полягає в тому, що породний склад лісового фонду відповідає кліматичним умовам конкретного регіону. Цей закон має для українського лісівництва вкрай важливе значення, оскільки дозволяє підійти з науково обґрунтованих позицій до проведення заходів з лісовідновлення та створення нових лісів.

З метою з'ясування змісту принципів державного управління лісовим фондом слід звернутися до аналізу чинного законодавства у цій сфері, здобутків науковців, які займаються проблемами адміністративного права, загальної теорії права, екологічного, лісового та інших галузей, що дає змогу сформулювати їх так:

I. Принцип сталого управління лісовим фондом, тобто забезпечення збалансованості соціальних, економічних та екологічних потреб суспільства. З точки зору пошуку оптимальних рішень, цей принцип формулюється як системне управління лісовим фондом з метою досягнення балансу соціального, економічного та екологічного інтересів суспільства. Цей принцип враховує потреби нинішнього суспільства, не створюючи при цьому загрози майбутніх поколінь у збереженні нормального стану навколишнього природного середовища. Таким чином, сталий розвиток передбачає, що нинішнє суспільство одночасно є управлінцем та споживачем.

Цей принцип, відображений у різноманітних правових нормах, отримав закріплення у великій кількості міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України. До них належать, насамперед, Конвенція про охорону біологічного різноманіття, Європейська ландшафтна конвенція та Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат.

II. Принцип комплексного використання лісових ресурсів. Дослідження цього принципу показує, що вчені по-різному підходять до розуміння цього поняття та його сутності. Так, В. К. Попов і А. П. Гетьман розглядали цей принцип як закріплену у законодавстві можливість користуватися основними природними об'єктами і супровідними природними компонентами [4]. З іншого боку, В. І. Андрейцев визначав принцип комплексності використання і охорони природних ресурсів як найбільш повне використання корисних властивостей природного об'єкта [2]. Стосовно управління лісовим фондом авторська позиція полягає в тому, що поняття комплексності слід розглядати в трьох аспектах. По-перше, як багаточільове використання лісового фонду декількома суб'єктами права лісокористу-

вання. По-друге, до складу лісового фонду, окрім деревно-чагарникової рослинності, входять також землі державного лісового фонду, на яких можуть розташовуватись водні об'єкти, пасовища, сіножаті, переліски. По-третє, лісовий фонд являє собою єдиний природний об'єкт і поділ його на частини має умовний характер. Таким чином, комплексність управління передбачає управління декількома природними об'єктами, пов'язаними з лісовим фондом. При цьому чинне законодавство закріплює рівність прав користувачів, що займаються рубкою лісу, заготівлею другорядних лісових матеріалів, побічних лісокористувань.

Цей принцип важливий для управління лісовим фондом, оскільки на практиці не можна використовувати одні властивості лісу, ігноруючи інші. Одним з проявів цього принципу у сфері управління лісовим фондом є фіксація у законодавчій базі відповідних заборон на користування лісами у випадку негативного впливу на інші природні об'єкти. Прикладом такого нормативно-правового акта є Закон України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» від 10.02.2000 р. [7]. Відповідно до нього, на органи управління лісовим фондом покладено обов'язки при плануванні експлуатаційних заходів в окремих випадках забороняти або обмежувати рубки у тих випадках, коли це може призвести до зсувів ґрунту, вітровалів, повеней тощо.

Загалом, забезпечення реалізації цього принципу у правотворчості органів управління лісовим фондом потребує наступних заходів: а) визначити на сучасному методологічному рівні критерії та індикатори сталого розвитку лісової галузі України; б) критично проаналізувати нормативно-правову базу управління лісовим фондом на предмет узгодження з принципом сталого розвитку;

в) визначити шляхи переорієнтації норм адміністративного права з охорони лісового фонду з урахуванням необхідності посилення відповідальності за лісові правопорушення.

III. Принцип збереження біорізноманіття лісових екосистем. В екологічній науці під поняттям «біорізноманіття» розуміють збереження природного об'єкта з усім різноманіттям представників флори та фауни. Багаторічне безконтрольне використання лісового фонду в Україні призвело до зникнення багатьох видів флори і фауни, погіршення стану лісових екосистем. Виходячи з цього, управління лісовим фондом має забезпечити регулювання інтенсивності антропогенного впливу, а також техногенного навантаження на лісові екосистеми. Зазначена проблема посилюється у сьогоденних умовах через екологічну і економічну кризу, що охопила Україну. Використання цього принципу має допомогти створити в лісовому фонді сприятливі умови життя диких тварин та існування біоценозів, що входять до них. Цей принцип знайшов відображення в ст. 85 Лісового кодексу України (далі – ЛК України) 2006р., ст. 8 Закону України «Про природно-заповідний фонд України», яка закріплює основні заходи зі збереження територій та об'єктів природно-заповідного фонду України [8]. Комплекс цих заходів складається зі створення цінних лісових ділянок, збереження цінного гентичного фонду лісових порід, охорону рідкісних видів тваринного та рослинного світу, природних комплексів, а також створення екологічної мережі.

Необхідність збереження біорізноманіття визнана на міжнародному рівні як важливий критерій невиснажливого управління лісами. Запровадження концепції біорізноманіття передбачає збереження і відновлення елементів ландшафтної структури лісів, середовищ існування

флори та фауни, екосистем та традиційної лісової культури

В Україні зроблено перші кроки в цьому напрямі, що дістали прояв в Концепції управління агроландшафтами, яка передбачає оптимальне поєднання агротехнічних і лісовідновлювальних заходів з управлінням структурою агроландшафтів [3, с. 10].

Принцип збереження біорізноманіття потребує закріплення у правових нормах обов'язку лісокористувачів використовувати раціональні науково обґрунтовані методи та способи ведення лісівництва, які забезпечують максимальне збереження усіх компонентів біогеоценозів.

IV. Принцип правового забезпечення невиснажливого лісокористування. В лісівничій науці під цим принципом розуміють регулювання щорічної величини рубки таким чином, аби вона не перевищувала нормальний щорічний приріст дерев. Цей принцип має для управління державним лісовим фондом особливо важливе значення, позаяк більшість лісів України у радянський період зазнала великого антропогенного впливу, було вирублено сотні гектарів лісу, і при цьому особливо постраждав Карпатський регіон. Реалізація зазначеного принципу передбачає збереження за органами управління лісовим фондом виконання функцій із виконання розрахунків обсягів рубок, які не перевищують розрахункову лісосіку, тобто дають змогу зберегти лісу свої корисні якості. На додаток до цього, органи управління вирішують питання щодо поділу лісів на категорії та встановлення по кожній з них невиснажливого режиму користування. Цей принцип відображений у п. 2 ст. 64 ЛК-2006, відповідно до якого підприємства, установи, організації, громадяни, які здійснюють ведення лісового господарства, повинні забезпечити невиснажливе і раціональне використання лісових ресур-

сів. При цьому стаття 43 ЛК зобов'язує органи державного управління при визначенні розрахункової лісосіки забезпечити можливість невиснажливого використання лісових ресурсів. Використання цього принципу є вкрай важливим для практичної діяльності органів управління лісовим фондом, позаяк вони дають змогу зберегти лісовий фонд та його корисні властивості.

Такий принцип потребує створення рівномірної структури лісу і транспортної доступності місць проведення рубок з метою вивезення лісоматеріалів. Рівномірна вікова структура лісу, що регламентується правилами ведення лісового господарства, забезпечується управлінням експлуатаційними заходами, повнотою насаджень, збереженням їх віку. Реалізація зазначеного принципу може бути досягнута за умови своєчасного здійснення лісовідновних заходів, проведення санітарних рубок, лісозахисних робіт.

V. Принцип правового забезпечення стимулювання діяльності лісокористувачів і власників лісів щодо раціонального лісокористування, лісовідновлення та відтворення лісів. Україна є лісодефіцитною державою, причому найбільш гостро ця проблема постає у південних регіонах, що займають близько половини території країни, де лісистість коливається від 3 до 7%. Виходячи з цього, зазначений принцип спрямований на стимулювання раціонального лісокористування та відновлення лісів. Вирішення цього питання – у компетенції органів управління, адже держава за допомогою лісорозведення та відтворення лісів покращує клімат і умови ведення сільського господарства. Зазначений принцип знайшов відображення у низці нормативно-правових актів, зокрема, у ст. ст. 79-82, 99 ЛК-2006, які визначають мету, способи та умови відновлення лісів, розширення площ лісів, обсяги та засоби проведення цих

заходів. На додаток до цього, ЛК-2006 передбачає економічне стимулювання заходів щодо відтворення лісів, компенсацію витрат власникам лісів і лісокористувачам при впровадженні ними заходів щодо розширеного відтворення лісів. Проте більшість заходів мають декларативний характер і потребують своєї конкретизації та підвищення ефективності.

VI. Принцип платності користування лісовим фондом. Цей принцип частково знайшов своє відображення у чинному законодавстві України в Законі «Про охорону навколишнього середовища», Лісовому кодексі України. Також цей принцип реалізовано у «Правилах відпуску деревини на корню», Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку справляння збору за спеціальне використання лісових ресурсів та користування земельними ділянками лісового фонду» від 06 липня 1998 р. № 1012, які передбачають внесення платежів за користування цим природним ресурсом. Разом з тим, більш повне втілення цього принципу потребує закріплення в Законі механізму проведення лісових торгів. На практиці це означає, що юридичні та фізичні особи, які бажають експлуатувати лісовий фонд, зобов'язані отримати дозвіл держави на відкритих торгах, які дозволять отримати дохід, що відповідає реальним ринковим цінам. При цьому в Україні існує історичний досвід проведення таких торгів, які регламентувались в Законі «Про ліси УРСР» 1923 р. [1]. На додаток до цього, договір про оренду лісової ділянки має включати в себе пункт, який вимагає від лісокористувача збереження стану лісу, який існував до початку користування, або компенсацію органам управління заходів з його відновлення лісів.

VII. Принцип охорони об'єктів лісового фонду від незаконних рубок, користування, пожеж. Державне управління лісовим

фондом має здійснюватися на підставі науково обґрунтованих заходів щодо охорони лісів. На жаль, об'єктивною реальністю сьогодення є масові незаконні рубки лісу, які охопили майже всі регіони країни. З іншого боку, українські ліси постійно потерпають від лісових пожеж, що відбуваються як з вини людей, так і в результаті дії природних факторів. З огляду на це, принципи науково обґрунтованих заходів з охорони лісового фонду, які повинні проводити та контролювати органи державного управління місцевого самоврядування, громадськість, передбачає розробку адміністративних заходів, які мають забезпечити надійний захист цього природного ресурсу. Комплекс зазначених питань знайшов відображення у ст. ст. 100, 101 ЛК-2006, які регламентують особливості охорони, захисту лісів на окремих категоріях земель. Важливе значення в реалізації цього принципу має Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), в якому у шістнадцяти статтях зафіксовано склади правопорушень, пов'язаних з лісами, та заходи адміністративної відповідальності. Разом з тим, КУпАП потребує внесення доповнень і фіксації у ньому положень, пов'язаних з урахуванням цінності лісів.

VIII. Принцип реальної та широкої участі громадськості в системі управління лісовим фондом. Одним із суттєвих недоліків чинного законодавства в сфері управління цим природним ресурсом є формальна участь громадськості у сфері управління. Відповідно до статті 36 Конституції України громадяни України мають право на свободу об'єднання в громадські організації для здійснення та захисту своїх прав та свобод та задоволення економічних, соціальних, культурних інтересів, у т. ч. екологічних. Ця норма Основного закону України визначає правові підстави участі громадськості в про-

веденні природоохоронних заходів у сфері лісівництва. Пропонується включити до Лісового кодексу України положення про обов'язковий розгляд пропозицій громадських організацій, громадян щодо питань охорони, захисту і відтворення лісового фонду на сесіях місцевих рад.

IX. Принцип регіоналізації державного управління лісовим фондом. Особливістю України є те, що в Карпатському регіоні зосереджено 30% усіх лісів України. Це Закарпатська область з лісистістю – 50, 8 %, Івано-Франківська – 40,9 %, Львівська – 28, 5 %, Чернівецька – 29, 2 %. Таке зосередження лісового фонду робить доцільним створення єдиного регіонального управління лісами цих областей. Необхідність збереження цього природного ресурсу потребує прийняття окремого закону про охорону Карпатських лісів. Звернення до методів державно-правового впливу на природоохоронні заходи доводить існування такого досвіду. Так, в РФ в 1994 році був прийнятий Закон «Про охорону озера Байкал», що закріпив самостійну систему управління і контролю за станом цього природного об'єкта. В Україні окремі кроки в цьому напрямку уже зроблено на регіональному рівні. Постановою Кабінету Міністрів України від 23 квітня 1999 р. № 670 затверджено Програму будівництва лісових доріг та запровадження природозберігаючих технологій лісозаготівель в гірських умовах Закарпаття. Цей нормативний акт спрямований на подолання катастрофічної повені, яка відбулась восени 1998 р., та забезпечення природо- і ресурсозберігаючого лісокористування в Закарпатському регіоні. Реалізація цього принципу передбачає об'єднання чотирьох обласних управлінь лісового господарства Карпатського регіону та створення єдиної управлінської структури, підпорядкованої Державному агентству лісових ресурсів.

За результатами проведеного дослідження можна дійти наступних висновків:

1. На зміст принципів управління державним лісовим фондом спричинює вплив та обставина, що лісовий фонд є природним об'єктом, який має власні закони розвитку. Це закон обмеженості природних ресурсів, зменшення природно-ресурсного потенціалу лісів по мірі зростання антропогенного навантаження, рівнозначності усіх елементів природного середовища, пов'язаного з лісами, закон природної зональності.

2. Дослідження нормативно-правових актів, прийнятих в сфері управління лісовим фондом, дозволило сформулювати наступні принципи: 1) сталого управління лісовим фондом; 2) комплексного використання лісових ресурсів; 3) збереження біорізноманіття лісових екосистем, 4) правового забезпечення невиснажливого лісокористування; 5) правового забезпечення стимулювання лісокористувачів і власників лісів; 6) платності користування лісовим фондом; 7) охорони об'єктів лісового фонду; 8) реальної та широкої участі громадськості.

3. Розгляд особливостей ведення лісівництва, сучасних підходів до модернізації лісового законодавства показало доцільність запровадження принципу регіоналізації державного управління лісовим фондом, який полягає у необхідності диференціювання системи управління лісовим фондом за природними зонами України. З метою реалізації цього принципу пропонується прийняти Закон «Про охорону лісів Карпатського регіону» та створення на основі чотирьох обласних управлінь лісового господарства Закарпатської, Львівської, Чернівецької, Івано-Франківської областей єдиної регіональної структури, підпорядкованої Державному агентству лісових ресурсів.

Список використаної літератури

1. *Амчиславский Я. Л.* Лесное законодательство Украины / Я. Л. Амчиславский, С. С. Баталин. – Х. : Изд-во Наркомюста УССР, 1926. – 531 с.
2. *Андрейцев В. І.* Екологічне право : Курс лекцій : навч. посіб. для юрид. фак., вузів. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
3. Концепція управління агроландшафтами (наукове видання) // За наук. ред. академіка УААН О. І. Фурдичка. – К., 2008. – 15 с.
4. *Гетьман А. П.* Методологічні засади становлення правових основ охорони довкілля / А. П. Гетьман // Право України. – 2011. – № 2. – С. 11-19.
5. Об охране озера Байкал : Федеральный закон РФ от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ (принят ГД ФЗ РФ 02.04.1999) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://duma.consultant.ru>
6. *Погребняк С. П.* Основоположні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. – Х. : Право. – 240 с.
7. Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону : Закон України від 10.02.2000 р. № 1436-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 13. – Ст. 99.
8. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1992. – № 34. – Ст. 502.