

РЕФОРМУВАННЯ У ГАЛУЗІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА В КОНТЕКСТІ ПРОВЕДЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

REFORM OF FORESTRY IN THE CONTEXT OF ECONOMIC REFORM IN UKRAINE

Микола ШЕРШУН,
кандидат економічних наук,
народний депутат України,
Верховна Рада України



Mykola Shershun,
PhD Economics,
People's Deputy of Ukraine,
Verkhovna Rada of Ukraine

Проведення економічної реформи в Україні продовжується уже понад 20 років і в лісовому господарстві як галузі рослинництва, проте її наслідки малопомітні, хоча Конституцією України чітко визначено: «Земля... інші природні ресурси ... є ... об'єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1]. І головна проблема полягає в тому, що низкою інших нормативно-правових актів продукція лісівництва, тобто лісового землеробства, привірюється до природного походження, хоча вона є відновлюваною, кількість і якість якої залежить від мистецтва господарювання на землі. Власне кажучи, лісові ресурси є продукцією аграрного виробництва з доволі тривалим періодом «сівозміни», що в лісівництві має назву «оберт рубки». Лісові ресурси в здійсненні лісівництва як «продукція в аграрному секторі економіки виробляється внаслідок поєднання 3-х принципово відмінних чинників: природна продуктивність землі (природний ресурс) + променева енергія Сонця (природний ресурс) + людська праця (антропогенний ресурс)» [2]. Нечітке усвідомлення змісту природних ресурсів та необхідності їх найбільш ефективного використання для суспільства призводить до значних втрат природної продуктивності лісових екосистем та гальмує процес соціального розвитку на основі сталого природокористування у межах підприємств і регіонів. І все це стосується площі земельних угідь, що в Україні перевищує 10 млн. га.

Питання пошуку шляхів найбільш повного використання природної продуктивності лісових земель для економіки країни й досі не викликає уваги з боку органів влади. Так, Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» визначає низку докорінних змін в економіці країни, яка протягом десяти років повинна ввести Україну в двадцятку найбільш розвинених економік світу, однак не висвітлює заходів з лісівництва [3]. У ній питання землекористування для здійснення лісового господарства не згадуються, певно, через укорінені в суспільстві погляди на лісокористування без урахування відновлюваності лісових ресурсів як продукції землекористування. А головне полягає в розумінні того, що здійснення земельної реформи у лісовому господарстві було започатковано ще в 1990 році, яка визначалась «... складовою частиною економічної реформи, здійсненої в Українській РСР у зв'язку з переходом економіки республіки до ринкових відносин» [4]. Тобто природним ресурсом для здійснення лісівництва мала визначатись земля, земельні ділянки, право власності чи постійного користування якими необхідно було диверсифікувати «з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі, формування багатовідомої економіки, раціонального використання й охорони земель» [4].

За Державним земельним кадастром України на 1 січня 2010 року облікова категорія земельних ресурсів «Ліси та інші лісовкриті площі» у підпорядкуванні лісогосподарським підприємствам становить 8588,8 тис. га, із них у державній власності перебуває 8587,4 тис. га, або 99,99%, що свідчить про непроведення визначених реформи у лісовому господарстві. За минулі 20 років у сфері лісового господарства стосовно землекористування (тобто юридично оформленого права на постійне користування земельними угіддями як природним ресурсом у комплексі з найбільш повним використанням променевої енергії Сонця – фізіологічно активної радіації) не від-

булось реформування, не передбачається його і в найближчій перспективі.

Наведемо визначення терміну «лісове господарство» для розуміння контексту економічних реформ: «лісове господарство – галузь виробництва, яка займається вирощуванням, відновленням і охороною лісів, підвищенням їх продуктивності і якості, забезпеченням раціонального використання земель лісового фонду...» [5]. Підкреслимо, що, незважаючи на докорінну зміну економічної політики держави, зміст визначення галузі не зазнавав необхідних уточнень, порівняно з радянським законодавством. Адже «лісове господарство» не просто «галузь виробництва», а «галузь аграрного виробництва». До того ж вона має займатись не «забезпеченням раціонального використання земель лісового фонду», а «забезпеченням використання лісових земель у такий спосіб, щоб отримувати від цього на стійкій основі найбільший дохід у поєднанні із забезпеченням соціального і економічного розвитку, охороною і поліпшенням ґрунтів та навколишнього середовища».

З наведеного випливає, що українське визначення терміну «лісове господарство» значною мірою запозичено з російського. Так, за Лісовою енциклопедією колишнього СРСР встановлено: «Лісове господарство в СРСР (далі – Росії, примітка автора), галузь матеріального виробництва, до функцій якого входить: вивчення і облік лісів, ... регулювання лісокористування, контроль за використанням лісових ресурсів... Основні принципи ведення лісового господарства ... – забезпечення безперервного і невиснажливого лісокористування, найбільш повне і раціональне використання лісових ресурсів і земель лісового фонду...» [6]. Виходить, що українське «лісове господарство – галузь виробництва» і російське – «галузь матеріального виробництва» не визначені як галузь аграрного виробництва. До того ж «використання земель лісового фонду», чітко формулюючи, семантично визначає наявність якогось віртуального власника земельних ресурсів – лісового фонду. До речі, термін «лісовий фонд» не вживається в системі обліку земельних ресурсів європейських країн, крім республік колишнього СРСР.

Питання землекористування у галузі лісівництва в Україні вивчалися систематично вітчизняними науковцями і практиками, які «вдосконалили існуючі й розробили нові методи вивчення росту лісостанів, запропонували таблиці для різних деревних порід. Ще у 1928 р. були складені об'ємні й сортиментні таблиці для найголовніших лісоутворюючих порід України...» [7]. Сучасні дослідники також доводять необхідність «внести зміни і визначити лісівництво як галузь аграрної економіки, в якій суб'єкти господарської діяльності (власники, постійні користувачі або орендарі) є землекористувачами і ведуть її на умовах платності за земельні угіддя» [8].

Отже, метою дослідження визначаємо пошук шляхів поглиблення економічних реформ у лісовому господарстві України як галузі рослинництва. Особливо зауважимо, що термін «лісівництво» в українському лісовому законодавстві практично не вживається. Він зберігся лише в Державному класифікаторі ДК 009: 2005 [9] (код 02.01.1)... Щоправда, у комплексі з лісогосподарствами, тобто з виробництвом, транспортуванням, обробкою та реалізацією лісових матеріалів і продукції їх переробки, що не є видом аграрного виробництва.

Предметом дослідження є зміст земельно-лісового законодавства, інших нормативно-правових актів, відповідність їх напрямом поглиблення економічних реформ у галузі аграрного виробництва. З внесенням змін до

У статті проаналізовано суперечності нормативно-правового забезпечення ведення лісового господарства. Розглянуто підходи до дефініції основних понять лісівництва. Наведено досвід країн постсоціалістичного табору щодо реформування відносин власності на лісові ресурси.

The paper explores the contradictions of the legal provision of forest management. The approaches to the definition of the basic concepts of forestry. Adduced the experience of post-socialist camp on the reform of the ownership of forest resources.

Земельного кодексу України, встановленням облікової категорії земельних ресурсів «Землі лісгосподарського призначення» (далі – ЗЛГП) вперше у земельному законодавстві пострадянського періоду виникає необхідність глибше осмислити еколого-економічний зміст цієї категорії земельних ресурсів, найголовнішого природного чинника, що є об'єктом економічних відносин між власником природних ресурсів і землекористувачами, суб'єктами підприємницької діяльності з лісівництва та інших видів економічної діяльності.

Отже, Земельним кодексом України визначено: «До земель лісгосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства» [10]. Зосередимо увагу на логічних і семантичних неточностях наведеної законодавчої норми. Останнє стане більш зрозумілим порівняно з визначенням земель сільськогосподарського призначення: «Землями сільськогосподарського призначення визнаються землі, надані для виробництва сільськогосподарської продукції, здійснення сільськогосподарської науково-дослідної та навчальної діяльності, розміщення відповідної виробничої інфраструктури або призначені для цих цілей» [10]. Хто стане заперечувати, що в межах земель лісгосподарського призначення не передбачається виробництво (виращування) лісгосподарської продукції, у складі якої головною є деревина? Чи може в межах ЗЛГП не передбачається проведення науково-дослідної та навчальної діяльності або розміщення та побудови необхідної інфраструктури?

Як бачимо, визначення ЗЛГП за Земельним кодексом відрізняється від ЗСГП, можливо, через підприємницькі вимоги: «До земель лісгосподарського призначення належать землі...», – практично, означає не повну підконтрольність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо здійснення ними права власника на земельні ресурси. Адже значення слів «належати» і «надавати» є зовсім різними: слово «належати» – дієслово недоконаного виду – означає бути чимось власністю, а слово «надавати» – також дієслово недоконаного виду, але означає надати можливість комусь володіти, розпоряджатись, користуватись чимось.

Не меншого значення набуває і остання частина наведеної норми: «надані та використовуються для потреб лісового господарства». Вона не містить головного – обов'язків землекористувачів перед власником землі, земельних ресурсів, незважаючи на норму, що також встановлена Земельним кодексом: «Використання землі в Україні є платним. Об'єктом плати за землю є земельна ділянка» (ст. 206). Виявляється, що ця норма повністю ігнорується в разі здійснення лісівництва, хоча це й суперечить здійсненню економічних реформ, у т.ч. у контексті згаданої вище Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». І все тому, що у свідомості громадян ще з радянської пори вкарбувалось поняття «лісокористування» не як вид промислової діяльності, а як користування природним ресурсом. Мало кому відомо, що природних лісів у межах сучасної України давно не залишилось. Тим більше таких, що не мають господаря. Адже всі земельні угіддя, за винятком зовсім незначної їх частини, у т.ч. вкриті лісовою рослинністю, давно розподілені між суб'єктами господарювання, фізичними чи юридичними особами.

Недоліки земельного законодавства, природно, знайшли своє доповнення в лісовому законодавстві. Так, у ст. 17 «Постійне користування лісами» Лісового кодексу України внесено норму: «У постійне користування ліси на землях державної власності надаються спеціалізованим державним лісгосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісгосподарські підрозділи, для ведення лісового господарства без встановлення строку» [11]. Зауважимо, що «постійне користування лісами» не визначає об'єкт праці – земельні угіддя. Користування лісами у здійсненні лісівництва, як і супутніми лісівництву та другорядними матеріалами і ресурсами, наданням послуг і шляхом виконання лісовими екосистемами захисних та інших, їм притаманних функцій, є похідним від землекористування.

Вказані положення, між іншим, належно визначені в Земельному кодексі: «Порядок використання земель лісгосподарського призначення визначається законом» (ст. 57). Доводиться тільки констатувати, що такого Закону так і не розроблено, а це ускладнює проведення економічної реформи в галузі лісового господарства як на базовому рівні (підприємства), так і в регіональному аспекті стосовно суб'єктів адміністративно-територіального поділу країни.

На відміну від європейських стандартів, в Україні визначено, що «ліс – тип природних комплексів, у якому поєднуються переважно деревна та чагарникова рослинність з відповідними ґрунтами, трав'яною рослинністю, тваринним світом, мікроорганізмами та іншими природними компонентами, що взаємопов'язані у своєму розвитку, впливають один на одного і на навколишнє природне середовище» [11]. Не відповідає умовам поглиблення економічної реформи в галузі лісівництва й інша норма: «Усі ліси на території України незалежно від того на землях яких категорій та з основним цільовим призначенням вони зростають та незалежно від права власності на них становлять лісовий фонд України і знаходяться під охороною держави». До того ж з урахуванням статті 4 Лісового

кодексу про те, що «до лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 гектара», виникає законодавча колізія. Земельні ділянки в межах сільськогосподарських угідь, а також суб'єктів підприємницької діяльності інших видів економічної діяльності, на яких створені лісомеліоративні лісонасадження (лісосмуги, захисні лісонасадження) або мимоволі виникли зарості деревної чи чагарникової рослинності, площею 0,1 га (це 32м x 32 м), механічно визначаються належними до лісового фонду і передаються під охорону держави. Навіть у європейському лісівництві, де інтенсивність землекористування є набагато вищою, ніж в Україні, мінімальна площа земельної ділянки для віднесення її до облікової категорії «ліси» становить 0,5 га [12] з певними обмеженнями щодо висоти дерев і чагарників.

Ліси за європейськими стандартами – це землеволодіння (англ. - Holding) окремою чи багатьма земельними ділянками лісів та інших лісовкритих площ (англ. – Forest and other wooded land, FOWL), які утворюють об'єкт здійснення менеджменту, огляду і використання» [12]. Зазначимо також, що для України є більш прийнятними лісові економічні відносини країн, які за рівнем розвитку території наближаються до наших умов. Наприклад, Польща. За законом від 28 вересня 1991 року «Про ліси», у цій країні ліси проголошені власністю державної казни, але вони надаються у користування підприємствам і населенню, незалежно від форм господарювання, на умовах платності податків за землю. До того ж незалежно від здійснення лісовими господарствами вилучення деревини для виробництва лісових матеріалів. Ліси в Польщі становлять понад 8 млн. га, і державне управління ними здійснюється через Міністерство охорони навколишнього природного середовища, природних ресурсів і лісового господарства [13].

Позагалузеві дослідники економічних перетворень у галузі лісівництва щодо його досвіду в Польщі зазначають: «У Польщі інші методи формування джерел та фінансування галузі. Відповідно до ст. 50 Закону Польщі «Про ліси» всі структурні одиниці «Державних лісів» діють на принципах фінансової самоопитності і покривають видатки на свою діяльність за рахунок власних доходів... Лісове господарство фінансується з Лісового фонду (розпорядник – Генеральна дирекція), який формується з відсотків від прибутку підприємств лісопромислового комплексу та прибутків від продажу деревини, штрафів, відшкодування збитків юридичними і фізичними особами та ін.» [14]. Щодо шляхів реформування лісівництва Словацької Республіки, в якій 15% лісів передано у приватну власність, то автор дослідження З.Толчанова висловлює негативну думку. Досвід «залучення приватних підприємств для роботи в лісі», який спостерігається в Польщі та Чехії, вона підтримує. Щоправда, нічого не говорить про їх економічні механізми. Адже знову, як це буває в українській галузевій науці, мова йде не про користування землями лісгосподарського призначення, а про використання лісових ресурсів. Упровадження в Словацькій Республіці «системи лісового адміністрування» покладено на Лісовий департамент, який підпорядковано Міністерству землеробства, що пояснюється передачею більшої частини «земель сільськогосподарського і лісгосподарського призначення» у приватну власність.

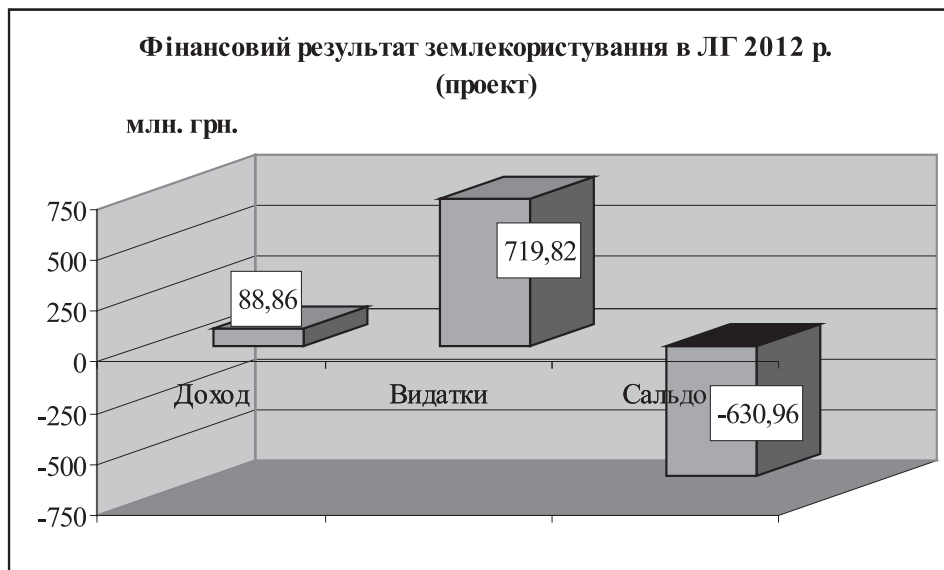
На основі проведених досліджень автор дійшла висновку, що «на відміну від України, в країнах Європи спостерігається чітке розмежування повноважень між різними органами влади по горизонталі та децентралізація по вертикалі управління щодо організації, планування та контролю. Це сприяє усуненню можливостей реалізувати чиновникам політику, спрямовану на задоволення своїх особистих інтересів» [14]. У процесі реформувань у лісовому господарстві вона радить більше використовувати польський досвід.

Останнє збігається з рекомендацією дотримуватись відповідних принципів здійснення менеджменту у лісівництві України, розроблених під час проведення досліджень Міжвідомчою аналітично-консультативною радою (МАКР) з питань розвитку продуктивних сил і виробничих відносин при Кабінеті Міністрів України (2003 рік). Дослідженням було встановлено, що «більш досконалим є влаштування лісового господарства Польщі», і рекомендовано внести до Лісового кодексу статтю, яка б забороняла суміщати в одній і тій же юридичній особі «реалізацію функцій державного управління у галузі охорони, захисту, використання лісового фонду і відтворення лісів» із «здійсненням рубок головного користування і переробки отриманої при цьому деревини» [15]. Обґрунтовані та слушні пропозиції МАКР при Кабінеті Міністрів України, на жаль, не були прийняті до уваги урядовими органами нашої держави.

Залишився поза увагою й інший висновок згаданої праці МАКР: «Система господарювання в українських лісах є неефективною, внаслідок чого держава як власник лісових ресурсів несе збитки. Така система потребує суттєвих та термінових змін» [15]. У проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік», який подано на розгляд Верховної Ради України, видатки тільки Державному агентству лісових ресурсів встановлено в обсязі 719824 тис. грн., а надходження доходу «Збір за спеціальне використання лісових ресурсів в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування» – 88662 тис. грн. (див. рис.). Таким чином, сальдо є збитковим – мінус майже 631 млн. грн. Виходить, що система господарювання в українських лісах за останні 10 років



Рисунок. Проект фінансових результатів землекористування в лісовому господарстві на 2012 рік



так і залишилась неефективною, внаслідок чого держава як власник земельних ресурсів продовжує нести збитки.

Що стосується питання досконалості нормативно-правових актів земельного і лісового законодавства, то не можна оминати чинну на сьогодні **Концепцію реформування та розвитку лісового господарства**, схвалену Кабінетом Міністрів України [16]. «Шляхи та способи розв'язання проблем лісового господарства» в ній вбачаються в «збереженні лісів переважно у державній власності», не враховуючи при цьому напрями здійснення Земельної реформи як «складової частини економічної реформи» [5]. Підвищення ефективності управління планується забезпечити на основі «принципів невиснажливого лісокористування та екосистемного підходу в процесі реформування і збалансованого розвитку лісового господарства», які нічого нового не містять у складі чинної системи менеджменту. Передача лісів, «що перебувають у державній власності, крім тих, що безпосередньо використовуються для потреб оборони, до сфери управління Держкомлісгоспу для ведення лісового господарства», що передбачається згаданою Концепцією, суперечить основним положенням впровадження Земельної реформи.

Інші напрями Концепції, відверто кажучи, не враховують вимог реалізації Земельної реформи у галузі лісівництва, що обумовлено не землекористуванням як видом економічної діяльності для здійснення лісівництва, а лісовими ресурсами, головним з яких є деревина у стані росту. Основні напрями Земельної реформи не враховуються, зокрема, такі:

1. Земельна реформа є складовою економічної реформи, здійснюваної в Україні у зв'язку з переходом економіки держави до ринкових відносин.
2. Завданням реформи є перерозподіл земель з одночасною передачею їх у приватну та колективну власність, а також у користування підприємствам, установам і організаціям з метою створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі.
3. Формування багатокладної економіки, раціонального використання та охорони земель на основі ідентифікованої відповідальності суб'єктів господарювання на землі (землекористувачів) за наслідки економічної діяльності.

ВИСНОВКИ

Отже, практика землекористування для здійснення лісового господарства протягом усього періоду проведення земельної реформи в Україні не відповідає її напрямам. Централізована система державного управління господарською діяльністю в лісгосподарських підприємствах призводить до того, що найважливіші питання з розпорядження лісовими ресурсами залишаються підконтрольні державі.

У лісовому господарстві не відбулось переходу від централізованого управління господарською діяльністю підприємствами до ідентифікованої економічної їх відповідальності за наслідки господарювання на основі вільної конкуренції та з урахованням повноважень органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Залишаються належно не визначеними об'єкти природних ресурсів для здійснення лісівництва та економічна відповідальність за їх використання:

деревина у стані росту – головна продукція лісівництва і земля як головний природний ресурс.

Питання земельної реформи в практиці лісового господарства фактично не знаходять уваги з боку органів влади, як і шляхи та способи переведення його на ринкові засади.

Отже, дослідження реформувальних у галузі лісового господарства в контексті здійснення економічних реформ, зокрема земельної, доводять необхідність конкретизації відповідних напрямів визнання природного ресурсу – землі – як об'єкта господарювання на основі ринкових відносин. Те ж саме стосується поглиблення наукових досліджень з метою формування в особі лісгосподарських підприємств, а також суб'єктів підприємництва інших видів економічної діяльності, ефективних землекористувачів на основі самоокупності й прибутковості господарювання. Лісівництво має стати прибутковим для власника землі, а також знайти належне відображення у відповідних нормативно-правових актах природоохоронного, земельного, податкового та лісового законодавства, в системі обліку й державної статистичної звітності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
2. Фурдичко О.І. Питання економіки землекористування в сільському та лісовому господарстві: стан проблеми, шляхи їх вирішення / О.І. Фурдичко // *Економіка України*. – 2011. – № 8. – С. 67–77.
3. Про заходи щодо забезпечення ефективності реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Указ Президента України від 21.12.2010 р. № 1154/2010 / <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1154%2F2010>
4. Аграрний сектор економіки України (стан і перспективи розвитку) / М.В. Присяжнюк, М.В. Зубець, П.Т. Саблук та ін. [за ред. М.В. Присяжнюка, М.В. Зубця, П.Т. Саблука та ін.]. – К.: ННЦ ІАЕ, 2011. – 331 с.
5. Українська енциклопедія лісівництва // Національна Академія Наук України, Наукове товариство ім. Шевченка, Державний комітет лісового господарства України. – Львів, 1999. – С. 422, 424.
6. БСЭ / *Лесная энциклопедия*. – Т. 1. – М., 1985. – С. 516, 529–531.
7. Історія лісівництва в Україні / С.А. Генсірук, О.І. Фурдичко, В.С. Бондар. – Львів: Світ, 1995. – 146 с.
8. Бобко А. Економічні аспекти землекористування у лісівництві України та шляхи його вдосконалення / А. Бобко // *Економіка України*. – 2010. – № 11. – С. 14–25.
9. Класифікація видів економічної діяльності (ДК 009:2005). Видання офіційне / Держспоживстандарт України. – К., 2006. – 192 с.
10. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768. Із змінами згідно ЗУ «Про внесення змін до Лісового кодексу України» (№ 3404-IV від 8 лютого 2006 р.) / <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>
11. Лісовий кодекс України. Згідно із Законом України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» від 8 лютого 2006 р. № 3404-IV / <http://www.derevo-info.com/news.php?i=950>
12. *Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia and New Zealand* // United Nations Economic Commission for Europe. Timber Sections. – United Nations, New York and Geneva, 2000. – P. 386.
13. Ustawa z dnia 28 wrzesnia 1991 r. O lesach // *Kancelaria Sejmu. Dz. U.* 1991 Nr 101, poz. 444.
14. Толчанова З.О. Шляхи реформування лісового господарства України з урахуванням закордонного досвіду / З.О. Толчанова / http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/nvnu/ekonomika/2008_7/2/Tolchanova.pdf
15. Лісове господарство України: Проблеми та перспективи / За ред. академіка НАН України, народного депутата України І.Р. Юхновського // Міжвідомча аналітично-консультативна рада з питань розвитку продуктивних сил і виробничих відносин. – К., 2003. – С. 58.
16. Концепція реформування та розвитку лісового господарства: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 р. № 08-р / <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=208-2006-%F0>