

Державне управління використанням та охороною земель лісового фонду

Стаття присвячена актуальним питанням здійснення органами державної влади контролю у сфері державно-го управління використанням та охороною земель лісового фонду.

Ключові слова: державне управління, лісовий фонд, використання земель.

Статья посвящена актуальным вопросам осуществления органами государственной власти контроля в сфере государственного управления использованием и охраной земель лесного фонда.

Ключевые слова: государственное управление, лесной фонд, использование земель.

Article is devoted to topical issues of public authorities control in public administration use and protection of forest land.

Keywords: governance, forest fund land use.

Постановка проблеми. Стан державного управління лісами сьогодні через ряд причин знаходиться на низькому рівні, тому назріла гостра необхідність розроблення нового фундаменту екологічного лісокористування, який врахував би необхідність різнопланового і цільового використання лісів, підвищення їх стійкості та посилення екологічних захисних функцій. Про це свідчать ряд нормативних актів: укази Президента України [3], і висновки комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи [6] та інших доручень Кабінету Міністрів України.

Аналіз досліджень та публікацій з проблеми. Проблеми лісокористування України та проблеми управління лісами набувають актуальності з кожним роком. Стратегія управління лісами формується на основі лісової політики. Економічні питання лісоуправління знайшли своє відображення в працях вчених: Н.Р. Малишева [10], К.В. Афанасенко [9], Ю.Р. Шеляг-Сосонко [12], Я.М. Лазаренко [11].

Мета статті. Україна вже приєдналася до європейського процесу захисту лісів і підписала відповідні резолюції Страсбурзької, Гельсінської та Лісабонської конференцій Міністрів із захисту лісів у Європі [9], і тому назріла необхідність вдосконалення правового поля та законодавчої основи державного управління лісами і відповідної господарської діяльності в них. Необхідна розробка сучасних механізмів управління державного контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням лісів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Необхідність державного управління лісами обумовлена нормою Конституції України, згідно з якою: «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та

інші природні ресурси, які знаходяться у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктом права власності Українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної виконавчої влади та органи місцевого самоврядування...» [1].

Державне управління лісами є широким поняттям, що включає комплекс дій, спрямований на досягнення цілей лісової політики та пов'язаний із організацією ведення лісового господарства, здійсненням контролю за дотриманням лісового законодавства, охороною та захистом лісів, використанням лісових ресурсів тощо. Крім того, воно визначає кількість та склад функцій залежно від: державного устрою держави; ролі та місця лісів в економіці країни; цілей ведення лісового господарства; форм власності на ліси [10].

Основний закон та інші законодавчі акти містять такі основоположні норми, що впливають на склад функцій державного управління лісами: Україна є унітарною державою; ліси за своїм призначенням виконують переважно екологічні, соціальні та естетичні функції і мають обмежене експлуатаційне значення; ліси належать українському народу [5].

Згідно із статтею 56 Земельного кодексу України [2], ст. 7 Лісового кодексу України [5], ліси можуть перебувати як у державній, комунальній та приватній власності. Однак законодавча норма щодо комунальної та приватної форм власності поки що не діє.

В умовах державного управління лісовим господарством України застосовується класифікація, згідно з якою функції управління поділяються на такі групи: законодавча (нормативна); наглядова (контролююча); власника; підтримки.

Законодавча група функцій полягає у підготовці законів та підзаконних актів, програмних документів, які забезпечують реалізацію законодавчих норм. Наглядова (контролююча) група функцій має дещо ширші межі. Відмінності полягають у тому, що крім питань дотримання лісового та природоохоронного законодавства виконуються й деякі інші функції, які відносяться до організаційних.

Група функцій власника включає усі питання щодо розпорядження землями лісового фонду та лісовими ресурсами, ведення лісового господарства, здійснення користування лісовими ресурсами.

В умовах приватної власності на ліси вплив держави здійснюється опосередковано, через цілу низку фінансово-економічних інструментів (податки, компенсації, субсидії тощо), у той час як державна власність на ліси передбачає делегування функцій власника серед різних інститутів законодавчої та виконавчої гілок влади [12].

ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ТА ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Функції підтримки об'єднують усі види діяльності, які забезпечують умови для сталого (збалансованого) управління лісами на тривалий термін (освіта, наука, інвентаризація, інформаційне забезпечення тощо). Виконуючи функції нормування та нагляду, держава виступає суб'єктом вищого державного (публічного) права. Здійснюючи ведення лісового господарства у своїх лісах, держава вже є суб'єктом приватного права і розглядається на рівні з іншими суб'єктами, що діють у лісовому секторі.

Аналіз Лісового кодексу України дозволяє ідентифікувати групи функцій, які розподілені між різними органами законодавчої та виконавчої влади. Спеціально уповноваженими державними органами лісового господарства на місцях є підприємства Державного комітету лісового господарства. При цьому вони одночасно є постійними лісокористувачами земельних ділянок лісового фонду з метою ведення лісового господарства, здійснення спеціальних видів користування лісовими ресурсами тощо, тобто є суб'єктами підприємницької діяльності. Це дозволяє зробити такі висновки: виконання функції нагляду (державного контролю) багаторазово дублюється. Вона покладена як на органи законодавчої гілки влади – Верховна Рада Республіки Крим, обласні, районні, міські, селищні та сільські Ради народних депутатів, так і на органи виконавчої влади – Кабінет Міністрів, Уряд республіки Крим, Мінприроди України, Державний комітет лісового господарства та підпорядковані йому обласні управління, виробничі об'єднання та підприємства. Функцію нормування виконують переважно органи центральної законодавчої та виконавчої влади. Верховна Рада розробляє та затверджує основні закони, а Кабінет Міністрів – підзаконні акти (правила, нормативи, інструкції, програми), які деталізують прийняті закони. Частина законодавчих функцій знаходиться в компетенції Верховної Ради Республіки Крим та обласних Рад народних депутатів. Підготовка проектів законодавчих актів здійснюється Державним комітетом лісового господарства та Мінприроди України. Функція підтримки в основному виконується підприємствами та установами, які підпорядковані Державному комітету лісового господарства (спеціальна освіта та перепідготовка, прикладна наука, інвентаризація та планування, інформаційне забезпечення, захист та авіаційна охорона лісу, насінництво). Частина з них (вища освіта, фундаментальна та частково прикладна наука) реалізується іншими урядовими установами, зокрема, Міністерством освіти та науки молоді та спорту, Академіями наук. У рамках Державного комітету лісового господарства та його підприємств поєднано виконання функцій нагляду та функцій власника. Переважна більшість функцій власника розподілена між місцевими органами влади різного рівня (від сільської до обласної ради); постійними користувачами лісу, більша частина яких належить підприємствам Державного комітету лісового господарства та аграрним підприємствам; центральними державними органами вико-

навчої влади, що входять до складу Кабінету Міністрів України. При цьому органам місцевої влади надано основні повноваження щодо розпорядження лісами: вони передають їх у постійне або тимчасове користування; розподіляють ділянки лісу, які відведені в рубку головного користування, у тому числі здають їх в оренду; приймають рішення щодо стратегії реалізації деревини та лісопродукції на території області. Повноваження місцевих рад різного рівня діють у межах їхніх територій і тому частково дублюються. Органи Мінприроди України виконують окремі функції розпорядника, які дають право дозволяти або забороняти проведення суцільних санітарних та лісовідновних рубок. Кабінет Міністрів за поданням Міністерства економіки затверджує вартість лісу на пні. Розмір цієї вартості значно впливає, з одного боку, на прибутки бюджету, а з іншого – на собівартість лісозаготівель та рентабельність рубок. Постійні користувачі, у тому числі держлісгоспи, мають право власності на деревину, яку заготовляють при головному користуванні, та прибуток від її реалізації. У системі Державного комітету лісового господарства органи управління та господарювання обласного та державного рівня юридично позбавлені права власності, але фактично істотно впливають на процес реалізації деревини підприємствами та напрямки використання отриманих коштів [10].

Картина державного управління лісами буде не повною без характеристики фінансової системи лісового господарства країни. Фінансова система лісового господарства повинна відповідати таким основним принципам: гарантування фінансування заходів з лісовідновлення, лісовирощування, охорону й захист лісів в обсягах, які забезпечують відновлення останніх, їхнє безперервне й невиснажливе лісокористування; створення та реалізація економічних інтересів усіх суб'єктів лісових відносин в отриманні доходів від користування лісовими ресурсами; розподіл економічної та фінансової відповідальності суб'єктів лісових відносин за прийняття рішень у відповідності з компетенцією та розподілом функцій державного управління; суворий державний контроль за цільовим використанням коштів на усіх рівнях державного управління лісами.

Державне управління лісами передбачає законодавче встановлення джерел надходження коштів на ведення лісового господарства, вилучення частини доходів, що утворюються у лісовому секторі, та регулювання величин і напрямів руху цих фінансових потоків між суб'єктами лісових відносин.

Постійний користувач є ключовим елементом схеми фінансування лісового господарства. Основними джерелами фінансування лісового господарства є, по-перше, кошти державного бюджету, які виділяються у вигляді субсидій для відновлення та підтримання лісових ресурсів у належному стані, по-друге, власні кошти підприємств, отримані в результаті реалізації лісопродукції. Лісопродукцією може бути: деревина у круглому вигляді від рубок головного користування; деревина від рубок, пов'язаних з веденням

лісового господарства; різноманітна продукція лісопиляння; інша деревна та недеревна продукція, отримана у порядку спеціального користування лісовими ресурсами (живиця, другорядні лісові матеріали, побічні користування). Важливим аспектом є розуміння переходу прав власності на лісові ресурси між державою та постійним користувачем.

Постійний користувач отримує у своє повне розпорядження лісові ресурси державного значення (ліс на пні, відведений в рубку головного користування, заготівля живиці) та вільно розпоряджається прибутком, отриманим від їхньої експлуатації, після внесення відповідної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, як правило, у вигляді такс, у той час як отримання деревини у результаті рубок, пов'язаних із веденням лісового господарства (рубки догляду, санітарні рубки тощо), не вважається спеціальним користуванням лісових ресурсів, а отже, і не передбачає внесення відповідної плати як факт її купівлі у держави. Таким чином, прибуток, одержаний від реалізації деревини у результаті рубок, пов'язаних із веденням лісового господарства, належить державі. У цьому випадку логічно було б, якби ця частина власних коштів надходила на рахунки державного казначейства, а вже потім поверталася до підприємства на ведення лісового господарства. Відсутність такої схеми унеможливує чіткий розподіл лісових відносин між державою як власником ресурсів та їхнім користувачем – підприємством.

Третім джерелом надходжень є бюджети місцевих рівнів, різноманітні фонди підтримки лісового господарства. Вони займають вкрай незначну частку у структурі фінансового забезпечення лісової галузі. Четвертим джерелом можуть бути кошти як внутрішніх, так і зовнішніх позик.

Значна частка податків та обов'язкових платежів, які формуються у лісовій галузі, спрямовується до державного бюджету: плата за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення (деревина від рубок головного користування, заготівля живиці); податок на додану вартість; податок на прибуток; інші податки та платежі. До місцевих бюджетів надходять: плата за спеціальне використання лісових ресурсів місцевого значення (другорядні лісоматеріали, побічні користування), місцеві збори та платежі, плата за землю та деякі обов'язкові платежі, частка яких у структурі податкових платежів вкрай незначна [11].

У контексті аналізованих питань особливої ваги набуває узгодженість розподілу повноважень між різними суб'єктами лісових відносин та адекватними цьому розподілу фінансовими потоками.

Слід зазначити, що найбільш вагомі функції власника щодо розпорядження землями лісового фонду (надання та вилучення) знаходяться у компетенції місцевих органів самоврядування, тому справедливо було б очікувати фінансове забезпечення відповідних територіальних громад. Проте, законодавчі норми України спрямовані на створення у лісовому господарстві переважно централізованих фінансових потоків. Є і неузгодженість норми розподілу коштів

між державним та місцевими бюджетами, що визначаються Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Лісовим кодексом. Проте починаючи з 2001 року, не витримується навіть закладена в них норма, оскільки, згідно із Законом України «Про Державний бюджет України», щоразу передбачається зарахування плати за спеціальне використання лісових ресурсів у повному обсязі лише до державного бюджету [10].

Аналіз системи державного управління лісами висвітлює ряд ключових проблем, які вимагають законодавчо-правового та інституційного врегулювання. Повноваження держави щодо управління лісами надмірно розпоршені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом. Закладено законодавчо-правовий алгоритм деформації системи ефективного прийняття рішень у лісовому господарстві. Інакше не можна пояснити той факт, що органи місцевого самоврядування, наділені правами розпорядження лісовим фондом, по суті, не зацікавлені у його ефективному та раціональному використанні, оскільки позбавлені доходів, які отримуються на користь держави. Наявність чи відсутність ефективного користувача, так само як і власне лісового фонду, практично ніяким чином не відображається на життєвому рівні та добробуті місцевих громад.

Суміщення підприємствами Державного комітету лісового господарства функцій нагляду та власника суперечить принципу рівності перед законом усіх суб'єктів підприємницької діяльності, незалежно від форм власності та відомчої приналежності.

Відсутність науково обґрунтованої та затвердженої на урядовому рівні лісової політики держави спричинили певний правовий нігілізм, який заважає галузі впевнено рухатись до цивілізованого ринку. Також у цьому відношенні у перехідний період слід відзначити такі проблеми: консерватизм лісового законодавства, що проявляється у жорсткій формалізації норм і правил ведення лісового господарства та лісокористування, на відміну від більш ефективного рамкового принципу його побудови; функції законотворчості, контролю, власника і підтримки поєднує в собі Державний комітет лісового господарства України, що суперечить антимонопольним принципам; чинне законодавство країни та підзаконні акти недостатньо враховують особливості ринкової економіки у лісовому секторі; екологічне та лісове законодавство вкрай недостатньо забезпечують інтеграцію та практичне виконання міжнародних угод зі сталого управління лісами [7].

Усі перераховані проблеми взаємопов'язані та часто взаємообумовлені. Їхнє успішне вирішення потребує системного підходу, чіткого й ефективного інструментарію лісової політики, направленою на досягнення єдиної мети – збалансованого, невиснажливого користування ресурсами на засадах сталого розвитку лісової галузі й держави.

ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ТА ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Результати проведеного аналізу стану системи державного управління лісовим господарством України дозволяють сформулювати науково обґрунтовані стратегічні пріоритети лісової політики України:

1. Формулювання і відображення у правових документах парадигми сталого управління лісами через перегляд концептуальних засад визначення пріоритетності окремої функції лісів.

2. Лісову політику країни доцільно формувати, виходячи з: визнання рівної значущості екологічних, економічних та соціальних функцій лісу; розробки і впровадження критеріїв та індикаторів сталого управління лісами; залучення широких верств населення, неурядових організацій до процесу підготовки рішень у лісовому секторі; створення ефективних правових механізмів забезпечення виконання міжнародних угод і домовленостей.

3. Розробка та внесення необхідних доповнень до існуючої нормативно-правової бази змін щодо забезпечення екологічно орієнтованого та комплексного використання лісових ресурсів з урахуванням їх ландшафтного і водорегулюючого значення.

4. Стале, раціональне та багатопільове використання лісових ресурсів: переорієнтація лісового господарства з одно-цільової (сировинної або захисної) моделі на екологічно, економічно та соціально збалансовану модель багатопільового лісокористування.

Усе це можливо тільки при розробці нових методів і способів державного управління, визначених законодавчо, типових або стандартних дій лісокористувачів, заснованих на застосуванні сучасних інформаційних технологій [9].

Висновки

Сучасне право в Україні спирається на законодавчі та інші регулятивні акти подвійного роду. З одного боку, поряд з новими законами продовжують діяти і деякі з попередніх правових актів, успадкованих від СРСР. З іншого – активно напрацьовується і створюється національне екологічне право. Але українське екологічне і лісове законодавство також не повною мірою здатне забезпечити захист лісу, оскільки, в першу чергу, багато в чому залишається декларативним, і не містить конкретних механізмів розв'язання існуючих проблем. Так само не повною мірою і дуже вибірково урховує досягнення і досвід сучасного міжнародного екологічного законодавства. Тому одним із необхідних заходів щодо поліпшення сучасного рівня державного управління і контролю пропонуються структурні зміни існуючих схем лісокористування в лісах України всіх форм власності, впровадження яких

дозволить розв'язати проблеми нерационального використання лісів і земель лісового фонду.

Це дозволить побудувати дійсно демократичну і правову державу в Україні з ефективною системою екологічного законодавства, формування українського екологічного права, яке б забезпечило належну юридичну основу щодо охорони, захисту, використання та відтворення лісів. Це має бути основоположним напрямком для вирішення проблем сталого екосистемного управління лісами.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради. – 1996 – №30. – 126 с.
2. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2002. – №3–4. – С. 27–78.
3. Указ Президента України «Про заходи щодо подальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні» від 23.05.2005 за №838/2005 // <http://www.ukrslovo.com>, Вип. №34 (3286).
4. Указ Президента України «Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів» від 05.01.2004 №1/2004.
5. Закон України від 08.02.2006 «Про внесення змін до Лісового кодексу України» // <http://www.zakon.rada.gov.ua>
6. Рішення Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи від 26.11.2003 за №27/1 // <http://www.rada.gov.ua/press/skl4/news/ses4/n21-11-13>.
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.04.2006 за №208-р «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства» // <http://www.zakon.rada.gov.ua>
8. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2006 за №273 «Про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації» // Офіційний вісник України. – 2006. – №11. – С. 94–101.
9. Афанасенко К.В. Участь делегації Державного комітету лісового господарства України в 4-й міністерській конференції із захисту лісів у Європі у м. Відень (Австрія) // Причорноморський екологічний бюлетень. – 2004. – №1(11). – С. 163–166.
10. Малишева Н.Р., Олещенко В.І. та ін. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття. – К.: Хімджест. – 2003, – 176 с.
11. Лазаренко Я.М. Становлення законодавчих систем в Україні. Розвиток лісового законодавства України. – К.: Право України. – 2003. – №3. – С. 23–27.
12. Шеляг-Сосонко Ю.Р. Менеджмент охоронних лісів України. – К.: Фітосоціоцентр, 2003. – 299 с.