

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Т.А. Рябець

*старший викладач кафедри
цивільно-правових дисциплін
Міжгалузевого інституту управління*

Постановка проблеми. Нині лісове господарство не спроможне задовольнити потреби суспільства. Незаконна порубка лісу – непоодиноким явищем в Україні. Зазначена протиправна дія є однією з основних підстав інтенсивного зменшення площ лісів на території нашої держави та збитковості галузі. Незважаючи на певні заходи, які реалізуються органами державного управління щодо відновлення лісистості на Україні, помітних зрушень на практиці не відбувається. У зв'язку із зазначеним аналіз адміністративно-правових засад діяльності державних органів у галузі лісового господарства має надзвичайну актуальність.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності органів державного управління є об'єктом дослідження значного кола науковців (В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, С. В. Ківалова, Л. В. Ковалюк, В. К. Колпакова, В. І. Курила та ін.). Проте, безпосередньо питанню адміністративно-правових засад органів державного управління у галузі лісового господарства вченими належна увага не приділяється.

Метою статті є проведення аналізу адміністративно-правових засад діяльності органів державної виконавчої влади у галузі лісового господарства та визначення шляхів їх оптимізації.

Основні результати дослідження. В умовах поглиблення інтеграційних процесів, які відбуваються в світі національна адміністративно-правова база регулювання лісового господарства має бути спрямована на єдність розв'язання проблем збереження середовища захисних функцій лісу та раціонального використання його фактичного потенціалу. Однак реалізації зазначених умов завадить низка принципових організаційно-правових питань. Це насамперед відсутність законодавчо закріпленої єдиної національної політики з розвитку лісового господарства, недосконале правове забезпечення господарської діяльності галузі, неузгодженість норм Земельного та Лісового кодексів України у частині регулювання відносин на землях лісового фонду, не розмежованість лісів державної та комунальної власності, недостатня правова урегульованість приватної власності на ліси, пряме нехтування нормами законодавства тощо.

Суттєві недоліки у використанні лісів пов'язані з елементарним нехтуванням норм чинного законодавства, що призводить до значних збитків суспільства. Збереженню корисних властивостей лісів та забезпеченню запобігання проявам згубних наслідків природних явищ у Карпатському регіоні мав слугувати Закон України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» від 10 лютого 2000 року [3]. Але, як свідчить практика, мораторій на проведення вищезазначених рубок не реалі-

зується, бо в умовах тісного зрощування влади з бізнесом адміністративний механізм значною мірою підпорядкований створенню сприятливих умов для досягнення, за будь-яких обставин головної мети підприємницької діяльності – отримання прибутку та суттєве збільшення власного капіталу.

Для ведення лісового господарства ліси надані в постійне користування підприємствам, установам і організаціям більш ніж п'ятидесяти міністерств і відомств, а також органам місцевого самоврядування. Розподіл загальної площі земель лісового фонду України (110,8 млн.га) за відомчою підпорядкованістю у відсотках виглядає наступним чином: Держлісгосп – 68%, Мінтранс – 7%, Мінагрополітики – 2%, Мінприроди – 1%, Міноборони – 1%, МНС – 2%, Землі запасу – 17%, інші – 2% [10]*.

Існуюча недосконала організаційно-правова система управління значною мірою впливає на низьку економічну ефективність діяльності лісового господарства держави.

Трапляються випадки, коли нормативні акти, що спрямовані на підвищення рівня керованості досліджуваною галуззю, вступають у протиріччя з чинним законодавством. Так, з метою подолання різновідомчої підпорядкованості, яка ускладнює державне управління використання земель лісового фонду, Кабінет Міністрів України у 2006 році без погодження з органами місцевого самоврядування прийняв рішення про передачу для ведення лісового господарства лісогосподарським підприємствам, що належать до сфери управління Державного комітету лісового господарства лісів Мінагрополітики та інших користувачів лісів, розташованих на землях запасу, крім лісів у межах населених пунктів, а також тих, що безпосередньо використовуються для потреб оборони. Таким чином, постанова Кабінету Міністрів України «Про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації» [8] вступила у протиріччя з Законом України «Про розмежування земель державної і комунальної власності» [4]. Відповідно до зазначеного Закону землі лісового фонду після розпаду колективних сільськогосподарських підприємств у процесі роздержавлення і приватизації були передані в запас місцевим радам, на базі яких були створені комунальні лісогосподарські підприємства АПК України. Вищевикладене свідчить, що постанова Кабінету Міністрів України «Про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації» порушила Закон України «Про розмежування земель державної і комунальної власності» і позбавила органи місцевого самоврядування розпоряджатися зазначеними лісовими ресурсами.

Під лісами в Україні знаходиться 15,7% території, для порівняння – в Іспанії 26,7%, Франції – 27,6%, Польщі – 28,6%, Німеччині – 30,1%, Італії – 32,7%, Швеції – 60,3%, Фінляндії – 64,7% [10]. Для виконання у повному обсязі функцій, які зазвичай покладаються суспільством на ліси, в Україні за розрахунками вони повинні займати територію 18-20%. Досягнення цієї мети можливе лише за умови удосконалення чинного законодавства.

* Назви центральних органів виконавчої влади наведені до вступу в дію Указу Президента України від 9 грудня 2010 року № 1095/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Облаштування нових територій під ліс потребує виділення земельних ділянок. Вони є, але існують певні законодавчі та відомчі перепони, які ускладнюють одержання від місцевих рад ділянок під заліснення, а іноді і зовсім унеможливають зазначений процес. При цьому необхідно відзначити, що місцеві сільгосп-підприємства фактично ними не користуються, оскільки яруги, балки, піски для сільськогосподарських робіт не придатні.

Мають місце законодавчі труднощі і з передачею у підпорядкування Державному агентству лісових ресурсів України так званих колгоспних лісів, які існували за радянських часів і мали державну форму власності. Ці ліси площа, яких сягає 2 млн. 300 тис. га., на даний час найчастіше, взагалі, не мають господаря, а поки відпрацьовується дієвий законодавчий механізм передачі їх до державного органу виконавчої влади, вони вирубуються.

Сьогодні лісове господарство для держави є збитковим. Наприклад, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [6] дохід за використання деревини передбачався у розмірі 133,2 млн. грн., а загальні витрати на здійснення «заходів з охорони і захисту, раціонального використання лісів» різних відомств передбачалися в сумі 576,6 млн. грн.

Однією з головних причин збитковості лісового господарства є поєднання в особі державних лісгосподарських підприємств несумісних функцій державного управління і контролю у сфері використання, охорони, захисту лісового фонду і відтворенні лісів з підприємницької діяльності. Фактично система Державного агентства лісових ресурсів України одночасно продавець деревини на пні, покупець деревини на пні та контролер правильності обчислення збору.

Поєднання функцій з вироблення загальної політики й адміністрування – надання дозволів і проведення перевірок, охорона лісів і ведення прибуткового лісового господарства, здійснення функцій державної влади і господарської діяльності породжує низку корупційних ризиків. Недосконалість чинного законодавства не гарантує в необхідному обсязі збереження лісів, внаслідок чого заготівля деревини може здійснюватися поза встановленим порядком. Вирубки контролюються накладними чи відомостями, що не відносяться до документації суворої звітності, а тому їх можна виписувати кілька разів на один і той же об'єкт, що дає можливість за тією ж самою накладною неодноразово вивозити і реалізувати лісоматеріал.

На даний час не існує єдиного нормативно-правового акта, що регулював би процедуру надання хоча б однієї адміністративної послуги у сфері лісового господарства. Так, порядок видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених із них виробів у межах експортних операцій регулюється як мінімум п'ятьма нормативно-правовими актами різної юридичної сили.

Згідно з чинним законодавством держлісгоспи не платять податку з лісових земель, що не відповідає умовам ринкової економіки, і є не прийнятним для системи європейського землекористування.

Потенційні можливості лісових земель України досить високі і мають відігравати суттєве значення в економіці держави, але використовуються з недостатньою ефективністю.

Плату за землю законодавець регламентує переважно як плату за лісосічний фонд, щорічний обсяг якого лісгоспи самі ж і встановлюють у вигляді розра-

хункової лісосіки. Необхідно відзначити, що лісгоспам надано право вилучати деревину, здійснюючи «рубки, пов'язані з веденням лісового господарства». Щорічно обсяги таких лісових матеріалів перевищують обсяги лісосічного фонду. Окрім того, заготівля зазначених вище лісових матеріалів здійснюється без плати за деревину за таксами, у той час як всі господарські та лісозаготівельні витрати фінансуються за рахунок бюджету [7].

В результаті викладених вище обставин на ринку лісових матеріалів з 15-16 млн. м³ продукції біля половини з неї реалізується фактично без будь-яких витрат виробництва, тобто з нульовою собівартістю. Введення фіскальних платежів за використання лісгоспами земельних ресурсів надасть можливість реально оцінювати вартість ринкового фонду лісоматеріалів, економічно та обґрунтовано підходити до ціноутворення, збільшити надходження до державної скарбниці, підвищити ефективність використання земель лісгосподарського призначення.

Нині виникла потреба перевести використання земель лісгосподарського призначення суб'єктами господарювання на ринкові умови, тобто на засади самоокупності і прибутковості для власника земельних ресурсів – для Українського народу (ст. 13 Конституції України) [1]. Зазначене здійснити поштовх у розвитку українського лісового господарства та наблизить його до європейського.

Діюче законодавство, не обмежуючи питому вагу кругляку у загальному обсязі українського експорту деревини, тим самим не сприяє поліпшенню фінансового стану галузі. Недоліком законодавства є те, що воно не створює однакові правові основи умов господарювання підприємств Держкомлісгоспу з іншими користувачами, яким надається право реалізовувати деревину без конкурсних засадах, тобто без аукціонів і торгів. Окрім того, бюджет України втрачає відмовившись від запровадження вивізного мита на круглий ліс на користь експортерів.

Незважаючи на трикратне підвищення Кабінетом Міністрів України у 2008 році штрафів за незаконну порубку лісу [9], крадіжки лісу дещо зменшились, проте ще залишаються в доволі значних обсягах. Практика підтверджує, що крадіжки лісу поруч з іншими підставами є результатом ганебного матеріального стану місцевих мешканців, тобто це соціальне питання.

Підприємства, на яких люди працювали знищені, або в умовах кризи призупинили виробництво. В той же час необхідно утримувати багаточисельні, особливо у західних регіонах України, сім'ї. Безумовно, у боротьбі з порушниками законодавства в царині лісокористування потрібно у повній мірі застосовувати юридичну відповідальність, але паралельно слід створювати умови для нових робочих місць з достатньою зарплатою.

Згідно з чинними нормативно-правовими актами вирубка смерек до досягнення зрілості, тобто 80 років, заборонена. Проте якість ґрунтів Карпатського регіону спричиняє прискорення темпу життя дерев, які вже у віці 50-60 років придатні до ділового використання. У ситуації, що склалася дерева перезрівають, засихають у них з'являються шкідники, які мігрують на здорові дерева, викликаючи в них хворобу. Своєчасне очищення земельних ділянок лісового фонду від сухих та хворих дерев ускладнюється відсутністю шляхів. У той же час у бюджеті України не передбачається достатньо коштів на облаштування шляхової інфраструктури, що позбавляє можливості вести ефективне господарювання.

На підставі вищезазначеного, на нашу думку, необхідно внести зміни до чинного законодавства, яке б надавало можливість у кліматичних умовах Карпатського регіону під наглядом органів державного управління займатися вирубною смерекових насаджень відповідно до їх фактичної зрілості.

За часи незалежності України у лісовій галузі, як і в інших галузях господарювання, з'явилися представники тіньового сектору. Повсюдно навколо лісових угідь створюються лісопилні, які в своїй більшості організують виробничу діяльність на незаконно добутій сировині. Доступ правоохоронних органів на територію таких підприємств без ухвали суду обмежений. А кримінальні справи, які порушуються з ініціативи лісокористувачів за крадіжку лісу, практично не мають кінцевого результату – покарання злочинців.

З метою мінімізації самовільної порубки лісу нормативним актом органу виконавчої влади необхідно запровадити якісну сертифікацію лісів і чітко встановити, який обсяг деревини знаходиться на кожній лісовій ділянці.

З метою безумовного виконання вимог ст. 23 Лісового кодексу України доцільно запровадити адміністративну та кримінальну відповідальність до посадових працівників у галузі лісокористування, які перешкоджають вільному перебуванню громадян у лісах державної і комунальної власності. Крім випадків, передбачених Лісовим кодексом та іншими законодавчими актами України [5].

Висновки. На підставі проведеного аналізу, з метою удосконалення адміністративно-правових засад діяльності органів державної виконавчої влади у галузі лісового господарства, пропонуємо наступні шляхи їх оптимізації:

1. Передати ліси у підпорядкування Державного агентства лісових ресурсів України за винятком основних фондів та виробників, які спеціалізуються на переробці деревини та інших ресурсів лісу. Ці виробники повинні перебувати у приватній або комунальній власності і працювати на загальних ринкових засадах.

2. Запровадити зміни до ст. 10 Закону України «Про плату за землю», згідно з якими замість плати за використання лісових ресурсів започаткувати податки за право користування лісними земельними ресурсами. Ставки земельного податку повинні бути диференційовані в залежності від потенційної продуктивності, родючості ґрунтів.

3. З метою підвищення рентабельності галузі, усунення умов для корупційних дій сплату такс при заготівлі деревини в порядку рубок головного користування запровадити також при заготівлі деревини в порядку рубок догляду, тобто ведення лісового господарства.

4. Контроль за господарською діяльністю державних лісогосподарських підприємств Державного агентства лісових ресурсів України покласти на Міністерство аграрної політики та продовольства України.

5. Законодавчо застосувати вивізні мито на ліс.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Закон України «Про плату за землю» від 3 липня 1992 року № 2536-ХІІ // <http://www.zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

3. Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону: Закон України від 10 лютого 2000 р. № 1436-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 13. – Ст. 99.
4. Про розмежування земель державної та комунальної власності: Закон України від 5 квітня 2004 р. № 1457-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 411.
5. Лісовий кодекс України: Закон України від 8 лютого 2006 р. № 3404-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1207.
6. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 28 грудня 2007 р. № 107-VI // Офіційний вісник України. – 2008. – № 1. – Ст. 1.
7. Про затвердження такс на деревину лісових порід, що відпускаються на пні, і на живицю: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 січня 1997 р. № 44 // <http://www.lesovod.org.ua/node/39>
8. Про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2006 р. № 273 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 711.
9. Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2008 р. № 665 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 56. – Ст. 1868.
10. Ліси України // dklg.kmu.gov.ua

Рябець Т.А. Шляхи оптимізації адміністративно-правових засад діяльності органів державного управління у галузі лісового господарства

У статті досліджені нормативно-правові акти лісового законодавства. Виявлені недоліки в системі адміністративно-правового регулювання лісовим господарством. Надані пропозиції щодо удосконалення законодавчої бази лісокористування.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, лісове господарство, нормативно-правова база, незаконна вирубка лісу, лісові правопорушення, земельні ресурси.

Рябец Т.А. Пути оптимизации административно-правовых основ деятельности органов государственного управления в отрасли лесного хозяйства

В статье исследованы нормативно-правовые акты лесного законодательства. Выявлены недостатки в системе административно-правового регулирования лесным хозяйством. Предоставлены предложения относительно усовершенствования законодательной базы использования леса.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, лесное хозяйство, нормативно-правовая база, незаконная вырубка леса, лесные правонарушения, земельные ресурсы.

Riabets T.A. Ways of optimization of administratively-legal bases of activity of state bodies to branches of a forestry

In article regulatory and legal acts of the wood legislation are investigated. Lacks of system of administratively-legal regulation are revealed by a forestry. Offers concerning improvement of legislative base of use of a wood are provided.

Key words: administratively-legal regulation, a forestry, legal base, illegal deforestation, wood offences, agrarian resources.

Стаття надійшла до редакції 10.05.2011.