

## **Н. В. МАРФІНА. АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ В УКРАЇНІ**

*Вкладається узагальнений аналіз структури державного управління лісами та лісовим господарством України. Висвітлюються проблемні питання організаційної структури управління у відповідній сфері та наводиться обґрунтування впровадження змін до системи державного управління в галузі лісового господарства. Також досліджено зміст функцій органів державного управління лісами і запропоновано перерозподіл цих функцій з метою уникнення багатократних дублювань.*

**Ключові слова:** ліси, лісове господарство, державне управління.

*Приведен анализ структуры государственного управления лесами и лесным хозяйством Украины. Описаны проблемные вопросы организационной структуры управления в соответствующей сфере и изложено обоснование введения изменений в систему государственного управления лесным хозяйством. Также исследовано содержание функций органов государственного управления лесами и предложены возможные варианты их перераспределения с целью избежать многократного дублирования этих полномочий.*

**Ключевые слова:** леса, лесное хозяйство, государственное управление.

*The paper set out the generalized analysis of the state management of forests and forestry of Ukraine. Highlights the issues of organizational structure in the field and provides justification of the introduction of changes to the system of governance in forestry. Also studied the content of the functions of state management of forests and proposed redistribution of these functions to avoid multiple duplication.*

**Key words:** forests, forestry, public administration.

Ліси по території України розташовані дуже нерівномірно і сконцентровані переважно на Поліссі та в Карпатах. Лісистість у різних природних зонах також має значні відмінності і не досягає оптимального рівня, за якого ліси найкраще впливають на клімат, ґрунти, водні ресурси та протидіють ерозійним процесам.

Порівняно з іншими європейськими країнами Україна відзначається: низьким середнім рівнем лісистості; істотними відмінностями лісорослинних умов, методів ведення лісового господарства, використання лісових ресурсів і корисних властивостей лісу у різних природних зонах (Полісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим); переважно екологічним значенням лісів, половина з яких має обмежений режим використання; великою часткою лісів, включених до складу територій природно-заповідного фонду (13,7 відсотка), що має стійку тенденцію до збільшення; багатовідомчою структурою використання лісів (для ведення лісового господарства ліси надано в постійне користування підприємствам, установам та організаціям, що належать до сфери управління різних міністерств, інших органів виконавчої влади); наявністю значної площі лісів, що зростають на радіоактивно забруднених землях.

Половина лісів України належить до штучно створених і потребує посиленого догляду. Близько 0,5 млн. гектарів лісів, що належали колишнім колективним господарствам, знаходяться на землях запасу і перебувають у незадовільному стані (самовільно вирубуються, гинуть від пожеж, хвороб, шкідників тощо). Понад 0,4 млн. гектарів полезахисних лісових смуг, які сприяють збереженню та підвищенню родючості близько 13 млн. гектарів ріллі, не закріплені за землекористувача-

ми. Крім того, матеріальна база лісової науки і освіти не відповідає світовому рівню<sup>1</sup>.

Розроблення нової системи управління лісами зумовлене становленням нових економічних відносин у державі, появою комплексу екологічних, економічних і соціальних проблем, необхідністю ведення лісового господарства на засадах збалансованого розвитку, підвищення ефективності лісоуправління, багатощільового використання лісових ресурсів і корисних властивостей лісу, а також збільшення площі лісів до оптимальної.

Основними причинами виникнення проблем є: недосконалість фінансово-економічного механізму розвитку лісового господарства та податкової бази, яка не враховує довгостроковості вирощування лісу; багатовідомча система управління лісами; недоцільне поєднання лісогосподарськими підприємствами функцій з ведення лісового господарства та переробки деревини; відсутність економічного механізму стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів; значний обсяг незаконних рубок, недосконалий перерозподіл земель лісового фонду; зростання техногенного навантаження на лісові екосистеми.

Аналіз сучасного стану управління лісовим господарством вказує на існування низки недоліків, що в свою чергу має безпосередній вплив на стан лісів та лісового господарства в цілому. Саме тому нагальним є питання удосконалення відповідної системи державних органів та перегляд їх повноважень у галузі лісового господарства України, з метою підвищення рівня захисту та раціонального використання лісів, а також приведення вітчизняного правового поля у цій сфері, до європейських стандартів, з огляду на приєднання України до загальноєвропейського процесу захисту лісів.

Не дивлячись на усвідомлення представниками державної влади гострої необхідності розробки нових, сучасних механізмів управління процесом державного контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням лісів в Україні, на даний час відсутня достатня наукова розробка можливих шляхів реформування органів державного управління лісовим господарством України, що є невідмінною підставою обґрунтованого визначення підходів до удосконалення системи управління лісовим господарством.

Намагання державної влади України врегулювати питання управління лісовим господарством бачимо у низці нормативно-правових актів: Указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів України, наказах Державного комітету лісового господарства України та ін.<sup>2</sup> Над вирішенням зазначених та суміжних проблем працювали й ряд вітчизняних науковців: М.Б. Бизова, А.А. Головка, А.М. Дейнека, В.І. Курило, Я.М. Лазаренко С.О. Мельник, І.М. Синякевич, Ю.Р. Шеляг-Сосонко та багато інших видатних науковців і правників.

Враховуючи положення діючого законодавства та напрацювання зазначених авторів, у цій статті маємо за мету здійснити аналіз існуючої структури державних органів з управління лісовими ресурсами і господарством та запропонувати науково і практично обґрунтовані перетворення, що нададуть інституту державного управління лісами нових форм та методів забезпечення сталого розвитку лісового сектора.

Обов'язок держави здійснювати управління у галузі лісового господарства закріплений на рівні Основного Закону України – Конституції, відповідно до норм якої: «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...».

Державне управління лісами є багатограним поняттям, що включає увесь 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<sup>3</sup>.

В державному управлінні лісовим господарством України застосовується класифікація, згідно з якою функції управління поділяються на такі групи: законодавчі або нормативні; наглядові або контролюючі; власника та підтримки.

Законодавчі функції полягають у підготовці нормативно-правових актів, які забезпечують реалізацію державної лісової політики. Контролюючі або наглядові функції забезпечують дотримання норм лісового та природоохоронного законодавства і регулюють деякі організаційні питання. Функції власника включають 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<sup>4</sup>.

Функції підтримки об'єднують усі види діяльності, які забезпечують умови для сталого і 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 чинного законодавства, структури органів управління лісами та їх функції дозволяє зробити висновок про те, що виконання функцій нагляду (державного контролю) багаторазово дублюється. Вона покладена на органи законодавчої гілки влади (Верховну Раду АР Крим, обласні, районні, міські, селищні та сільські Ради народних депутатів), органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів, Уряд АР Крим, Мінприроди України, Державний комітет лісового господарства та підпорядковані йому обласні управління, виробничі об'єднання та підприємства).

Проведене дослідження системи державного управління лісами висвітлює ряд ключових проблем, які вимагають законодавчо-правового та інституційного врегулювання. Повноваження держави щодо управління лісами надмірно розподілені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом.

Вбачається закладений 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<sup>5</sup>.

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.

Сучасне екологічне 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 досить вибірково враховуються досягнення і досвід сучасного міжнародного екологічного законодавства. Тому одним з необхідних заходів щодо поліпшення сучасного рівня державного управління і контролю пропонуються структурні зміни існуючих схем лісокористування в лісах України всіх форм власності, упровадження яких дозволить розв'язати проблеми нераціонального використання лісів і земель лісового фонду.

З метою побудови більш вдосконаленої структури управління лісами, цей процес слід розпочати з визначення основних принципів, які мають обов'язково враховуватись в роботі над реформуванням відповідної системи державних органів управління.

Питання визначення переліку принципів, які вказують напрямок реформ у згаданій сфері, в достатній мірі розкрито у працях видатного науковця з екології та природокористування Синякевича І.М. Наведемо ті з принципів, які безпосередньо стосуються організації державного управління лісовим господарством. До таких слід віднести: законодавче закріплення форм власності на ліси і прав лісовласників; розмежування функцій управління лісами від функцій управління лісовим господарством; розмежування функцій організації відтворення і використання лісових ресурсів між центральними і регіональними органами влади; унеможливлення дублювання функцій управління лісами та функцій управління лісовим господарством; стабільність системи управління лісами і лісовим господарством; еволюційне удосконалення системи управління лісами і лісовим госпо-

дарством; уникнення управління об'єктами лісокористування декількома суб'єктами управління<sup>6</sup>.

На сучасному етапі розвитку, систему органів державного управління лісами та відповідним господарством можна визначити наступним чином. Провідним органом державного управління лісовим господарством, на який покладено виконання практично всіх функцій, пов'язаних з управлінням лісами та веденням у них господарської діяльності є Державний комітет лісового господарства України. Державному комітету підпорядковуються відповідні територіальні управління лісового господарства, наукові і дослідні організації, заклади освіти, ВО «Укрдержліспроект» (установа, яка займається лісовпорядкуванням) та інші підприємства прямого підпорядкування<sup>7</sup>.

Відповідно до змісту Указу Президента України №833/2005 від 23.05.2005р.<sup>8</sup>, Міністерство охорони навколишнього природного середовища виконує функцію координації діяльності Державного комітету лісового господарства. У рамках цієї функції Міністерство охорони навколишнього природного середовища наділене повноваженнями формувати та контролювати здійснення державної лісової політики, погоджувати нормативні акти, що належать до компетенції Кабінету міністрів України та розроблених Державним комітетом лісового господарства України, формувати структури органів, підпорядкованих Державному комітету лісового господарства та здійснювати кадрову політику щодо цих органів. Крім того, Міністерство охорони навколишнього природного середовища має право вимагати від Державного комітету лісового господарства інформацію будь-якої форми та змісту, яка стосується його діяльності.

16 червня 2004р. Постановою кабінету Міністрів №770 було затверджено Положення про Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісу, яка підпорядковується Міністерству охорони навколишнього природного середовища та здійснює функцію державного контролю<sup>9</sup>.

До функцій управління, які здійснюють обласні управління лісового господарства належить: здійснення законодавчої ініціативи з питань регулювання лісових відносин та лісової політики; здійснення господарської діяльності у державному лісовому фонді; участь у формуванні державної лісової політики; державний контроль; облік та моніторинг лісів і мисливських тварин; організація лісовпорядкування<sup>10</sup>.

Вказаний склад функцій дещо суперечить принципам управління лісовим господарством наведеним вище. Вирішити цю суперечність можна шляхом виключення з переліку функцій управління, що здійснюють державні органи, функції ведення господарської діяльності у державному лісовому фонді.

До недоліків існуючої системи управління лісовим господарством слід віднести відсутність єдиного підходу щодо управління лісами, які не підпорядковуються Державному комітету лісового господарства, а також дублювання функцій управління кількома державними органами. Наприклад, функція контролю за охороною, використанням та відтворенням лісових ресурсів здійснюють обласні управління лісового господарства, Державна інспекція з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісу і місцеві ради народних депутатів.

Безперечним є те, що існуюча система державного управління лісами потребує вдосконалення. Необхідно побудувати нову модель розподілу функцій управління між суб'єктами господарської діяльності, яка б встановлювала чітку вертикаль підпорядкованості, забезпечила відсутність дублювання функцій управління та спрямувала діяльність державних органів на підтримання концепції

сталого розвитку.

Реформування системи управління передбачає необхідність відокремлення держави, як власника лісових ресурсів, від господарської діяльності шляхом делегування цих функцій приватним підприємствам, або шляхом створення державного лісового підприємства, яке б виконувало функцію ведення господарювання в державних лісах.

З огляду на викладене можна запропонувати такий розподіл функцій, при якому державні органи управління виконують функцію розпорядження лісами та контролю за веденням діяльності в них, а приватні підприємства здійснюють різні види користування лісовими ресурсами та їх відтворення. На Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісу слід покласти функцію контролю за дотриманням норм лісового законодавства в лісах всіх форм власності. При цьому органі необхідно створити службу лісової охорони, яка б виконувала функцію охорони лісів і запобігання будь-яким проявам відповідних правопорушень у лісовому фонді.

При реалізації реформи управління лісами та лісовим господарством слід пам'ятати про те, що ліси розділяються на дві основні групи за їх цільовим призначенням: експлуатаційні та не експлуатаційні ліси, тому необхідно використовувати різні підходи до їх управління.

Вбачається, що на сучасному етапі розвитку української держави чимало проблем може виникнути у питанні передачі майнового комплексу державних лісових підприємств приватним підприємствам, враховуючи відсутність недержавних організацій з підготовленими фахівцями у сфері лісового господарства та невідповідність такої форми реформування принципу еволюційного вдосконалення системи управління лісами і лісовим господарством.

Тому, найбільш прийнятним є створення державного лісового підприємства, яке б здійснювало користування державним лісовим фондом, при цьому його діяльність доцільно врегулювати окремим нормативно-правовим актом. Таким чином, Державний комітет лісового господарства, як розпорядник державного лісового фонду, був би відокремлений від управління господарською діяльністю державного лісового підприємства. Комітетові слід надати повноваження по формуванню органів управління таким підприємством, але не допускати його втручання у сам процес управління.

На регіональні управління лісового господарства слід покласти функції управління лісами не експлуатаційного призначення, планування, підтримки лісових підприємств недержавної форми власності, консультування, встановлення норм та лімітів на користування лісовими ресурсами, обліку та моніторингу лісових ресурсів.

За Державним комітетом лісового господарства залишиться функція формування лісової політики держави, перерозподілу коштів, які будуть отримані як прибуток від діяльності державного лісового підприємства, управління лісами, які не виконують експлуатаційної функції.

Територіальні державні управління лісового господарства не повинні підпорядковуватись місцевим органам державної влади. Таким чином, буде реалізовано принцип розмежування відповідальності і використання лісових ресурсів між центральними і регіональними органами влади.

Реалізація запропонованих змін, на нашу думку, дозволить побудувати ефективну систему управління лісами та лісовим господарством в Україні, забезпечить уникнення дублювання функцій управління різними державними органами, що сприятиме формуванню українського екологічного права, яке встановить

належну юридичну основу охорони, захисту, використання та відтворення лісів та вирішить проблеми сталого екосистемного управління лісами.

1. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України № 208-р від 18.04.2006 р. «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства» // Офіційний Вісник України. – 2006. – № 16. – Ст. 1207. 2. *Указ* Президента України №838 від 23.05.2005 р. «Про заходи щодо подальшого розвитку природно-заповідної справи в Україні» // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 100. – С. 9–10; *Указ* Президента України № 1 від 05.01.2004 р. «Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів» // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 7. – С. 2-3; *Закон* України № 3404 від 08.02.2006 р. «Про внесення змін до Лісового кодексу України» // ВВР України. – 2006. – № 21. – Ст. 170; *Постанова* Кабінету Міністрів України № 273 від 13.03.06 р. «Про підсумки соціально-економічного розвитку України у 2005 році та заходи щодо поліпшення економічної ситуації» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 11. – Ст. 94. 3. *Малишева Н.Р., Олеценко В.І.* та ін. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття. – К.: Хімджест, 2003. – С. 13. 4. *Шеляг-Сосонко Ю.Р.* Менеджмент охоронних лісів України. – К.: Фітосоціоцентр, 2003. – С. 215. 5. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України № 208-р від 18.04.2006 р. «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства». 6. *Синякевич І.М.* Лісова політика: Підручник. – Л.: ІЗІН, 2004. – С. 248. 7. *Указ* Президента України № 969 від 14.08.2000 р. «Про Положення про Державний комітет лісового господарства України» // Офіційний Вісник України. – № 33. – Ст. 212. 8. *Указ* Президента України № 675 від 20.04.2005 р. «Про міністерство охорони навколишнього природного середовища» // Офіційний Вісник України. – 2005. – № 16. – Ст. 824. 9. *Постанова* Кабінету Міністрів України № 770 від 16 червня 2004 р. «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію» // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 24. – Ст. 1589. 10. *Наказ* Державного комітету лісового господарства України № 230 від 06.12.2004 р. «Про затвердження положень про обласні управління лісового господарства» // Офіційний вісник України. – 2004. – № 50. – Ст. 3302.