

УДК 35: 630.9

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ВІТЧИЗНЯНОГО ЛІСОКОРИСТУВАННЯ

SEPARATE ASPECTS OF STATE ADMINISTRATION IN BRANCH OF HOME FOREST USING

Гулак О.В.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

У статті здійснено аналіз загальних аспектів державного управління у галузі лісокористування, виявлено його основні складові. Сформульовано найсуттєвіші недоліки, притаманні даній сфері суспільних відносин та визначено основний зміст державного управління у досліджуваній галузі. Зазначено основні завдання державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, окреслено організацію державного управління у зазначеній галузі.

Ключові слова: державне управління, лісокористування, управління у сфері лісових відносин, охорона лісу, раціональне використання та захист лісу.

В статье осуществлен анализ общих аспектов государственного управления в области лесопользования, выявлены его основные составляющие. Сформулированы существенные недостатки, присущие данной сфере общественных отношений и определено основное содержание государственного управления в исследуемой области. Указаны основные задачи государственного регулирования и управления в сфере лесных отношений, определена организация государственного управления в указанной области.

Ключевые слова: государственное управление, лесопользования, управление в сфере лесных отношений, охрана леса, рациональное использование и защита леса.

It was made the analysis of general aspects of state administration in industry of forest using, was found its basic constructions in the article. There have been formulated the most substantial defects inherent to this sphere of public relations and determined a basic content of state administration in the investigated industry. The basic tasks of government control and managements in the sphere of forest relations have been made by organization of state administration in the marked industry.

Key words: state administration, forest using, management in the sphere of forest relations, guard of the forest, rational use and defence of the forest.

Постановка проблеми. Труднощі реформування державного управління у сфері лісових відносин на теренах нашої держави в сучасних умовах, неспроможність попередніх організаційних утворень у цій галузі ефективно реалізовувати завдання, пов'язані із забезпеченням державної економічної та екологічної безпеки, обмеженість фінансових і матеріальних ресурсів держави вимагають ґрунтовної перебудови таких відносин, пошуку ефективних шляхів їх подальшого розвитку.

Стан дослідження. Потужний внесок у розробку даної проблематики було здійснено як представниками громадськості, так і широким колом науковців – лісівниками, економістами, екологами, фахівцями в галузі державного управління. В рамках сучасної юридичної науки – фахівцями насамперед, аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного та адміністративного права. Протягом останнього десятиріччя найбільш системно обраної тематики стосуються праці, окрім інших, таких представників юридичної науки, як: В. І. Курила, В. М. Єрмоленка, А. М. Шульги, Н. В. Марфіної, В. В. Акулова-Муратова, Л. В. Мендик, В. П. Непійводи. Разом з тим саме в межах адміністративного права, фрагментарність розгляду засобів державного регулювання, недостатнє висвітлення особливостей механізмів державного впливу на використання та відтворення лісів як на складне соціально-економічне явище, недосконалість методів реалізації державної політики в лісовій галузі, неефективність побудованих схем та низька результативність дій системи державного управління зумовлюють актуальність проблематики даного дослідження.

Метою наукової праці є аналіз загальних аспектів державного управління у галузі лісокористування та формулювання відповідних висновків, спрямованих на оптимізацію державного управління у досліджуваній галузі загалом та визначення основного змісту даного процесу зокрема.

Виклад основного матеріалу. У статті 13 Конституції України проголошено, що ліс, як і інші природні ресурси України (земля, води, надра), є національним надбанням, яке є об'єктом права власності українського народу. На сьогодні, загальна площа земель лісового фонду України становить 10,8 млн. га, з яких лісовою рослинністю вкрито 9,5 млн. га, тобто 15,7% території нашої країни.

За останні 50 років лісистість зросла майже в 1,5 рази. Запас деревини в лісах збільшився у 2,5 рази і досяг 1,8 млрд. куб. метрів. Середній щорічний приріст у лісах України дорівнює 4 куб. метрам на один гектар (від 5 куб. метрів у Карпатах до 2,5 куб. метрів у Степовій зоні) [1].

Ліси по території України розташовані дуже нерівномірно і сконцентровані переважно на Поліссі та у 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, протидіють ерозійним процесам. Середній вік деревостанів перевищує 55 років. Поступове старіння лісів призводить до погіршення їх санітарного стану.

Порівняно з іншими європейськими країнами Україна відзначається:

- низьким та 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%), 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 та інших органів виконавчої влади);
- наявністю значної площі лісів, що зростають на радіоактивно забруднених землях.

Деревина є сировиною для виробництва пиломатеріалів, паперу, меблів, будівельних конструкцій тощо. Разом з тим, ліс є й джерелом різноманітної недеревинної продукції: живиці, різних смол, ефірних масел, технічної та лікарської сировини, грибів, ягід, горіхів тощо. Крім того, ліс – це середовище перебування диких птахів і тварин. І саме завдяки корисним властивостям лісу надається запобігати забрудненню навколишнього природного середовища тощо (стаття 6 Лісового кодексу України) [2, с. 3].

Водночас, половина лісів України належить до штучно створених і потребує посиленого догляду. Близько 0,5 млн. га 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. га полезахисних лісових смуг, які сприяють збереженню та підвищенню родючості близько 13 млн. га ріллі, не закріплені за землекористувачами [1].

Недосконалість фінансово-економічного механізму розвитку лісової галузі; багатовідомча система управління лісами; відсутність економічного механізму стимулювання використання природозберегаючих технологій; значний обсяг незаконних порубок; недосконалий перерозподіл земель лісового фонду; зростання техногенного навантаження на лісові екосистеми тощо – ті наявні проблеми, які у цілому характеризують найсуттєвіші недоліки у галузі лісокористування та потребують оптимізації.

Важливе значення для забезпечення раціонального використання, відтворення і охорони земель лісового фонду відіграє організація державного управління у цій галузі.

Роль держави в утвердженні принципів розвитку природних ресурсів у безпечному для життя та здоров'я громадян навколишньому природному середовищі безпосередньо щодо лісів, загалом, полягає у тому, щоб домогтися гармонійного розвитку екологічних, економічних і соціальних властивостей лісів. Провідне місце в цьому посідає правотворча функція

держави, оскільки лісове законодавство є правовим підґрунтям державної лісової політики та її узгодження з державною політикою в інших галузях.

Функції реалізації лісового законодавства та контролю за його виконанням полягають у забезпеченні дотримання всіма власниками лісів, лісокористувачами та іншими суб'єктами, чия діяльність впливає на стан лісів, правових норм і положень лісової політики. Функції держави як власника лісів зводяться до забезпечення екологічної та соціальної цінності лісів, отримання з них прибутку. Функція державного забезпечення потреб лісогосподарської галузі охоплює науково-дослідницьку роботу, професійну освіту та підготовку кадрів, статистику, лісовпорядкування та планування, консультативні послуги, протипожежний та фітосанітарний контроль, контроль якості матеріалу [2, с. 51].

Оскільки ліси мають різне економічне та соціальне призначення, то різновекторною є і сфера їх організаційно-правового регулювання. Водночас, зокрема на думку В.П. Печулюка [2, с. 3], на сьогодні правове регулювання у сфері лісового господарства України не можна назвати оптимальним і таким, що відповідає міжнародним стандартам. Таким чином, маємо підстави стверджувати про недостатньо ефективну роль держави та державного регулювання у сфері лісових відносин, що, насамперед, потребує наукового дослідження, аналізу та критичної дискусії, зокрема у адміністративно-правовій науці.

Основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, згідно зі статті 25 Лісового кодексу України [3], є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів.

Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом: формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин; визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; установа, відповідно до закону, порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів; здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

В основі класифікації органів, що здійснюють державне управління в даній галузі, знаходиться характер і обсяг їх компенсації. Тому прийнято розрізняти органи державного управління загальної і спеціальної компетенції.

Органами державного управління загальної компетенції виступають органи державної влади, повноваження яких у сфері організації використання лісів і земель лісового фонду пов'язані з адміністративно-територіальним поділом. Такими функціями наділені Верховна Рада України та органи місцевого самоврядування [4]. Кожний із цих органів у межах наданих йому повноважень здійснює функції управління лісами і землями лісового фонду на всій території України [1].

Державну політику у сфері лісових відносин, в першу чергу, визначає система галузевих органів.

Зокрема, В.П. Печуляк [2, с. 53], виокремлює три основні типи державних структур, що уособлюють різноманітність її інтересів стосовно лісів:

1) інтереси установ з фіскальними функціями – фінансових, податкових органів – полягають у забезпеченні зростання фінансових надходжень від лісового сектору до державної казни;

2) органи, що представляють промислові інтереси – міністерство економічного розвитку і торгівлі, міністерство аграрної політики та продовольства – об'єктивно зацікавлені забезпечити промисловість значною кількістю дешевої сировини;

3) органи з питань охорони довкілля мають на меті домогтися дотримання високих екологічних стандартів, передбачених національним законодавством і міжнародно-правовими документами.

Безперечно, такі інтереси життєво важливі для суспільства, тому їх неформально підтримує досить широке коло зацікавлених суб'єктів. Водночас, витримувати загальну рівновагу між зазначеними інтересами щодо лісів – не основне завдання кожного із названих органів. Тому дбати про таку рівновагу повинен не конкретний орган, а держава, як інституція, в цілому. З адміністративного погляду, цього можна досягнути, забезпечивши ефективний розподіл функцій держави в галузі лісокористування між наявними державними установами.

Згідно із Концепцією національної екологічної політики України на період до 2020 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року № 880-р. [5], екологізація лісового господарства України передбачає:

– запровадження класифікації функцій та напрямів використання екосистем, забезпечення проведення їх повної еколого-економічної оцінки як основи для визначення можливості та екологічно допустимих обсягів використання сировинної складової екосистеми;

– запровадження механізму заборони використання ресурсу до визначення його кількісних та якісних показників (заповідання, консервація ресурсу тощо);

– запровадження принципу гнучкого управління використанням природних ресурсів, у тому числі постійного моніторингу кількісних та якісних показників таких ресурсів під час їх використання;

– передбачення можливості коригування процесу використання природних ресурсів з урахуванням результатів моніторингу, включаючи їх видову зміну та припинення виснажливого використання;

– проведення оцінки впливу природних і антропогенних факторів на динаміку ресурсних видів рослин та розроблення прогнозу змін фіторесурсів;

– установа обґрунтованої ціни біоресурсів з урахуванням їх несировинної цінності, розміру плати за спеціальне використання та вдосконалення дозвольно-ліцензійної діяльності у цій сфері;

– відновлення чисельності рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тварин і рослин тощо.

Раціональне використання та відтворення лісових ресурсів потребує створення і повноцінної сис-

теми моніторингу лісів як комплексу безперервного спостереження, оцінки та прогнозу їх стану. В рамках системи державного моніторингу навколишнього природного середовища України моніторинг лісів має стати ефективним засобом державного управління, спрямованим на оптимізацію системи лісокористування у цілому та запобігання критичним екологічним явищам зокрема.

Необхідно відзначити вагому роль у реформуванні та розвитку вітчизняного лісового господарства розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства» від 18 квітня 2006 року № 208 [6].

Схвалення Концепції обумовлене значними проблемами у галузі лісокористування, які, у достатній мірі залишаються не вирішеними і нині, а саме: недосконалістю фінансово-економічного механізму розвитку лісового господарства та податкової бази, яка не враховує довгостроковості у вирощуванні лісу; багатовідомчою системою управління лісами; недоцільним поєднанням лісгосподарськими підприємствами функцій з ведення лісового господарства та переробки деревини; відсутністю економічного механізму стимулювання запровадження природозберігаючих технологій або їх елементів; недосконалим перерозподілом земель лісового фонду; зростанням техногенного навантаження на лісові екосистеми.

Слід звернути увагу на те, що наразі у світі викремлюють різні організаційні моделі державного регулювання охороною, використанням і відтворенням лісів. Втім, за визначенням експертів Світового банку, гарантовано успішних моделей фактично не можна знайти ні в країнах з розвинутою економікою, ні в перехідних [2, с. 51].

Відтак, основна увага з боку державного апарату має бути зосереджена на тому, що місце держави в забезпеченні високої ефективності лісокористування та охорони вітчизняних лісів полягає не лише у створенні якісних нормативно-правових актів та їх практичної реалізації. Держава, у особі основного рушія суспільного та економічного розвитку, водночас виступає гарантом забезпечення соціальної та екологічної рівноваги у сфері біоресурсів та природокористування в цілому, що забезпечується комплексною розробкою стратегії тієї чи іншої державної галузі, створенням і ефективним функціонуванням відповідних державних та громадських інститутів, розвитком інфраструктури, ініціюванням накопичення певних додаткових позабюджетних матеріальних фондів, інвестиційних програм тощо.

Залишається актуальним питання щодо необхідності розмежування функцій публічного та приватного секторів у сфері лісових відносин. Держава, як найбільший власник лісів, з однієї сторони, зацікавлена зберегти та примножити вартість цього виду майна та мати з нього значний прибуток. З іншої ж, – екологічні виклики сьогодення вимагають протилежного підходу.

Висновки. Таким чином, основним змістом державного управління вітчизняною лісовою галуззю має бути вироблення ефективного механізму, спрямованого на досягнення гармонійного балансу з-поміж соціальних, економічних та екологічних інтересів держави у досліджуваній галузі. Забезпечення ж такого балансу може гарантувати лише держава, як інституція в цілому шляхом ефективного розподілу відповідних повноважень між цілою системою державних та недержавних органів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Екологічне право України [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://imanbooks.com/book_264_page_120.
2. Печуляк В. П. Відносини у сфері лісового господарства: організаційно-правові аспекти державного регулювання : монографія / Віталій Петрович Печуляк. – Ірпінь : національний університет ДПС України, 2011. – 352 с.
3. Лісовий кодекс України : Закон України від 21 січня 1994 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 року № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>.
5. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 року № 880 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
6. Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 квітня 2006 року № 208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.