

## ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ УПРАВЛІННЯ В ЛІСОВОМУ ГОСПОДАРСТВІ УКРАЇНИ ТА ПОЛІПШЕННЯ ЙОГО ЕКОЛОГІЧНОГО СТАНУ

Ємець З.В., к. с.-г. н., доцент,  
Купіна З.П., ст. викладач,  
Маменко О.М., д.с.-г.н., професор,  
Хруцький С.С., к. с.-г. н., доцент,  
Баско С.О., к. в. н., асистент<sup>©</sup>

*Харківська державна зооветеринарна академія,  
Україна, 62341, Харків, смт Мала Данилівка, zoya\_etez@mail.ru*

***Анотація.** Представлені результати досліджень подальшого удосконалення та розвитку управління лісового господарства України, з урахуванням положень земельного та лісового законодавства та перспективи поліпшення його екологічного стану.*

***Ключові слова:** управління, заходи, резонація, норми, власність, діяльність, функції, права, екологія, ситуація.*

Згідно Конституції України 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].

Вдосконалення правового поля та законодавчої основи державного управління лісами і відповідної господарської діяльності в них є однією з першочергових задач сьогодення. Розробка нових, сучасних механізмів управління процесом державного контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням лісів в Україні стає особливо важливою. Для виявлення потреби у належних змінах законодавства необхідне проведення його детального аналізу [2].

Заходи управління лісами включають комплекс дій, спрямований на досягнення цілей лісової політики, організації ведення лісового господарства, здійснення контролю за дотриманням лісового законодавства, охороною та захистом лісів, використанням лісових ресурсів тощо[3].

**Мета досліджень.** Проаналізувати систему державного управління лісовим господарством України та виявити і обґрунтувати необхідність

подальших структурних змін у сфері державного управління і контролю за захистом, охороною, використанням та відтворенням лісів України.

**Результати досліджень.** Україна є унітарною державою; ліси за своїм призначенням виконують переважно екологічні, соціальні та естетичні функції і мають обмежене експлуатаційне значення; ліси належать українському народу [4].

Згідно статті 56 Земельного кодексу України [5], ст. 7 Лісового кодексу України [4], ліси можуть перебувати як у державній, так і у комунальній та приватній власності. Однак, законодавча норма щодо комунальної та приватної форм власності поки що не є діючою. За класифікацією державного управління лісовим господарством України функції управління поділяються на такі групи (табл. 1).

Таблиця 1

**Групи функції державного управління лісовим господарством України**

<b>№ з/п</b>	<b>Функції управління</b>	<b>Межі функцій</b>
1.	законодавча (нормативна)	група функцій полягає у підготовці законів та підзаконних актів, програмних документів, які забезпечують реалізацію законодавчих норм.
2.	наглядова (контролююча)	(контролююча) група функцій має дещо ширші межі, ніж це подано у попередній класифікації. Відмінності полягають у тому, що, крім питань дотримання лісового та природоохоронного законодавства, виконуються й деякі інші функції, які відносяться до організаційних.
3.	функцій власника	включає усі питання щодо розпорядження землями лісового фонду та лісовими ресурсами, ведення лісового господарства, здійснення користування лісовими ресурсами.
4.	функцій підтримки	об'єднують усі види діяльності, які забезпечують умови для сталого (збалансованого) управління лісами на тривалий термін (освіта, наука, інвентаризація, інформаційне забезпечення тощо).

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 (2006), 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.

Функції нагляду (державного контролю) багаторазово дублюються.

Стосовно функцій нормування – їх 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. 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 ін-шими урядовими установами, зокрема, Міністерством освіти та науки, Ака-деміями 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 виконавчої 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 для вирубування за системою головного користування, у тому числі здають ці землі 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 можуть частково дублюватися.

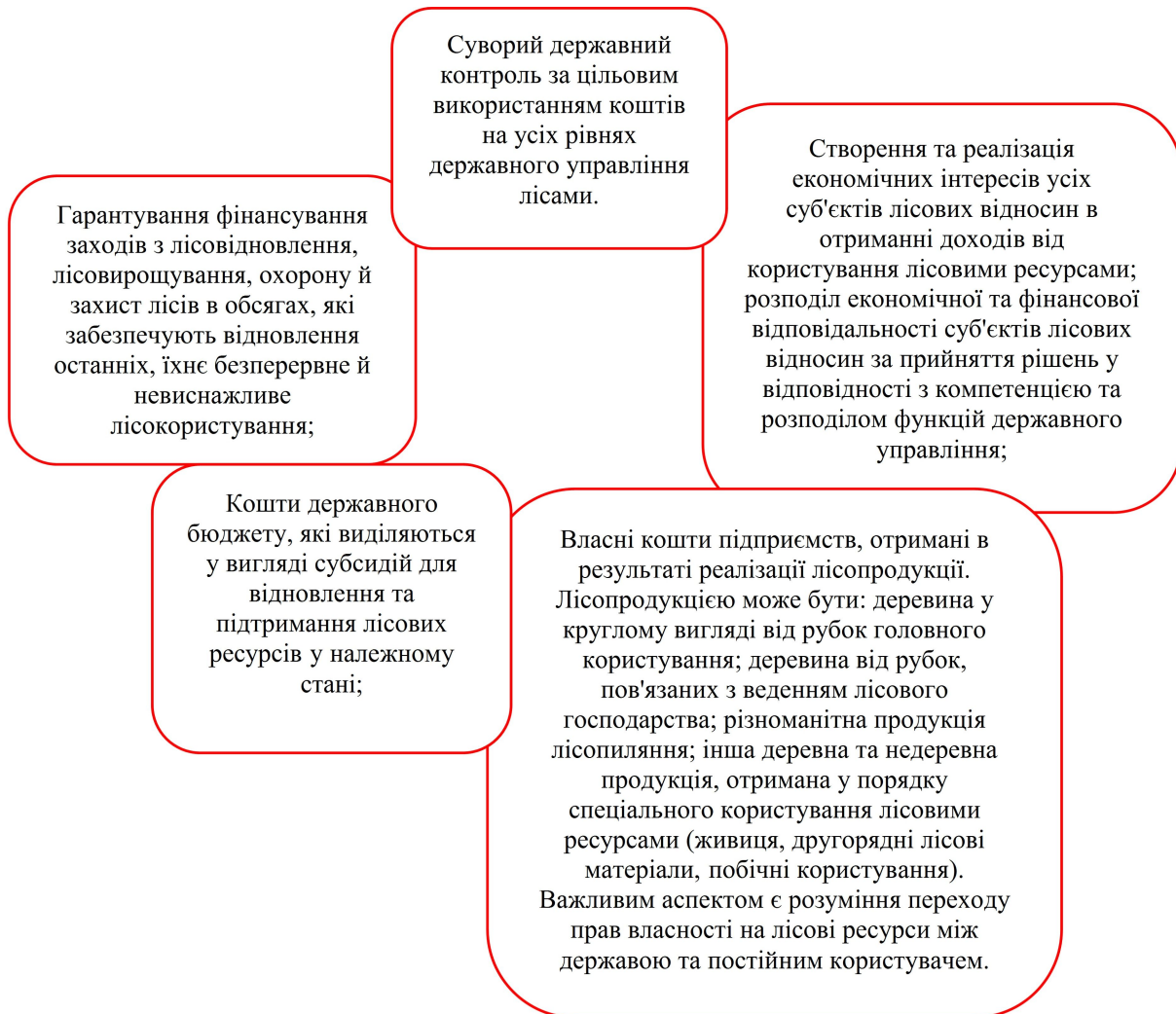
Органи Мінприроди України виконують окремі функції розпорядника, які дають право дозволяти або забороняти проведення суцільних санітарних та лісовідновних рубок.

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 порядок використання отриманих коштів [3].

Аналіз державного управління лісами потребує характеристики

фінансової системи лісового господарства країни. Фінансова система лісового господарства повинна відповідати основним принципам (рис. 1).



**Рис. 1. Основні принципи фінансової системи лісового господарства України**

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.

Постійний користувач отримує у своє повне розпорядження лісові ресурси державного значення (ліс на пні, відведений для вирубування 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 вва-

жається спеціальним користуванням лісових ресурсів, а отже, і не передбачає внесення відповідної плати як її купівлі у держави. Таким чином, прибуток, одержаний від реалізації деревини у результаті вирубування, пов'язаних із веденням лісового господарства, належить державі. Логічно було б, коли б частина власних коштів надходила на рахунки державного казначейства, а вже потім поверталася до підприємства на ведення лісового господарства. Відсутність такої схеми унеможливорює чіткий розподіл лісових відносин між державою як власником ресурсів та їхнім користувачем – підприємством.

- бюджети місцевих рівнів, різноманітні фонди підтримки лісового господарства. В силу тих обставин, що вони займають вкрай незначну частку у структурі фінансового забезпечення лісової галузі, на схемі вони відсутні.

- 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 [6].

Істотного значення набуває узгодженість розподілу повноважень між різними суб'єктами лісових відносин та адекватними цьому розподілу фінансовими течіями. 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 поттоків. Є і неузгодженість норми розподілу коштів між державним та місцевими бюджетами, що визначаються статтею 46 Закону України „Про охорону навколишнього природного середовища” (1991) та статтею 98 Лісового кодексу. Проте, починаючи з 2001 року, закладена в них норма не витримується, 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 [3].

Закладено законодавчо-правовий алгоритм деформації системи ефективного прийняття рішень у лісовому господарстві. Інакше не можна пояс-

нити той факт, що органи місцевого самоврядування, наділені правами розпорядження лісовим фондом, насправді, 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. 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, 8, 9].

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.

Результати проведеного аналізу стану системи державного управління лісовим господарством України дозволяють сформулювати науково обґрунтовані стратегічні пріоритети лісової політики України: Формулювання і відображення у правових документах парадигми сталого управління лісами через перегляд концептуальних засад визначення пріоритетності окремої функції лісів.

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. 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.

Стале, раціональне та багатоцільове використання лісових ресурсів: переорієнтація лісового господарства з одноцільової (сировинної або захисної) моделі на екологічно, економічно та соціально збалансовану модель багато-цільового лісокористування, все це можливо тільки при розробці нових методів і способів державного управління, визначених законодавчо, типових або стандартних дій лісокористувачів, заснованих на застосуванні сучасних інформаційних технологій [2]. Залежить також від зміни існуючої державної політики щодо державного управління лісами і контролю господарської діяльності, яка в них проводиться, тісної взаємодії Президента України, Верховної Ради України, Держкомлісгоспу, Мін'юсту та Міністерства охорони навколишнього природного середовища [10, 11].

Державне підприємство «Ліси України» має функціонувати на принципах самоокупності. Замість плати за спеціальне використання лісових ресурсів повинно бути запроваджене стягування лісового податку. Доходи Лісового фонду від плати за використання лісових ресурсів мають бути замінені відрахуваннями від доходів організацій, що входять до складу ДП «Ліси України», і спрямовуватися на покриття нестачі фінансових ресурсів держлісгоспам, які мають несприятливі умови лісовирощування. З державного бюджету кошти можуть виділятися виключно на часткову підтримку ведення лісового господарства південних областей та заліснення територій, несприятливих для ведення сільського господарства [13].

Здійснення реформи у цьому напрямі усуне підґрунтя для зловживань із оцінкою деревини на пні та перекручуванням звітності стосовно рубок догляду і санітарних рубок, які повністю втратять економічну привабливість. Це дозволить побудувати лісові відносини на раціональній, ефективній основі. В лісі буде справжній господар, діяльність якого спрямовуватиметься не на пристосування до абсурдної в економічному плані системи, а на здійснення ефективного господарювання, підвищення продуктивності насаджень та покращання екологічних властивостей лісу [13, 14,15].

Ліси України — національне багатство і належать українському народу. Тому кожен громадянин Української держави має право на отримання повної інформації як про стан лісів, так і про переваги та недоліки проваджуваної щодо лісів політики [16, 18,18,19].

### **Висновки**

1. Екологічне і лісове законодавство України 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.

2. Аналіз системи державного управління лісами висвітлює ряд ключових проблем, які вимагають законодавчоправового та інституційного врегулювання. Повноваження держави щодо управління лісами надмірно розпорошені між різними органами виконавчої та законодавчої влади. Численне дублювання функцій розмиває межі відповідальності між різними державними інститутами та знижує рівень керованості лісовим фондом.

3. Не повною мірою і дуже вибірково ураховує 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 усіх форм власності, упровадження яких дозволить розв'язати проблеми нераціонального використання лісів і земель лісового фонду.

4. Використання в розумних пропорціях як екологічних, так і господарських цінностей лісів, забезпечення лісовідтворення, збільшення площі лісів, недопущення зниження запасів деревини — такими мають бути принципи лісогосподарської політики в Україні.

#### **Література**

1. Конституція України. // Відомості Верховної Ради. – 1996 – № 30. – 126 с.

2. 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.

3. Малишева Н.Р., Олещенко В.І. та ін. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття. – К.: Хімджест. – 2003, – 176 с.

4. Закон України від 08.02.2006 р. “Про внесення змін до Лісового кодексу України” // <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

5. Земельний кодекс України // Відомості Верховної Ради. – 2002. – № 3-4. – С.27–78.

6. Лісовий кодекс України (ст. 3) м. Київ, 21 січня 1994 року N 3852-ХІІ 21.01. 1994 г. -Верховна Рада України; Кодекс України, Закон, Кодекс від 21.01.1994 № 3852-ХІІ (Редакція станом на 10.03.2017).

7. Лазаренко Я. М. Становлення законодавчих систем в Україні. Розвиток лісового законодавства України. – К.: Право України. – 2003. – №3. – С. 23–27.

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.04.2006 р. за № 208-р „Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства” // <http://www.zakon.rada.gov.ua>.



9. Рішення Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи від 26.11.2003 р. за № 27/1 // Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.06 р. 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.

10. Hansen M.C., Potapov P.V., Moore R. et al. High-Resolution Global Maps of 21st-Century Forest Cover Change // Science. — 2013. — V. 342. — P.850.

11. Boyd I.L., Freer-Smith P.H., Gilligan C.A., Godfray H.C.J. The Consequence of Tree Pests and Diseases for Ecosystem // Science. — 2013. — V. 342. — P.823.

12. <http://ua.textreferat.com/referat-9368-3.html>

13. <http://www.rada.gov.ua/press/skl4/news/ses4/n21-11-13>.

14. <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9B%D1%96%D1%81>

15. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>

16. <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/index>

17. <http://www.lesovod.org.ua/>

18. [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/category? cat\\_id =3](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/category? cat_id =3)

28 88

## ПЕРСПЕКТИВЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В ЛЕСНОМ ХОЗЯЙСТВЕ УКРАИНЫ И УЛУЧШЕНИЕ ЕГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ

Емец З.В., Купина З.П., Маменко А.М., Хруцкий С.С., Баско С.А.

Харьковская государственная зооветеринарная академия,  
Малая Даниловка, г. Харьков, 62341, Украина, zoya\_emez@mail.ru

Аннотация. Представлены результаты исследований дальнейшего развития лесного хозяйства Украины, с учетом положений земельного и лесного законодательства качества молока при интоксикации организма эндогенными элементами.

Согласно Конституции Украины земля, ее недра, атмосферный воздух, водные и другие природные ресурсы, находящиеся в пределах территории Украины, природные ресурсы ее континентального шельфа, исключительной (морской) экономической зоны являются объектом права собственности Украинского народа. От имени украинского народа права собственника осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления

Экологическое и лесное законодательство Украины не в полной мере способно обеспечить защиту леса, поскольку, в первую очередь, во многом остается декларативным и не содержит конкретных механизмов решения

существующих проблем.

Анализ системы государственного управления лесами освещает ряд ключевых проблем, которые требуют законодательно-правового и институционального урегулирования; полномочия государства по управлению лесами чрезмерно расплывлены между различными органами исполнительной и законодательной власти.

Многочисленное дублирование функций размывает границы ответственности между различными государственными институтами и снижает уровень управляемости лесным фондом. Не в полной мере и очень избирательно учитывает достижения и опыт современного международного экологического законодательства.

Поэтому одной из необходимых мер по улучшению современного уровня государственного управления и контроля предлагаются структурные изменения существующих схем лесопользования в лесах Украины всех форм собственности, внедрение которых позволит решить проблемы нерационального использования лесов и земель лесного фонда.

Ключевые слова: управление, меры, резонансы, нормы, собственность, деятельность, функции, права, экология, ситуация.

## PROSPECTS IMPROVE THE MANAGEMENT OF FORESTRY UKRAINE AND IMPROVE ITS ECOLOGICAL HEALTH

Yemets Z.V., Kupina Z.P., Mamenko O.M., Khrutskiy S.S., Basco S.A.

Kharkov state zooveterinary Academy,

Mala Danylivka, Kharkov, 62341, Ukraine, e-mail: zoya\_emez@mail.ru

Summary. The results of further studies of forestry Ukraine, subject to the land and forest legislation.

According to the Constitution of Ukraine land, minerals, air, water and other natural resources located within the territory of Ukraine, natural resources of its continental shelf and exclusive (maritime) economic zone, are property of the Ukrainian people. On behalf of the Ukrainian people's right owner exercising executive authorities and local governments.

Improving the legal framework and legal basis for state forest management and related economic activities they are one of the primary tasks of the present. The development of new, advanced process control mechanisms of state control over protection, protection, use and restoration of forests in Ukraine is extremely important. To identify the need for appropriate legislative changes is holding his detailed analysis.

The results of the analysis of the state of public forest management allow Ukraine to formulate evidence-based strategic priorities of forest policy Ukraine: Formulation and reflected in legal documents paradigm of sustainable forest management by revising the conceptual foundations of prioritizing indi-

vidual functions of forests.

Activities include complex forest management actions aimed at achieving the objectives of forest policy, forest management organizations, enforce forest law, security and protection of forests, use of forest resources, etc.

Environmental and forestry legislation Ukraine does not fully able to protect the forest, because, first of all, remains largely declarative and contains no specific mechanisms for solving existing problems.

Analysis of public forest management highlights a number of key issues that require Law and institutional settlement. The powers of the state to control over forests scattered between the executive and the legislature. Numerous overlapping blurs the lines of responsibility between state institutions and reduces handling of forestry resources.

Do not fully and very selective considers the achievements and experience of modern international environmental law. Therefore, one of the necessary steps to improve the current level of governance and control offered by structural change existing patterns of forest use in the forests of Ukraine ownership, implementation of which will solve the problem of irrational use of forests and forest land.

Key words: management, measure, rezonatsiya, standards, property, activities, functions, rights, ecology, situations.

---