

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ЛІСОВЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ЕЛЕМЕНТ УДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЛІСОВОЇ ПОЛІТИКИ

Стаття присвячена лісовому законодавству ЄС як інноваційному елементу удосконалення національної лісової політики. У публікації розглянуті питання гармонізації національного лісового законодавства із лісовим законодавством ЄС, запропоновано інноваційну модель розвитку лісової галузі в Україні.

Ключові слова: лісове законодавство, національна лісова політика, інноваційна модель.

Україна, успадкувавши багато традицій природоохоронної справи з відповідної традиції колишнього СРСР, істотно відстала у розвитку процесу формування і впровадження системних підходів активного збереження природного середовища, зокрема у впровадженні принципу сталого управління лісами, яка на сьогоднішній день детально розроблена і успішно функціонує у низці країн ЄС.

Метою даної статті є висвітлення питання гармонізації національного лісового законодавства із лісовим законодавством ЄС, впровадження інноваційної моделі розвитку лісової галузі в Україні, заснованої на концепції сталого розвитку та управління лісами з використанням передового досвіду країн Європи.

Правові засади досягнення відповідності національного законодавства України до *acquis communautaire* Європейського Союзу встановила загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС (2004). Окремо виділеного лісового *acquis*, тобто переліку законів ЄС, пов'язаних з лісовим господарством, що мають бути в повній мірі прийняті країнами-кандидатами до того як вони приєднаються до Союзу, немає. Документи щодо управління лісами є складовою нормативно-правових баз декількох спільних політик ЄС, зокрема, сільськогосподарської політики та політики розвитку сільських територій, екологічної політики, енергетичної політики, розвитку внутрішнього ринку тощо.

Наріжними принципами всього лісового законодавства ЄС є сталий лісовий менеджмент та багатофункціональна роль лісів. Співтовариство розуміє, що забезпечення сталого лісового менеджменту веде до росту

операційних витрат і, як наслідок, – до зниження конкурентоздатності лісового сектора. Тому, Лісовий План Дій ЄС розпочинається з визначення ключових дій щодо поліпшення довготермінової конкурентоздатності.

Для досягнення заявлених Лісовою Стратегією ЄС (1998) та Лісовим Планом Дій (2006) спільних «лісополітичних» цілей всі країни-члени Співтовариства розробили та впроваджують національні лісові програми, відповідно до принципу субсидіарності та концепції розподіленої відповідальності. Перспективне планування, а не слідування формальному підходу Міністерських Конференцій із захисту лісів в Європі до підготовки національних лісових програм, залишилося формою підготовки державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки. Дослідники відзначають, що наслідком некритичного ставлення до участі зацікавлених сторін та міжсекторального обговорення стала умовність окремих показників програми, зокрема, переглянутого з 2000 року вчетверте ключового пріоритету з «підвищення лісистості». Проведення масштабного лісорозведення досі не розглядається в контексті запобігання чи адаптації до змін клімату [9].

Планові обсяги проведення Міністерством аграрної політики полезахисного лісорозведення, передбачені державною цільовою програмою «Ліси України» на 2010–2015 роки та державною цільовою програмою розвитку українського села на період до 2015 року [8], відрізняються. В жодному із заходів останньої програми Державний комітет лісового господарства не визначений головним розпорядником коштів. На відміну від ЄС, розвиток лісового господарства в Україні не розглядається як складова розвитку сільських територій при формуванні державної політики та складанні відповідних програм. Серед сорока заходів, передбачених Регуляцією з розвитку сільських територій ЄС (2005), чотирнадцять стосуються безпосередньо ведення лісового господарства, а вісім орієнтовані винятково на ведення лісового господарства, з окремими бюджетами та індикаторами. Політика розвитку сільських територій України, описана в проекті державної цільової програми сталого розвитку сільських територій на період до 2020 року, не включає заходи зі сталого менеджменту лісів.

Для вирішення задекларованого «завдання формування дієвої системи управління розвитком сільських територій з урахуванням політики та стандартів ЄС» проект Державної цільової програми сталого розвитку

сільських територій на період до 2020 року потребує суттєвого доопрацювання в частині інтеграції лісового господарства в розвиток сільських територій. Використання біомаси для енергетичних потреб розглядається як найбільш важливий вклад європейського лісового сектору в досягнення цілей Кіотського протоколу протягом першого облікового періоду – 2008–2012 роки. В 2009 році уряд України надав використанню деревини як альтернативного джерела енергії стратегічного значення та виділив 25 млн. грн. на придбання технологічних комплексів і обладнання для виробництва паливної тріски. Однак досвід показав, що використання деревини як альтернативного виду палива є дорогим і недостатньо ефективним.

Усі країни-члени Європейського Союзу проводять національні лісові інвентаризації; на рівні Співтовариства закладено понад 500 тис. пробних ділянок. Національна інвентаризація лісів є єдиним достовірним методом оцінки показника поточного приросту насаджень, що є критерієм нормування обсягу лісозаготівель на рівні держави. Дані національної інвентаризації лісів використовуються країнами для цілей національної та міжнародної звітності про ліси, наприклад, до Кіотського протоколу РКЗК.

Як відзначають експерти, відсутність актуальних статистичних даних про ліси є критичною проблемою лісової політики України. Поетапне запровадження національної інвентаризації лісів в Україні було передбачене державною програмою «Ліси України» на 2010–2015 роки (захід «проведення інвентаризації лісів з використанням статистичних методів»), проте це питання досі не врегульоване ні законодавчо, ні організаційно [9].

Переходячи до практичної частини статті – аналізу досвіду ведення лісового господарства у європейських державах, слід наголосити, що в усіх випадках воно засноване на концепції сталого управління лісами, яка в Україні перебуває ще у процесі розроблення.

Лісове законодавство Німеччини створює правове поле для успішного функціонування трьох форм власності на ліси: державної, комунальної та приватної. У Німеччині домінують невеликі за розміром лісоволодіння. Середня площа одного лісоволодіння складає 15,5 га. Лісова політика в Німеччині проводиться з врахуванням розмірів лісових господарств. З метою проведення ефективної лісової політики в приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до одного

гектара (ліси повністю підпорядковуються інтересам сільського господарства); площею 1–5 га (ліси використовуються головним чином для екологічних і соціальних потреб); площею 5–20 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв); площею 20–50 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв; лісовласники регулярно працюють у лісі); площею 50–200 га (лісовласники регулярно працюють у лісі; господарство в лісах ведеться з метою отримання доходу і пов'язане з іноземними споживачами лісових ресурсів) [2, с. 29].

У Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу. Чинне законодавство Німеччини зобов'язує лісові підприємства складати так звані рамочні плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства, а також можлива і участь громадських об'єднань. Основними податками лісового господарства Німеччини є земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. Цікавим є той фактор, що з лісовласників, які мають лісові ділянки площею до 0,3 га, земельний податок не справляється. Ця пільга не поширюється на дрібних лісовласників, які використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини [3, с. 73].

В Італії чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства планувати лісогосподарське виробництво, але лише половина громадських лісів охоплена плануванням. Планування відтворення лісових ресурсів використовується як інструмент, за допомогою якого регулюється державна і міжнародна допомога, яка спрямована на покращення стану лісів, розвиток мережі доріг у лісі, тощо.

В Італії оподаткування лісів базується на лісовому кадастрі. Лісовласники вносять податки на доходи від землі, капіталу та праці. Ставки податку диференційовані залежно від рівня доходів. Юридичні особи сплачують податок на доходи за ставкою 25%. Крім того, з лісовласників справляється місцевий податок у розмірі 15% від суми доходу.

Податок на доходи в Італії зменшується у випадках, коли ліси розташовані на висоті 700 м над рівнем моря. Таким чином, стимулюється розвиток лісоторування в гірській місцевості, яка характеризується складними природно-економічними умовами зосередження лісових ре-

курсів. В Італії введений спеціальний податок на продукцію з паперової маси і паперу в межах 0,6–3,0% від реалізаційної ціни. Нагромаджені кошти використовуються на підтримку розсадників, на технічну допомогу і дослідницькі роботи з плантаційного вирощування деревини.

У Швеції розроблено систему планування комплексного розвитку лісового господарства і лісової промисловості, що базується на методах автоматизованої системи обробки даних [10].

Розробка системи планування здійснюється наступним чином: передусім складається проект плану рубок. Дані про запаси деревини нагромаджуються шляхом визначення її руху і виміру модельних дерев. У Фінляндії результати такого планування називають «розрахунками рубок». Ці дані складають основу лісогосподарського плану. У «розрахунках рубок» представлена інформація про стан лісу і про майбутні витрати і доходи. На основі «розрахунків рубок» складається план рубок, який найбільшою мірою відповідає вимогам лісового господарства і є основою роботи лісозаготівельного виробництва. У Фінляндії для визначення «розрахунків рубок» використовується спеціальний метод, орієнтований на доходи [4, с. 30].

Система оподаткування майна в Швеції стимулює консервацію невеликих землеволодінь, оскільки ставка податку зростає із збільшенням розмірів землеволодінь. Низькі ставки на майно є основним фактором, що призвів до надто низької інтенсивності рубок у приватних лісах. Тут введений спеціальний податок у розмірі 0,8% від величини лісового майна, нагромаджені кошти від справляння якого використовуються на будівництво лісових доріг. Таким чином створюються сприятливі умови для фінансування лісовідновлення і охорони лісів. У Швеції введений податок на приріст деревини. Цей податок справляється у випадках, коли продаж лісоматеріалів перевищує приріст деревини. Такий податок спрямований на розвиток лісокористування в рамках щорічного приросту деревини [10].

У лісовому господарстві Норвегії основним є податок на лісовий дохід. При цьому об'єктом оподаткування є середня величина лісового доходу за останні п'ять років. Таке оподаткування лісового доходу є справедливим, оскільки стимулює розвиток сталого лісокористування.

У Фінляндії, у якій домінують приватні ліси, планування відтворення і використання лісових ресурсів відіграє неабияку роль. Планування охоплені як державні, так і приватні ліси. Покращенню планування лісо-

користування у Фінляндії сприяє моніторингу за станом лісів, який покладений на органи лісовпорядкування.

Оподаткуванню у Фінляндії підлягає чистий дохід і вартість робіт, виконаних власником на своїх лісових ділянках. У цьому разі лісовідновлювальні роботи розглядаються як послуги, які приводять до збільшення лісового доходу. Оподаткування цих робіт, на нашу думку, має як позитивні (стимулює скорочення обсягів лісовідновлювальних робіт за рахунок сприяння природному поновленню лісу), так і негативні (може призвести до скорочення лісовідновлювальних робіт там, де вони вкрай необхідні, а, відповідно, до зниження продуктивності лісів) впливи на розвиток лісокористування. Ставки податку на стиглі й перестійні ліси у Фінляндії вищі порівняно зі ставками податку на інші ліси. Таким чином, система оподаткування стимулює скорочення запасів деревини в стиглих і перестійних насадженнях [7; 10].

Оскільки Україна належить до постсоціалістичних країн, то цікавим для нас є досвід Естонії в галузі організації управління лісовим господарством. Державне управління лісовим господарством Естонії незалежно від форм власності здійснює Міністерство охорони навколишнього природного середовища через лісовий департамент.

Територіальними органами, які виконують функції державного управління лісовим господарством, є комітети природних ресурсів в адміністративних районах. Усі органи, які перебувають під юрисдикцією Міністерства охорони навколишнього природного середовища, не виконують жодних господарських функцій.

Лісові господарства на своїй території безпосередньо виконують функції господарського управління шляхом планування і організації відтворення лісів; лісовідновлення і лісовирощування; охорони і захисту лісів; реалізації лісової продукції [5, с. 14–15].

В умовах, коли домінують державні ліси і державні лісогосподарські підприємства, заслуговує уваги досвід країн Східної Європи щодо розвитку приватних підприємств, які надають лісові послуги (виконують на замовлення лісокультурні, лісогосподарські та інші роботи з відновлення лісу). Так, чинне законодавство Польщі не забороняє функціонування таких підприємств.

У Польщі функціонувало 377 приватних лісових підприємств, які надавали послуги з лісовідновлення, лісозаготівлі, транспорту, лісовпорядкування тощо. Управління лісовим господарством в Польщі здійснює

Міністр охорони навколишнього природного середовища та лісівництва (рис. 2) через корпорацію «Ліси державні». Генеральна дирекція «Лісів державних» наділена повноваженнями ініціювати, організовувати та координувати заходи в справі охорони лісів, раціонального ведення лісового господарства і розвитку лісівництва, організовувати лісовпорядкування і планування в лісах та прогнозування в лісництвах; ініціації та фінансування проведення досліджень у сфері охорони та розвитку лісів.

У Польщі план ведення лісового господарства складається на 10 років. Для лісів, що не входять до складу державного лісового фонду, складається спрощений план ведення лісового господарства. Слід зазначити, якщо власником лісу є фізична особа, то план ведення лісового господарства складається за кошти державного бюджету Польщі; якщо власником є юридична особа, то план складається за її кошти.

Складанням плану займаються спеціалісти корпорації «Ліси державні». Цей план затверджується Міністром навколишнього природного середовища та природних ресурсів і лісівництва [6, с. 16].

Досвід Польщі для України є корисним щодо оподаткування лісового господарства, оскільки ця країна успішно здійснила економічну реформу і є нашим сусідом, з яким налагоджена плідна співпраця. Оподаткування підприємств лісового господарства в Польщі регулює закон «Про ліси», яким передбачено справляння спеціального лісового податку. Об'єктом оподаткування є умовні гектари лісової площі. Площа лісів окремих лісовласників в умовних гектарах розраховується за допомогою перевідних коефіцієнтів. Ставка податку за один перевідний гектар лісової площі становить 0,125 м³ пиловника хвойних порід. Ця ставка податку встановлюється на основі середньої ціни одного кубометра пиловника хвойних порід, яка подається в піврічних звітах Голови Головного статистичного управління Польщі (публікується в урядовому збірнику «Монітор Польщі»).

Порівняння української та польської моделей ведення лісового господарства за переліком якісних індикаторів сталого лісового менеджменту Міністерських Конференцій із захисту лісів у Європі свідчить про те, що протягом усього періоду незалежності Україна дотримується політики вилучення лісів з господарського використання. Українська модель «невиснажливого ведення лісового господарства» сформувалася в умовах законодавчого закріплення переважаючої екологічної ролі лісів, тоді як польська модель «раціонального ведення лісового господарства» базу-

ється на законодавчому закріпленні умови самофінансування державного лісового господарства. Загальна площа лісів України і площа лісів Польщі за період з 1990 по 2005 роки зросли приблизно однаково на 300 тис. га і склали 9575 тис. га та 9200 тис. га відповідно. За цей період площа лісів, доступних для користування в Польщі, збільшилася на 100 тис. га, в той час як Україна зменшила площу лісів, доступних для використання, на 1 млн. га. Нині площа лісів Польщі, доступних для лісокористування, в півтора рази більша ніж площа таких лісів в Україні, а абсолютні значення поточного приросту та обсягів рубок втричі перевищують відповідні показники по Україні.

Отже, погоджуємось із експертами і вважаємо, що впровадження організаційної моделі державного лісового господарства з утворенням крупної лісової компанії саме за польською моделлю, що активно вивчається та обговорюється упродовж останніх десяти років, є особливо актуальним нині, в ході реалізації державної політики, спрямованої на централізацію державної форми власності на ліси, інакше реформа в лісовому господарстві України носитиме половинчастий та незакінчений характер.

ЛІТЕРАТУРА

1. Панаит Н. М. Лесное хозяйство в условиях реформ / Н. М. Панаит // Лесное хоз-во. – 2001. – № 5. – С. 22–23.
2. Лосев М. В. Долгосрочная программа перехода лесного хозяйства Германии на устойчивое развитие / М. В. Лосев // Лесное хоз-во. – 2001. – № 3. – С. 28–30.
3. Синякевич І. М. Лісове господарство України в ХХІ ст.: сценарії розвитку / І. М. Синякевич, І. П. Соловій, А. М. Дейнека // Економіка України. – 2007. – № 9. – С. 72–81.
4. Благун І. С. Управління лісопромисловим комплексом в ринкових умовах / І. С. Благун. – Івано-Франківськ : Прикарпат. ун-т ім. В. Стефаника, 2003. – 260 с.
5. Петров А. П. Управление лесами и ведение лесного хозяйства в Эстонии (опыт экономических реформ) / А. П. Петров, А. Талиярв // Лесное хоз-во. – 2002. – № 2. – С. 13–15.
6. Борисов В. А. Разгосударствление лесов в Чехии / В. А. Борисов // Лесное хоз-во. – 2002. – № 2. – С. 15–17.
7. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения : материалы семинара (Москва, Россия, 25 февр. 2012 г.). – М. : Алекс, 2012. – 178 с.
8. Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua.

9. Порівняльний аналіз лісового законодавства України та пов'язаних з ним правових актів на відповідність до законодавчої бази Європейського Союзу з питань сталого управління лісами / Програма «Удосконалення систем правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії» (ENPIFLEG) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://fleg1.fleg.org.ua/index.php?id=14&tx_ttnews%5Btt_news%5D=34&cHash=529761387b4ea48d73b3b7b2d39c3303.
10. Леньо Р. В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в системі управління лісовим господарством України / Р. В. Леньо // Держ. управління: теорія та практика. – 2012. – №2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Dutp_2012_2_21.pdf.

*Сгорова Тетяна Петрівна – здобувач кафедри екологічного права
Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого,
молодший науковий співробітник НДІ правового забезпечення
інноваційного розвитку НАПрН України*

В. М. Онегіна, О. М. Кравченко

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ДОСВІД США Й ЄС

Статтю присвячено проблемам правового забезпечення аграрної політики в Україні. Досліджено досвід США та європейських країн. Розглянуто необхідність прийняття єдиного законодавчого акта, що регулював би весь комплекс напрямів аграрної політики.

Ключові слова: аграрна політика, аграрний сектор, державна підтримка.

Базовим принципом державного регулювання аграрного сектору та його актуальної форми, аграрної політики, виступає принцип законності. Та лише після 15 років від початку ринкових реформ в Україні був прийнятий Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року» від 18.10.2005 р. №2982-IV, в якому були визначені цілі та завдання держави в галузі регулювання аграрного сектору, стратегічні цілі державної аграрної політики. Не можна не відзначити, що й до цього базового Закону приймалися законодавчі акти стосовно державного регулювання сільського господарства, достатньо згадати Закони України «Про державне регулювання виробництва і реалізації продукції тваринного походження» та «Про державне регулювання виробництва і реалізації продукції рослинного походження».