

гацій) існують певні обмеження і бар'єри, серед яких низький рівень конкурентоздатності фінансових установ однієї країни порівняно з іншою; низький ступінь довіри іноземних інвесторів до українських компаній.

Проте загальною тенденцією є підвищення попиту на розміщення акцій на міжнародних фондових ринках, що є економічно вигідним напрямом залучення інвестицій для розвитку аграрної галузі в Україні.

## **2.4. Інноваційна модель розвитку лісової галузі в Україні**

На сьогоднішній день, як не прикро констатувати цей факт, 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 в умовах його істотної антропогенної трансформованості, зокрема у впровадженні принципу сталого управління лісами.

В умовах незалежної України на лісовий сектор почали впливати раніше відсутні фактори – значне зменшення бюджетного фінансування, перехід територіального планування та управління більшою мірою на місцевий рівень, приватна власність на землю тощо. Дія цих факторів посилюється іноді вкрай прагматичним ставленням населення та влади до лісів не як «зеленого золота» держави, а як «інструменту» та «джерела» одержання прибутків, неадекватними вимогами з боку влади до лісових господарств щодо заробляння коштів в планових обсягах без урахування регіональної й природоохоронної специфіки, дуже слабким впровадженням в життя концепції сталого розвитку та управління лісами.

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

тивному та раціональному використанні, оскільки позбавлені доходів, які отримуються на користь держави.

Суміщення підприємствами Державного агентства лісових ресурсів України функцій нагляду та власника суперечить принципу рівності перед законом усіх суб'єктів підприємницької діяльності, незалежно від форм власності та відомчої приналежності.

Науковці також відзначають, що відсутність науково обгрунтованої лісової політики держави спричиняє певний правовий нігілізм, який заважає галузі впевнено рухатись до сучасного ринку. Також стосовно цього 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 Державне агентство лісових ресурсів 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.

Ще один недолік, на який указують аналітики Центру політико-правових реформ – недостатність гарантій збереження лісу. Існуюче законодавство, на їх думку, не дозволяє надійно зупиняти зловживання при виділенні ділянок під житлову забудову на землях лісового фонду, заготівлю деревини в обхід загального порядку рубок головного користування тощо. Як зазначається в повідомленні Центру, існуючі закони та порядки у лісовому секторі України заважають не лише надійно охороняти ліси, а й ускладнюють доступ громад та бізнесу до використання лісових ресурсів. Так, повноваження органів лісового господарства щодо припинення/заборони підприємницької діяльності нечітко врегульовані стосовно підстав і строків застосування цих обмежувальних заходів. А дозвіл стягувати штраф на місці вчинення проступку створює можливості для недобросовісних посадових осіб отримувати гроші від порушників без оформлення протоколів та квитанцій. Отже, нинішнє законодавство побудоване так, що нерідко склад адміністративних проступків і злочинів збігається, зазначають експерти. Це дозволяє відповідному державному органу на свій розсуд визнавати одне й те ж діяння або адміністративним порушенням, або злочином. Під ці «ножиці» можуть потрапити як лісові браконьєри,

так і самі державні лісопідприємства, діяльність яких постійно контролюється понад десять різних контролюючих органів.

Співробітники Науково-інформаційного центру лісоуправління сучасні проблеми лісового сектору України поділили на чотири групи.

#### 1. Правові проблеми:

– чинне законодавство і підзаконні акти недостатньо враховують особливості ринкової економіки в лісовому секторі. Питання власності і шляхи приватизації, оподаткування, оренди, система обліку і фінансування потребують удосконалення;

– держлісагентство України та підпорядковані йому структури поєднують у собі функції контролю, управління, законотворчості з господарською та комерційною діяльністю, що суперечить антимонопольним принципам і може стати причиною конфліктів у майбутньому;

– у лісовому та природоохоронному законодавстві недостатньо враховані регіональні особливості (відмінності);

– не повною мірою забезпечено практичне виконання міжнародних угод зі сталого лісоуправління.

#### 2. Лісівничо-екологічні проблеми:

– оптимізація лісокористування включає підвищення відсотка використання приросту, зростання питомої ваги поступових і вибіркових рубок. Впровадження ландшафтно-водозбірних принципів при плануванні та веденні лісового господарства; поширення реконструктивних рубок і вдосконалення методів догляду за лісами, спрямованих на формування стійких деревостанів з високою якістю деревини;

– поступова відмова від технологій, орієнтованих на використання важкої техніки як такої, що спричиняє значну шкоду природі; забезпечення виконання всіх лісівничих вимог при заготівлях деревини;

– ведення лісового господарства на територіях, забруднених радіонуклідами і промисловими відходами.

#### 3. Економічні проблеми:

– забезпечення стабільного, достатнього і доцільного фінансування лісового господарства. Зміна системи планування, яка занадто централізована і мало пристосована до ринкових умов господарювання;

– необхідність створення умов для довгострокових інвестицій, будівництва доріг, придбання техніки та обладнання;

– формування ринку оптової та роздрібною торгівлі лісом, системи підрядів на проведення лісогосподарських робіт і заготівлі продуктів лісу;

– непередбачуваність законодавства (особливо податкового і природоохоронного) виступає як окрема економічна проблема, що перешкоджає довгостроковому плануванню розвитку лісового господарства.

#### 4. Соціальні проблеми:

1) складна соціальна ситуація в регіонах і населених пунктах, де основою економіки є підприємства лісового і деревообробного комплексів;

2) недосконалий механізм розподілу функцій з розпорядження лісами між органами державної влади різних рівнів;

3) низький ступінь довіри до структур влади, високий правовий нігілізм у сучасному українському суспільстві, нерозвиненість суспільних лісових та екологічних організацій;

4) тенденції надавати економічному успіху першочергового значення, відторгнення екологічних обмежень, якщо вони перешкоджають зростанню особистого добробуту;

5) зростання числа і обсягів самовільних рубок, прояви тіньової економіки, випадки корупції<sup>1</sup>.

Окрім вищезазначених проблем, у нашій державі, як справедливо вважає Н. В. Марфіна<sup>2</sup>, відсутня достатня наукова розробка системи управління лісовим господарством та можливих шляхів її вдосконалення. Окремими аспектами цього питання займалися такі вчені, як М. Б. Бизова, А. А. Головка, А. М. Дейнека, В. І. Курило, Я. М. Лазаренко, П. В. Мельник, І. М. Сиякевич, Ю. Р. Шеляг-Сосонко та інші.

На сьогоднішній день в Україні впровадження інноваційної системи сталого управління лісами передбачається Концепцією реформування та розвитку лісового господарства, затвердженою розпорядженням КМ України від 18 квітня 2006 р.<sup>3</sup> та Державною цільовою програмою «Ліси України» на 2010–2015 рр., затвердженою Постановою КМ України від 16 вересня 2009 р.<sup>4</sup>

Розглянемо ці документи детальніше.

Концепція реформування та розвитку лісового господарства складається із шести розділів, у яких викладалися цілі, завдання та очікувані

---

<sup>1</sup> Попков, М. Лісова політика України. Умови реалізації та пріоритети [Текст] / М. Попков, В. Сторожук // Ліс. і мислив. журн. – №3. – 2012. – С. 22.

<sup>2</sup> Марфіна, Н. В. Актуальні питання організації державного управління лісовим господарством в Україні [Текст] / Н. В. Марфіна // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України. – К., 2011. – № 53. – С. 437–443.

<sup>3</sup> Концепція реформування та розвитку лісового господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/208-2006-p>.

<sup>4</sup> Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/977-2009-p>.

результати її прийняття: 1) покращення екологічного стану лісів; 2) введення економіко-правового механізму лісокористування; 3) вирішення соціально-економічних проблем. До першої групи належать: збільшення лісистості території до науково обґрунтованого рівня; нарощування ресурсного потенціалу лісів; збереження біологічного різноманіття. До другої групи належать: розроблення критеріїв (показників) ефективного управління лісами; раціональне використання лісових ресурсів в умовах ринкових відносин; удосконалення фінансового механізму забезпечення самоокупності та прибутковості ведення лісового господарства. До третьої групи входять: сприяння вирішенню соціально-економічних проблем територіальних громад; підвищення стійкості лісових екосистем до впливу негативних факторів навколишнього середовища; посилення правового захисту працівників лісової охорони.

У розд. 4 Концепції «Шляхи та способи вирішення проблем лісового господарства» пропонуються різні схеми вирішення цих питань. Першим напрямом є правове регулювання заходів щодо підвищення ефективності управління лісовим господарством. Це запровадження принципів невиснажливого лісокористування, сталого та збалансованого розвитку лісового господарства. Реалізація цих положень будується на ідеях Г. Ф. Морозова про «м'яке», «заощадливе», безперервне лісокористування. Іншим практичним заходом із упорядкування користування лісами є передача лісів, що перебувають у віданні багатьох відомств, до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України.

Другим напрямом реалізації Концепції є реформування економічної та фінансової системи ведення лісового господарства. У цій сфері планувалась розробка методики розрахунку розміру оплати за використання земель лісового фонду для потреб рекреації, мисливського господарства, промислової заготівлі грибів, ягід, лікарської сировини.

Третім напрямом є вдосконалення системи ведення лісового господарства. До числа заходів у цій сфері слід віднести: збереження біологічного різноманіття лісів, забезпечення захисного лісорозведення, інвентаризацію та оптимізацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду. У Концепції зазначається необхідність перегляду принципів поділу українських лісів за екологічним і господарським значенням, залежно від виконуваних ними функцій. Реалізація цього пункту потребує серйозних теоретичних напрацювань, проведення обстеження лісів, збору детальних даних про їх вік, породний склад, що також передбачає великі фінансові витрати.

Четвертим напрямом з реалізації Концепції є ефективне використання лісових ресурсів. Це положення вимагає правового регулювання реалізації заготовленої деревини на конкурсних засадах через аукціонні торги.

П'ятим напрямом є міжнародне співробітництво, яке передбачає участь України в роботі міжнародних лісових організацій, вивчення нових технологій і методів організації та ведення лісового господарства. Такий підхід є перспективним з двох причин. З одного боку, Україна ратифікувала 15 міжнародних угод, пов'язаних з лісами. З другого – законодавчий акт передбачає розширення співпраці з міжнародними організаціями, проведення спільних наукових досліджень, обмін інформаційними матеріалами, що має суттєво підвищити ефективність використання українських лісів<sup>1</sup>.

Метою Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр. є визначення основних напрямів збалансованого розвитку лісового господарства, спрямованих на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів.

Програма передбачає таке:

1. Удосконалення системи:

- ведення лісового господарства з використанням позитивного вітчизняного та міжнародного досвіду;
- лісовпорядкування з використанням геоінформаційних технологій;
- інформаційного забезпечення лісового господарства;
- збереження лісів переважно у державній власності;

2. Запровадження:

- принципу сталого розвитку лісового господарства та невиснажливого лісокористування;
- природозберігаючого комплексного використання лісових ресурсів з урахуванням їх ландшафтної і водорегулюючої значення;
- зменшення обсягу суцільних рубок, заміни їх на поступові і вибіркові;
- збільшення площі лісів шляхом виконання робіт з лісорозведення;
- збереження біорізноманіття лісів;
- ведення державного обліку лісів;
- проведення моніторингу стану та інвентаризації лісів;
- здійснення лісгосподарських заходів з урахуванням регіональних еколого-економічних та соціальних особливостей, зокрема запроваджен-

---

<sup>1</sup> Концепція реформування та розвитку лісового господарства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/208-2006-p>.

ня технології проведення гірських лісозаготівель на основі використання природозберігаючих систем машин та механізмів, заміни похідних ялиників на корінні деревостани, виконання робіт з реабілітації лісів на радіоактивно забруднених територіях, проведення постійного радіологічного моніторингу, створення та вирощування стійких до екстремальних природних умов лісових біогеоценозів;

– удосконалення законодавства з питань лісового господарства та його гармонізація з міжнародними принципами сталого розвитку та управління лісами;

– створення конкурентних засад надання послуг лісовому господарству;

– покращення наукового та кадрового забезпечення розвитку галузі лісового господарства;

### 3. Забезпечення:

– розвитку лісової інфраструктури (дороги, мости, підпірні стінки, гідротехнічні споруди тощо);

– міжнародного співробітництва у галузі лісового господарства;

– участі у роботі міжнародних лісівничих організацій, виконання міжнародних зобов'язань України щодо лісів;

– екологічного виховання населення, провадження еколого-просвітницької діяльності, інформування громадськості про стан лісового господарства;

– розвитку рекреаційної та туристичної інфраструктури;

– гармонізації національних стандартів у сфері лісового господарства з відповідними міжнародними стандартами;

– розширення регіональної прикордонної співпраці з метою координації дій щодо боротьби із шкідниками лісу, ліквідації наслідків стихійного лиха і лісових пожеж.

Виконання Програми дасть змогу поліпшити стан та якісний склад лісів, посилити їх екологічні функції та підвищити продуктивність; створити умови для досягнення оптимальних показників рівня лісистості; удосконалити законодавство з питань лісового господарства з урахуванням екологічних, соціальних та економічних функцій лісів; запровадити нові природозберігаючі технології проведення лісозаготівель; удосконалити та оптимізувати систему управління лісовим господарством, лісовпорядкування, інвентаризації та моніторингу стану лісів; забезпечити соціальний захист працівників галузі лісового господарства; забезпечити розвиток лісівничої науки та освіти; забезпечити ведення лісового господарства на засадах

сталого розвитку; збільшити на 0,5 млн гектарів площу лісів та підвищити до 16,1 відсотка рівень лісистості; збільшити обсяг деревини, заготівля якої проводиться з використанням природозберігаючих технологій; зменшити загрозу деградації земель; створити умови для зниження рівня концентрації парникових газів у атмосфері, що дасть можливість зробити позитивний внесок у виконання Україною Рамкової конвенції ООН про зміну клімату.

Шостий пункт завдань щодо виконання цієї Програми під назвою «Підвищення ефективності управління лісовим господарством» передбачає до 2015 р. здійснення таких заходів:

- забезпечення керівництва та управління у галузі лісового і мисливського господарства;
- здійснення капітальних видатків для технічного забезпечення діяльності центрального апарату Державного агентства лісових ресурсів та його територіальних органів;
- проведення базового лісовпорядкування (довгострокове планування лісогосподарського виробництва для окремих лісокористувачів);
- проведення безперервного лісовпорядкування (щорічна актуалізація бази даних лісового фонду України);
- проведення інвентаризації та оцінки лісового фонду з використанням статистичних методів;
- ведення державного обліку лісів, узагальнення відомостей про природний, господарський стан та правовий режим лісового фонду;
- впорядкування мисливських угідь та розроблення перспективних планів ведення мисливського господарства;
- проведення ґрунтоволісотипологічного обстеження (встановлення зональнотипологічної основи ведення лісового господарства);
- проведення моніторингу стану лісів;
- проведення інших робіт з лісовпорядкування (коригування та придбання картографічних матеріалів, аеро- і космічних знімків, впровадження геоінформаційних технологій);
- створення необхідної технічної бази для забезпечення лісовпорядкування та проведення інвентаризації лісів;
- оформлення державних актів на право постійного користування землею (крім земель для лісорозведення)<sup>1</sup>.

Корисним, на нашу думку, є запозичення інноваційного досвіду управління лісовим господарством Російської Федерації, оскільки ситуація,

---

<sup>1</sup> Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/977–2009-п>.



у якій опинились російські ліси, близька до вітчизняних реалій, тоді як у країнах Європи лісовий сектор економіки знаходиться на недосяжному на цей час для нас рівні розвитку.

Інноваційна модель розвитку лісового комплексу Російської Федерації передбачає, що її лісова політика повинна відповідати інтересам держави, бізнесу та суспільства. Для цього розробляється нормативно-правова база, яка забезпечуватиме реалізацію стратегії розвитку лісового комплексу, гармонізована з міжнародним правом і лісовим законодавством суб'єктів федерації, а також комплекс підзаконних актів, що регламентують порядок використання, охорони, захисту і відтворення лісів<sup>1</sup>.

Удосконалення організаційної структури управління лісами РФ забезпечується організацією спеціально уповноваженого органу державного управління лісами на федеральному, регіональному і муніципальному рівнях управління і наділення його всіма повноваженнями, необхідними для здійснення покладених на нього функцій і реалізації національної лісової політики. Посадові особи цього органу наділяються повноваженнями державного лісового контролю і нагляду, забезпечуються службовою зброєю, формою та державним захистом відповідно до законодавства.

Важливим елементом державного управління лісами РФ є організація проведення лісовпорядкування. На цей час біля 40% російських лісів мають давність лісовпорядкування більше 10 років, а на площах більше 3 млн га лісів, які раніше знаходились у володінні сільськогосподарських організацій, лісовпорядкування взагалі не проводилось. Впорядкування лісів, які є державною (федеральною) власністю, здійснюється за замовленням органів державної влади, під контролем держави і за рахунок коштів бюджетної системи РФ. Дані лісовпорядкування минулих років регулярно актуалізуються із урахуванням поточних змін в лісах, виявлених у процесі моніторингу.

У РФ планується здійснення комплексу інноваційних заходів із вдосконалення функціональної структури управління лісами шляхом реалізації замкнутого циклу управління, який включає аналіз, планування, контроль реалізації лісових планів і їх коректування, забезпечення оцінки управління лісами в суб'єктах РФ відповідно до визнаних на міжнародному рівні принципів та критеріїв.

---

<sup>1</sup> Исаев, А. С. Актуальные проблемы национальной лесной политики [Текст] / А. С. Исаев, Г. Н. Коровин. – М. : ООО «Типография ЛЕВКО», Институт устойчивого развития ; Центр экологической политики России, 2009. – С. 26.

З метою інформаційного забезпечення лісового планування і управління лісами в РФ здійснювалась розробка і створення впродовж 2009–2012 рр. єдиної інформаційної системи, що об'єднує дані періодичної статистичної та бюджетної звітності, державного лісового реєстру, державної інвентаризації лісів, лісовпорядкування, лісопожежного і лісопатологічного моніторингу, моніторингу лісокористування<sup>1</sup>.

З метою стимулювання інвестиційної активності лісокористувачів у РФ передбачено такі інноваційні фінансові інструменти:

- можливість зниження податкового навантаження на інвестиції до введення в експлуатацію створюваних об'єктів з глибокої переробки деревини;

- можливість кредитування лісокористувачів, які здійснюють глибоку переробку деревини, у вигляді відстрочки платежів за використання лісів.

Фінансування витрат на здійснення переданих повноважень у сфері лісових відносин має здійснюватися за результатами щорічного захисту бюджету у взаємозв'язку з лісовим плануванням і цільовими прогнозними показниками діяльності.

З метою посилення охорони і захисту лісів РФ передбачається перехід до стратегії управління лісовими пожежами та інтегрованого контролю спалахів шкідливих організмів на основі лісопожежного і лісозахисного районування лісів Федерації, прогнозування горючості і пошкодження лісів, а також вдосконалення механізму взаємодії державної влади і лісового бізнесу при здійсненні лісопожежних і лісозахисних заходів<sup>2</sup>.

Отже, як бачимо, у Росії напрацьовано низку важливих нововведень у площину лісової галузі, запозичення яких (із обов'язковим урахуванням особливостей вітчизняного лісового комплексу) сприяло б покращенню ситуації в лісах України загалом.

Крім перелічених вище інноваційних заходів, обов'язковою умовою успішного розвитку лісового сектору держави, на думку більшості науковців, є усунення наявних суперечностей між лісовим господарством і лісовою промисловістю, розвиток інтеграційних процесів у сфері лісозаготівлі, охорони і використання лісових ресурсів на базі орендних відносин та

---

<sup>1</sup> Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения [Текст] : материалы семинара (Москва, 25 февр. 2012 г.). – М. : Алекс, 2012. – С. 77

<sup>2</sup> Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг. [Текст] : сб. законодательства РФ. – М., 2012. – Т. 2. – С. 937–949; Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г. [Текст] : сб. законодательства РФ. – М., 2012. – Т. 2. – С. 958–997.

взаємних інтересів в організації сталого лісокористування. Необхідною є ефективна координація науково-технічної і соціально-економічної політики лісового господарства та лісової промисловості, формування і реалізація взаємопов'язаних міжгалузевих загальнодержавних і регіональних програм<sup>1</sup>.

Як власник лісів держава спроможна гарантувати фінансування видатків на стале управління лісами і виконання міжнародних зобов'язань у сфері збереження їх біологічного різноманіття, попередження глобальних змін клімату і природного середовища. Розвиток інноваційного правового забезпечення сталого управління лісами в Україні повинен бути спрямований на вирішення найбільш актуальних проблем лісового законодавства, його гармонізацію з нормами міжнародного права. До числа найвагоміших напрямів інноваційного розвитку правового забезпечення слід віднести:

- підвищення правового статусу лісів як особливого об'єкта нерухо- мості, тісно пов'язаного із землею і такого, що визначає режим викорис- тання останньої;
- посилення правового захисту лісів як відновлювального природно- го ресурсу і надзвичайно важливого компонента біосфери, що має гло- бальне екологічне і соціально-економічне значення;
- розвиток усіх форм власності на ліси;
- децентралізацію державного управління лісами і підвищення ролі громадськості в цьому процесі;
- адаптацію лісового законодавства до умов ринкової економіки, – перехід на економічні методи управління і ринкові механізми використан- ня лісів та відтворення лісових ресурсів;
- підвищення правового статусу і розширення функцій лісовпоряд- кування як основи кадастрового обліку лісів, ведення лісового реєстру, лісового планування та лісоуправління;
- створення умов для ефективної боротьби з незаконними рубками та іншими лісопорушеннями на основі системи обліку і контролю заготов- леної, придбаної та переробленої деревини;

---

<sup>1</sup> Лісове законодавство у запитаннях та відповідях [Текст] : довідник для громадян / FLEG (Forest Law Enforcement and Governance) – «Удосконалення систем правозастосуван- ня й управління в лісовому секторі». – К., 2011. – 39 с.; Марфіна, Н.В. Актуальні питання організації державного управління лісовим господарством в Україні [Текст] / Н.В. Марфіна // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2011. – № 53. – С. 437–443; Синякевич, І.М. Лісова політика [Текст] : підручник / І.М. Синякевич. – Л. : ІЗИН, 2004. – 300 с.

- удосконалення порядку здійснення державного нагляду в лісах;
- перехід до стратегії управління лісовими пожежами;
- удосконалення порядку ведення господарської діяльності в лісах.

Для посилення правового захисту лісів пропонуємо ввести чіткі обмеження на цивільний обіг лісів і земель лісового фонду, заборону на переведення даних земель у захисних лісах в землі інших категорій для будь-яких потреб, крім державних.

Титульним власником домінуючої частини лісового фонду повинна бути саме держава. Проте суттєвий вплив на розподіл управлінських повноважень має чинити поділ лісової власності на державну, комунальну та приватну. Адже кожний власник має самостійно управляти належними йому лісами, керуючись загальнообов'язковими приписами законодавства. Тож, коли відбудеться розподіл земель лісового фонду державної власності на землі територіальних громад і землі держави, положення, що визначають повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо розпорядження лісовими ресурсами державного та місцевого значення, не матимуть будь-якого сенсу. Такі положення не узгоджуються з тим, що власник має розпоряджатися всіма ресурсами лісу, який йому належить. Тому як інновацію в чинний Лісовий кодекс України слід ввести положення про те, що повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (стосовно визначення обсягів лісокористувань, здійснення лісовпорядкування, обліку, організації охорони лісів, надання земель лісового фонду у постійне користування чи в оренду, надання дозволів на користування лісовими ресурсами тощо) мають бути чітко прив'язані до лісів відповідної форми власності (державної чи комунальної) і не пересікатися.

Механізм ефективного використання лісових ресурсів, безперечно, повинен бути ринковим, але базуватись не на вільних купівлі-продажу лісів і земель лісового фонду, а й на передачі в оренду лісів, які залишаються у власності держави.

Ще однією невирішеною проблемою залишається неефективність існуючої відповідальності за порушення лісового законодавства.

Почнемо з кримінально-правової.

Закономірно, що концептуальною основою модернізації застарілої моделі кримінально-правової охорони лісу є відхід від властивої етатистській моделі одноярусної управлінської структури, відповідно до якої виключні права на власність, відтворення правових норм і нагляд за додержанням законодавства фокусуються в одному центрі. Диференціація цих прав між державою, іншими власниками і громадськістю, поєднання

на цій основі управлінської і, зокрема, правоохоронної вертикалі з горизонталлю, є водночас як інноваційним заходом, так і вирішальним чинником збереження й раціонального використання лісового фонду.

Модернізації потребують також положення статей Кримінального кодексу України, що передбачають кримінальну відповідальність за незаконну порубку та інші пошкодження лісових ресурсів.

Об'єктом злочину за ст. 245 КК України є охоронюваний кримінальним законодавством рослинний світ як складова природного середовища<sup>1</sup>. При кваліфікації за зазначеною статтею можуть виникнути складнощі, пов'язані із з'ясуванням того, що розуміється під «лісовим масивом», як співвідноситься це поняття із поняттям «лісу». З цього приводу слід зазначити таке. У спеціальній літературі є загально визнаним, що об'єктом права власності, правової охорони лісів, права лісокористування є ліс. Ліс завжди має певну територіальну прив'язку, включає до свого складу землі й інші природні компоненти, має реєстрацію у державних облікових документах (що дає можливість відмежувати ліс від інших природних ресурсів, встановити знаходження його на спеціально виділених землях, визначити власників, користувачів). Отже, коли йдеться про «ліс» у контексті з будь-якими правопорушеннями, не може бути складнощів із його ідентифікацією. Виникають тоді питання: чи може лісовий масив розглядатися як синонім лісу, чи є поняття «лісовий масив» вужчим за своїм значенням за поняття «ліс» (частина лісу) чи ширшим (ліси, що належать різним власникам, користувачам, не мають природних чи штучно утворених розривів між собою, а тому утворюють єдиний масив лісу). Відповіді на ці питання мають міститися у законодавстві при визначенні ознак певного злочину.

Важливо також забезпечити термінологічну єдність у визначенні об'єктивної сторони, однакових по суті за своїм змістом (але не за ступенем суспільної небезпеки) злочинів та адміністративних проступків, пов'язаних із знищенням чи пошкодженням відповідно лісових масивів та лісів. Тобто у відповідних випадках має застосовуватися або тільки поняття «лісовий масив», або тільки «ліс». Це дозволить уникнути зайвих складнощів при тлумаченні зазначених понять, при кваліфікації цього роду правопорушень – визнавати їх у певних випадках злочином чи адміністративним проступком.

---

<sup>1</sup> Кримінальний кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.

Аналізуючи ст. 245 КК України, не можна не звернути увагу також на відсутність чіткого визначення загальнонебезпечного способу знищення чи пошкодження лісових масивів. У цій статті не запропоновані критерії оцінки такого способу, а єдиним прикладом його застосування є знищення чи пошкодження лісових масивів та насаджень вогнем. За таких обставин визначення інших загальнонебезпечних способів може відбутися шляхом порівняння їх за силою руйнівної дії з пожежею.

Не передбачаючи окремих спеціальних кваліфікуючих ознак, ст. 246 КК України весь склад відповідного злочину звела до незаконної порубки, яка в лісах, що не входять до складу заповідників, територій та об'єктів природного заповідного фонду, інших особливо охоронюваних лісів, має характеризуватися також заподіянням істотної шкоди. Таке спрощення у визначенні відповідного злочину, а отже і санкцій за його скоєння, певним чином нівелює суспільну небезпечність незаконної порубки лісу, зменшує ризик понести кримінальне покарання для тих, хто систематично займається самовільною порубкою (під незаконною порубкою лісу, що вчинювалася систематично, розумілося вчинення цих дій три і більше разів, при цьому кожна з них повинна містити ознаки кримінально-каранного діяння), завдає шкоди лісу.

Крім цього, як вважає П. В. Мельник, з дефініції ст. 246 КК України не зрозуміло, що охоплюється незаконною порубкою лісу. Той факт, що це є відокремлення дерева або чагарника від кореня чи землі у будь-який спосіб і за допомогою будь-якого знаряддя (зрубування, спилування, викорчування і т. п.) сумнівів не викликає. Про те, як бути із пошкодженням дерев і чагарників до ступеня припинення росту, чи охоплюється воно незаконною порубкою лісу? Тому доцільно ст. 246 КК України змінити, встановивши відповідальність за незаконну порубку, пошкодження до ступеня припинення росту дерев і чагарників у лісах, що заподіяло істотну шкоду, а також вчинення таких дій на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду або в інших особливо охоронюваних лісах<sup>1</sup>.

Дослідник О. В. Сасов вважає, що справі вдосконалення лісоохоронного законодавства сприятимуть такі зміни та доповнення до кримінального кодексу та інших кодифікаційних актів України:

– доповнити КК України статтею, яка передбачає відповідальність за забруднення, пошкодження земель лісового фонду, що спричинило заги-

---

<sup>1</sup> Мельник, П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06. «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / П. В. Мельник. – Івано-Франківськ : Б. в., 2002. – С. 164.

бель, пошкодження різних видів флори та фауни лісу, загибель людей, призвело до екологічної кризи тощо;

– доповнити ст. 185 «Крадіжка» КК України частиною шостою, що передбачала б відповідальність за крадіжку чужих лісів шляхом незаконної порубки, знищення чи пошкодження лісової рослинності у лісах будь-якої категорії захищеності, вчинена повторно або систематично, або що завдала значної шкоди власнику лісу;

– доповнити КК України статтею, що передбачала б відповідальність за незаконний вивіз і продаж за межами України всіх видів лісової флори та фауни, рідкісних видів або таких, що зникають;

– виходячи із збільшення масштабів лісокористування, можливих катастрофічних наслідків від дії на ліс новітніх технологій, а також дотримуючись норм міжнародного права, автор пропонує доповнити КК України статтею, що передбачала б відповідальність за лісовий тероризм<sup>1</sup>.

Найбільш поширеним правопорушенням у галузі охорони лісів є незаконні (самовільні) рубки. З метою підвищення рівня кримінально-правової відповідальності за незаконну порубку лісу, вважаємо за доцільне визнання суб'єктом злочину юридичну особу та встановлення відповідальності за пошкодження до ступеня припинення росту дерев і чагарників, а також необхідність усунення інших суперечностей між кримінально-правовим законом та екологічним правом.

Таким чином, інноваційна модель кримінально-правової охорони лісу повинна стати органічною складовою юридичної системи громадянського суспільства. Будучи побудованою на таких засадах, як: визнання лісу соціалізованим природним ресурсом; становлення у цій сфері багатоваріантності форм власності; закріплення майнової цінності лісу як його домінуючої характеристики; встановлення універсальних правових обмежень у системі лісокористування для суб'єктів усіх форм власності; запровадження юридично підкріплених взаємних форм контролю з боку державних, колективних і приватних лісокористувачів, а також громадськості, – нова модель забезпечить збалансованість особистих, корпоративних та загальнодержавних потреб в охороні лісових ресурсів. Зазначені вище принципи, визнані концептуальною основою тих змін, які пропонується внести до нового кримінального законодавства. Реалізація їх сприятиме подоланню кризових явищ у лісоохоронній сфері.

---

<sup>1</sup> Сасов, О.В. Кримінально-правова охорона лісу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / О.В. Сасов. – Київ, 2002. – С. 155.

Щодо адміністративної відповідальності, то аналіз законодавства про адміністративні правопорушення також свідчить, що недоліки адміністративної відповідальності за лісові правопорушення пов'язані з обмеженістю видів санкцій, що можуть застосовуватися до винних осіб, відсутності чіткої визначеності підстав їх застосування, неврахування повторності у скоєнні адміністративних правопорушень, відсутності диференціації у застосуванні санкцій залежно від особливостей тих чи інших правопорушень.

Так, привертає особливу увагу те, що практично єдиною санкцією за лісові адміністративні правопорушення (статті 63–77 КУпАП) є адміністративний штраф<sup>1</sup>. Проте одним із видів адміністративних стягнень є попередження. Його застосування передбачено за скоєння деяких екологічних правопорушень і мало б бути поширено на лісові правопорушення. Адже це стягнення несе важливе сигналізуюче навантаження – попереджає правопорушників про недопустимість продовження відповідних дій, надає їм можливість виправити поведінку відповідно до вимог законодавства.

На наш погляд, українському законодавцю варто запозичити позитивний досвід російських колег і на додаток до адміністративного штрафу передбачити у випадку скоєння, встановленого ст. 65 КУпАП такого адміністративного правопорушення, як незаконна порубка лісових культур (така порубка визнається адміністративним проступком в разі відсутності ознак злочину, передбачених ст. 246 КК України<sup>2</sup>) й конфіскацію предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку. Згідно зі ст. 29 КУпАП така конфіскація полягає в примусовій безоплатній передачі відповідного предмета у власність держави за рішенням суду. Ця санкція здатна суттєво посилити позитивний стимулюючий вплив адміністративної відповідальності на поведінку лісокористувачів, сприяти утриманню суб'єктів лісових відносин від незаконних порубок.

Очевидно, що слабкою стороною адміністративних лісових правопорушень є те, що вітчизняним законодавством не передбачено щодо них такої кваліфікуючої ознаки, як повторність. Можна неодноразово впродовж поточного року скоювати те чи інше правопорушення у сфері лісових відносин, не відчуваючи при цьому посилення санкцій – вони застосовуються завжди у незмінному обсязі. Для посилення виховного навантажен-

---

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 10. – Ст. 108.

<sup>2</sup> Кримінальний кодекс України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 25–26. – Ст. 131.



ня адміністративної відповідальності за лісові правопорушення доцільно передбачати підвищення у декілька разів розміру адміністративного штрафу за повторні порушення лісового законодавства.

Більш диференційованими мають бути й штрафи за адміністративні правопорушення з урахуванням ступеня їх потенційної небезпеки для стану лісів, докільця в цілому. Наприклад, за введення в експлуатацію нових і реконструйованих підприємств, цехів, агрегатів, транспортних шляхів, магістральних трубопроводів, комунальних та інших об'єктів, не забезпечених обладнанням, що запобігає шкідливому впливу на стан і відтворення лісів, ст. 71 КУпАП передбачає санкцію у вигляді накладання штрафу на посадових осіб від трьох до семи неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Такі ж санкції для посадових осіб передбачені й статтями 70 «Самовільне сінокосіння і пасіння худоби, самовільне збирання дикорослих плодів, горіхів, гибів, ягід», 75 «Знищення або пошкодження відмежувальних знаків у лісах» та іншими статтями Кодексу. Рівність у визначенні санкцій за відповідні адміністративні проступки навряд чи виправдано. Очевидно, що потенційна небезпека адміністративних проступків, про які йдеться у ст. 71 КУпАП, значно вища ніж та, що має місце у випадках, передбачених статтями 70 та 75 Кодексу. Адже відсутність на виробничих об'єктах обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси, у разі аварії на виробництві здатна призвести до забруднення значних лісових площ, суттєвого погіршення якісних характеристик лісових ресурсів на великих ділянках лісу внаслідок впливу негативних фізичних, хімічних, біологічних факторів. Запропоновані ж розміри штрафів явно не враховують зазначені обставини, є недостатніми для стимулювання посадових осіб щодо запровадження на виробництвах екологічно небезпечних технологій, обладнання, що запобігає негативному впливу на ліси та докільця в цілому. Відомо ж, що краще попередити виникнення екологічно небезпечних ситуацій, ніж потім витратити значні кошти на ліквідацію їх наслідків. Тому з метою підвищення рівня відповідальності керівників підприємств за прийняті рішення доцільно було б збільшити у декілька разів розмір штрафів за введення в експлуатацію виробничих об'єктів без обладнання, що запобігає шкідливому впливу на ліси<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Мельник, П. В. Правова охорона лісів Карпатського регіону України [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / П. В. Мельник. – Івано-Франківськ : Б. в., 2002. – С. 164; Сасов, О. В. Кримінально-правова охорона лісу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. В. Сасов. – Київ, 2002. – С. 155.

На наш погляд, крім вищезазначеного, вагомою частиною інноваційної моделі управління лісами має стати посилення «екологізації» цього природного ресурсу.

Як вважає С. М. Шершун, аналіз законодавчого врегулювання окремих видів лісокористування свідчить, що екологічний фактор недостатньо враховується, однак є присутнім у вимогах щодо використання лісових ресурсів для певних господарських, рекреаційних та інших цілей. Ці вимоги визначають обсяги допустимого тиску на ліс як унікальний природний об'єкт, спрямовані на забезпечення збереження і подальше збільшення лісистості в Україні. Така спрямованість лісового законодавства має бути збережена й надалі розширюватись при будь-яких його реформуваннях<sup>1</sup>.

Важливою умовою при прийнятті рішення про створення на землях лісового фонду природних заповідників, біосферних заповідників, національних природних парків має стати обов'язкове розроблення програми розв'язання соціально-економічних проблем населення, життєдіяльність якого пов'язана з територіями, призначеними для створення відповідних територій та об'єктів природно-заповідного фонду.

Доцільно було б усі вимоги, які містяться у різних нормативно-правових актах, щодо організації та проведення рубок у лісах України систематизувати, уніфікувати і викласти в єдиному акті – порядку проведення рубок у лісах України. Наголос у цьому порядку має бути зроблений на забезпеченні збереження біорізноманіття лісів та сталого лісокористування.

Потребує більш чіткого розмежування застосування рубок догляду та санітарних рубок, особливості застосування яких не достатньо врегульовані в законодавстві, що призводить до створення штучної конкуренції при застосуванні цих рубок.

Для посилення екологічної спрямованості рубок лісу доцільно було б запровадити у практику лісозаготівель замість обчислення розрахункової лісосіки визначення щорічної екологічно безпечної норми вилучення деревини, яка має гарантувати збереження екологічних властивостей лісу.

Екологізації лісокористувань має сприяти й удосконалення порядку визначення стиглості лісу. Враховуючи, що поняття стиглості лісу може бути різним залежно від напрямку використання деревини розрізняють, зокрема, технічну, фінансову, біологічну стиглість, а також поновлюваль-

---

<sup>1</sup> Шершун, С. М. Еколого-правове лісокористування в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. М. Шершун. – Київ, 2005. – 204 с.

ну, кількісну, захисну, господарську стиглість – доцільно було б збільшити віковий проміжок, у якому допускається рубка деревостану. Зробити це можливо двома шляхами: або шляхом розширення існуючих діапазонів віку стиглості, здебільшого за рахунок нижньої межі, або шляхом введення у практику планування поняття мінімально допустимого віку рубки деревостану (як це прийнято в багатьох європейських країнах із розвинутим лісовим господарством).

Економічно необґрунтованим є механізм справляння плати за спеціальне використання лісових ресурсів, оскільки він не забезпечує покриття витрат держави на створення лісових насаджень. Для виправлення ситуації доцільно було б запровадити лісовий податок, базою якого стала б кількість гектарів лісу, перерахованих на підставі площі головних порід дерев у деревостани з урахуванням їхнього бонітету (продуктивності). Лісовий податок з одного перерахованого гектара за податковий рік мав би визначатися, виходячи з вартості певного кубометра деревини, обрхованої на основі середньої ціни продажу деревини.

Слід обмежити участь у заготівлі деревини тимчасових користувачів, які, не маючи зобов'язань щодо збереження та відтворення лісових ресурсів, рубають стиглий ліс, отримуючи від цього надприбутки. Для цього заготівлю деревини необхідно дозволяти тільки тим комерційним структурам, що мають спеціалізовані лісогосподарські підприємства, і тільки на основі довгострокових договорів оренди ділянок лісу<sup>1</sup>.

Ці та інші напрями, на нашу думку, повинні вивести галузь із системної кризи, а подальше розроблення і впровадження інноваційної концепції сталого управління лісами сприятиме підвищенню рівня лісистості та позитивно вплине на економіку держави в цілому.

## **2.5. Теоретичні і методологічні основи інвестиційної діяльності на ринку транспортних послуг**

**Дослідження стратегії і тактики формування, функціонування та розвитку міст. Роль транспортних комплексів у сучасних містах регіонів України.**

<sup>1</sup> Шершун, С. М. Еколого-правове лісокористування в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С. М. Шершун. – Київ, 2005. – 204 с.