

ВІДНОВЛЕННЯ ТА АДАПТАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОВОГО СЕКТОРУ: ДОСВІД КРАЇН ЄС

RESTORATION AND ADAPTATION OF THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF THE FOREST SECTOR: EXPERIENCE OF THE EU COUNTRIES

У цій науковій статті детально проаналізовано важливість та перспективи відновлення лісового сектору в Україні після завершення воєнного конфлікту. Зазначено, що лісові ресурси є важливим елементом економіки країни, але вони серйозно постраждали через активні бойові дії. Найбільшої шкоди українські ліси сьогодні зазнають від мінування, обстрілів та техногенних пожеж, які спричиняють серйозні масові знищення лісового масиву та руйнування природних екосистем. Наголошено, що для успішного відновлення лісового господарства необхідно враховувати не лише матеріальні втрати, але й екологічні наслідки воєнного конфлікту. Особлива увага приділяється важливості використання зарубіжного досвіду, зокрема досвіду провідних країн Європейського Союзу, у відновленні та адаптації системи державного контролю за лісовим сектором в Україні. Такий підхід дозволить врахувати найкращі практики з управління лісовими ресурсами, розвитку екологічно стійкого лісового господарства та збереження біорізноманіття. Крім того, варто зауважити, що Україна активно працює над адаптацією свого законодавства до стандартів Європейського Союзу з метою підготовки до євроінтеграційних процесів, в тому числі і того їх сегменту, який регулює діяльність лісового сектору. Підкреслено, що співпраця з науковими установами та громадськими організаціями, а також впровадження інноваційних підходів у сфері лісового господарства, є ключовими чинниками успішного відновлення лісового сектору. Додатково, в статті акцентується на значенні деревини як важливого експортного ресурсу для економіки країни та як ключового будівельного матеріалу для відновлення пошкодженої інфраструктури. Враховуючи це, важливо розглядати не лише аспекти відновлення природного середовища, але й економічні перспективи розвитку лісового сектору як важливої галузі для сталого економічного зростання та соціального благополуччя країни.

Ключові слова: публічне управління, лісовий сектор, Європейський Союз, війна.

This research article analyzes in detail the importance and prospects for the recovery of the forestry sector in Ukraine after the end of the military conflict. It is noted that forest resources are an important element of the country's economy, but they have been seriously damaged by active hostilities. The greatest damage to Ukrainian forests today is caused by mining, shelling and man-made fires, which cause serious massive destruction of forests and destruction of natural ecosystems. It is emphasized that for the successful restoration of forestry, it is necessary to take into account not only material losses but also the environmental consequences of the military conflict. Particular attention is paid to the importance of using foreign experience, in particular the experience of the leading European Union countries, in restoring and adapting the system of state control over the forest sector in Ukraine. This approach will allow to take into account the best practices in forest resource management, development of environmentally sustainable forestry and biodiversity conservation. In addition, it is worth noting that Ukraine is actively working to adapt its legislation to the standards of the European Union in order to prepare for European integration processes, including the segment that regulates the forestry sector. It is emphasized that cooperation with scientific institutions and public organizations, as well as the introduction of innovative approaches in the field of forestry, are key factors in the successful restoration of the forestry sector. Additionally, the article emphasizes the importance of wood as an important export resource for the country's economy and as a key building material for the restoration of damaged infrastructure. Given this, it is important to consider not only the aspects of environmental restoration, but also the economic prospects for the development of the forestry sector as an important industry for sustainable economic growth and social well-being of the country.

Key words: public administration, forestry sector, European Union, war.

УДК 35.072
DOI <https://doi.org/10.32782/rma2663-5240-2024.39.12>

Боніславська А.

аспірантка кафедри державного управління
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Постановка проблеми. Станом на зараз лісовий сектор України змушений функціонувати в умовах воєнного конфлікту, що супроводжується постійним знищенням значних площ лісів через обстріли та нелегальну діяльність з вирубки й вивезення сировини. Це призводить до серйозних наслідків для економіки країни, враховуючи важливу роль лісового сектору у її структурі. Постійні обстріли спричиняють масові пожежі, які завдають значних збитків лісовим масивам, включаючи терито-

рії з особливим природоохоронним значенням. Варто зазначити, що значна частина лісів штучно висаджена, що ускладнює їх природне відновлення.

Враховуючи все наведене вище, вдосконалення системи державного регулювання в лісовому секторі є крайньою необхідністю на сучасному етапі. Збереження лісів, як природного ресурсу, має вирішальне значення для подальшого відновлення України та стабілізації її економіки. Крім того, Україна активно

працює над адаптацією свого законодавства до стандартів Європейського Союзу з метою підготовки до євроінтеграційних процесів, в тому числі і того їх сегменту, який регулює діяльність лісового сектору.

Відповідно, ця сфера сьогодні потребує серйозних реформ, що охоплюватимуть не лише лісозаготівельну галузь, а й сферу охорони природи, боротьбу з незаконним вирубуванням та зміни в екологічному законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні аспекти функціонування системи державного регулювання лісового сектору привернули увагу багатьох вчених, як в Україні, так і за її межами. Серед найбільш визначних науковців, що присвятили свої дослідження цій темі, можна відзначити Я. Ковалю, І. Лицур, М. Попкова, В. Сторожука, Г. Мішеніну, М. Хвесика, Г. Гончаренка, О. Козачука.

Особливу увагу також приділяли проблемам регулювання природокористування, зокрема лісокористування, такі вчені як Р. Бабич, Л. Балджи, А. Бобко, О. Голуб, В. Голян, Ю. Давидюк, О. Кашенко, Я. Коваль, О. Левандівський, І. Лицур, Є. Мішенін, Л. Мельник, М. Попков, І. Синякевич, І. Соловій, Ю. Туниця, М. Хвесик, О. Фурдичко, С. Шершун.

Для здійснення ретельного аналізу даної тематики було досліджено також нормативну базу, що охоплює Конституцію України, Податковий кодекс, Бюджетний кодекс, а також Стратегію Європейського Союзу в галузі лісового господарства, яка була затверджена ще у 1997 році.

Метою статті є визначити основних умов відновлення лісового сектору України після війни та адаптації системи державного регулювання лісового сектору в контексті активізації процесу Євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. Одним із найважливіших завдань у сучасний період є забезпечення захисту та збереження вітчизняного лісового фонду. Це вимагає розробки чіткої стратегії розмежування між використанням та охороною лісового фонду, зокрема шляхом встановлення чітких меж щодо прав лісокористувачів та вжиття відповідних заходів для запобігання можливим зловживанням. Лісовий фонд України включає всі ліси на її території, незалежно від їх форми власності, та може бути розділений на:

- державний лісовий фонд (сукупність усіх лісів державної форми власності на території України);

- комунальний лісовий фонд (сукупність усіх лісів на території України, що є власністю територіальних громад);

- приватний лісовий фонд (сукупність усіх лісів на території України, що перебувають у власності приватних осіб, а також захисні насадження певної площі);

- захисні насадження.

Зважаючи на стратегічне значення лісового фонду, особливо його природоохоронну роль, стає належним запровадження більш жорсткого багатоступеневого контролю за його використанням. Це передбачає введення ефективних механізмів контролю, що унеможливуватимуть застосування спрощених режимів контролю, таких як мораторії на перевірки чи податкові амністії. Лісовий фонд є ключовою категорією у системі лісового та адміністративного законодавства, що вимагає подальшого використання уніфікованого терміну «лісовий фонд» у наукових дослідженнях та законодавстві.

У своїх дослідженнях О. Волков визначає шляхи удосконалення правового регулювання відносин у сфері використання та захисту лісів, зокрема: розробка та прийняття законодавства про лісовий фонд України; перегляд положень Лісового кодексу України з метою оновлення правового статусу органів лісового господарства та удосконалення системи державного управління та контролю за лісовим сектором; внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою підвищення санкцій за порушення норм лісового законодавства та встановлення адміністративної відповідальності за недотримання процедур звітності у єдину державну систему електронного обліку деревини [1].

Однак, ураховуючи загальний політичний курс розвитку нашої країни, необхідно усвідомлювати, що будь-які зміни у системі державного регулювання лісового сектору повинні гармонізуватися з загальним законодавством Європейського Союзу в даній сфері та сприяти спрощенню адаптації нашого законодавства для швидкого завершення процесу Євроінтеграції України. На сьогоднішній день вітчизняна практика регулювання лісового сектору все ще далека від інтеграції провідних досягнень країн Європейського Союзу. Тому дана тема потребує подальшого теоретичного та практичного дослідження, враховуючи стрімке змінювання умов функціонування країни.

Лісова політика Європейського Союзу (далі ЄС) стосовно розвитку стійкого управління лісовими ресурсами ґрунтується на принципах, визначених на Конференції Об'єднаних Націй з довкілля і розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 року), а також на конференціях міністрів у Страсбурзі (1990 р.), Гельсінкі (1993 р.), Лісабоні (1998 р.), Відні (2003 р.) та Варшаві

(2007 р.). Ці принципи відображені у таких відомих документах, як «Стратегія», «Програма дій товариства в лісовому секторі» (1998 р.) та Стратегія Європейського Союзу в галузі лісового господарства (1997 р.).

Особливо важливим є досвід формування єдиної лісової політики ЄС, зокрема щодо визначення понять, встановлення форм власності та режиму охорони й використання лісового фонду [2, с. 67]. У зазначеному контексті важливо відзначити, що компетенція Європейського Союзу відіграє ключову роль у формуванні стандартів для лісової галузі [3, с. 17]. Ця правова категорія визначає обсяг повноважень, які передбачені для ЄС у порівнянні з повноваженнями, що залишаються за владою держав-членів. Варто зауважити, що Європейський Союз має певні необмежені повноваження у формуванні стандартів у сферах, які належать до виключної компетенції ЄС, таких як митна справа, конкуренція, торговельна та валютна політика, а також рибальство, згідно зі статтею 3 Договору про функціонування Європейського Союзу [5].

У державах-членах Європейського Союзу питання використання та охорони лісового фонду регулюються внутрішнім адміністративним, лісовим та земельним законодавством. Значною мірою ці питання також охоплюються правовими актами ЄС, що встановлюють спільні стандарти у сфері охорони довкілля. Ці стандарти безпосередньо стосуються процесів лісокористування та лісоохорони, оскільки Європейський Союз активно розвиває єдину екологічну політику. Ця політика становить основу для створення гармонізованого загальноєвропейського законодавства щодо охорони довкілля та раціонального використання природних ресурсів.

Ця спільна політика втілюється через реалізацію шести Програм дій з довкілля, на основі яких були прийняті відповідні нормативні акти Європейського Союзу з охорони довкілля [3, с. 213].

Отже, при аналізі адміністративно-правових основ використання та охорони лісового фонду в державах-членах Європейського Союзу, цілком доцільним є окреме дослідження найбільш показового та корисного досвіду, що є характерним для національних правових систем європейських країн. Це дослідження дозволить сформулювати необхідні узагальнення та скласти на їх основі оптимальну модель для вдосконалення чинного адміністративного, лісового та земельного законодавства в нашій країні [2, с. 68].

Як слушно зазначає Р. В. Леньо, «у країнах Європи, на відміну від України, спостерігається

чітке розмежування повноважень між різними органами влади по горизонталі та децентралізація по вертикалі управління щодо організації, планування та контролю. У європейських державах лісовий фонд не розпорошений між різними міністерствами та відомствами, як в Україні, що дає можливість ефективно управляти та використовувати лісові ресурси. Реформування лісового господарства в Україні має відбуватися з урахуванням досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, оскільки ці країни мають позитивний досвід економічного регулювання процесів управління і використання лісових ресурсів» [6, с. 1].

Справді, подібна модель успішно функціонує, наприклад, у Латвії, де питання лісового господарства повністю належать до компетенції міністерства сільського господарства [7, с. 201]. З іншого боку, за висновками В. П. Непийводи, таке «підпорядкування» лісового фонду центральному органу державного управління з сільського господарства може призвести до знецінення ролі лісового господарства, оскільки воно залишається під впливом потужного сільськогосподарського лобі [7, с. 201].

На даний момент Кабінет Міністрів України прийняв постанову щодо реформування лісової галузі. Передбачається об'єднання 24 обласних управлінь Держлісагентства в дев'ять регіональних офісів лісового та мисливського господарства. Також 158 лісгосподарських підприємств об'єднуються в єдине державне спеціалізоване лісгосподарське підприємство «Ліси України». Важливою складовою реформи є цифровізація галузі. Однією з умов реформи є збереження робочих місць та рівня податкових надходжень до місцевих бюджетів. Серед ключових переваг створення ДП «Ліси України»:

- ліквідація фінансових дисбалансів (вирівнювання з/п, підвищення інвестиційної привабливості стагнруючих підприємств);
- ведення лісового господарства до стандартів та практик ЄС, вирішення конфлікту розподілу функцій у лісовій сфері (контролююча – господарююча);
- збільшення інвестиційної привабливості галузі (кредитні ресурси, гранти ЄС на впровадження інноваційно-інвестиційних проектів);
- детінізація ринку деревини, подолання корупції, скорочення незаконних рубок;
- використання сучасних інформаційних технологій для лісового впорядкування;
- забезпечення сталого/ефективного розвитку лісового господарства.

За даними аналітиків, реформування за допомогою створення єдиного підприємства

для вирощування, обслуговування та заготівлі лісів сприятиме полегшенню та розширенню доступу українських деревообробних підприємств до якісної сировини.

Окремим питанням у відновленні післявоєнної ситуації буде захист лісів та запобігання масовій вирубці насаджень через дефіцит будівельних матеріалів, відновлення експортних можливостей та розмінування територій. Деякі аспекти, такі як передбачення та мінімізація ризиків для галузі, потребують актуальної системи розробки.

У Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою запобігання природним та антропогенним катастрофам, збереження природного потенціалу. Це передбачає цілісний, системний та комплексний підхід до охорони лісового фонду, адже поточне законодавство зобов'язує лісові підприємства складати «рамкові» плани для окремих лісообластей за участю компетентних органів лісового господарства та громадських об'єднань [8, с. 73]. Для Польщі характерна відносно висока частка захисних лісів. З цього погляду трохи попереду Німеччина (34%). Найбільшу питому вагу захисних лісів має Італія (приблизно 87%) переважно через великі площі ґрунто- й водозахисних лісів. [4]. Лісові масиви в Польщі, як один із найцінніших компонентів природного середовища, знаходяться під захистом різноманітних категорій охорони. Ці заходи включають національні парки, ландшафтні парки, природні заповідники, охоронні ландшафтні території, ділянки, що входять до мережі Natura 2000, екологічні зони, природно-територіальні комплекси і еталонні території.

Україні, після завершення війни, також необхідно переглянути та відтворити подібну систему охорони лісів, забезпечуючи їхнє ефективне управління та збереження для майбутніх поколінь.

Висновки. Отже, попри надзвичайні умови, які супроводжуються воєнним конфліктом і загрозою від незаконної вирубки лісів, український лісовий сектор реформується з метою впровадження стандартів та практик, що відповідають стандартам Європейського Союзу. Реформи включають створення єдиного органу управління, збалансування фінансів, адаптацію до стандартів ЄС та вирішення конфліктів у сфері лісового господарства.

Державне підприємство «Ліси України» має сприяти вирівнюванню заробітної плати та збільшенню інвестиційної привабливості галузі. Крім того, це дозволить збільшити контроль над вирізанням лісів, зменшити корупцію та незаконні рубки, а також використовувати новітні інформаційні технології для забезпечення сталого розвитку.

Важливим аспектом буде відновлення лісових ресурсів та запобігання масовій вирубці, а також розроблення системи мінімізації ризиків для галузі. Для цього потрібно забезпечити ефективну комунікацію між владними структурами, науковими установами, екологами, громадськістю та міжнародними організаціями.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Волков О. Є. Адміністративно-правове забезпечення використання й охорони лісового фонду України. Дис. канд. юр. наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Тернопільський національний економічний університет, МОН України, м. Тернопіль, 2019. 257 с.
2. Волков О.Є. Адміністративно-правові засади використання та охорони лісового фонду: порівняльно-правовий аналіз. Право і державне управління. 2019. No 2 (35). Т. 1. С. 66–72.
3. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство. За ред. академіка НАПрН України О.В.Зайчука. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.
4. Кагало О., Чернявський М., Проценко Л., Андреева О. Удосконалення нормативної бази регулювання ведення лісового господарства на територіях природно-заповідного фонду (ПЗФ) України та відповідний міжнародний досвід. URL: http://sfmu.org.ua/files/Kagalo_2016.pdf (дата звернення: 07.06.2019).
5. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html (дата звернення: 06.06.2019).
6. Леньо Р. В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему управління лісовим господарством України. Державне управління: теорія та практика. 2012. No 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2012_2_21 (дата звернення: 06.06.2019).
7. Непийвода В. П. Правове регулювання в галузі лісів: Доба утвердження підтримного розвитку. К.: НДІ приватного права і підприємництва, 2004. 339 с.
8. Синякевич І. М., Дейнека А.М., Соловій І.П. Лісове господарство України в XXI ст.: сценарії розвитку. Економіка України. 2007. No 9. С. 72–81.