

Правозастосування в лісовому секторі України: стан, проблеми, перспективи

Частина друга

Київ – 2011

Правозастосування в лісовому секторі України: стан, проблеми, перспективи

Дослідження, які проводилися Світовим банком,
у рамках Програми «Удосконалення систем правозастосування
та управління в лісовому секторі країн східного напрямку
Європейської політики добросусідства та Росії» (ENPI-FLEG)

Частина друга

Ця збірка видана за підтримки Європейського Союзу в рамках Програми ENPI-FLEG, виконавцями якої є Світовий банк, Міжнародний союз охорони природи та Всесвітній фонд дикої природи. Усю відповідальність за зміст цього видання несуть автори включених до нього матеріалів і цей зміст жодним чином не є відображенням позиції Європейського Союзу. Думки, висновки чи рекомендації, представлені у збірці, не обов'язково збігаються з позицією організацій-виконавців Програми ENPI-FLEG.

Зміст

Вступ	4
Регіональна Програма ENPI-FLEG як частина світового процесу FLEG	6
Юридичні дослідження та пропозиції щодо вдосконалення законодавства	13
Пропозиції щодо зменшення корупційних ризиків у лісовому господарстві України. Олександр Банчук, експерт Програми ENPI-FLEG	13
Пропозиції щодо вдосконалення правового статусу державної лісової охорони. Олександр Банчук, Олег Сторчоус, експерти Програми ENPI-FLEG	16
Аналіз лісового законодавства України на предмет легальності і забезпечення ефективності використання лісів і лісових ресурсів. Микола Савущик, експерт Програми ENPI-FLEG	20
Як управляють лісами в Україні та Європі. Порівняння законодавства та практик управління. Віталій Сторожук, експерт Програми ENPI-FLEG	22
Аналіз практики лісокористування та пропозиції щодо її вдосконалення	27
ЄС захищається від нелегальної деревини. Що робити Україні? (Короткий огляд умов забезпечення легальності походження деревини в Україні. До розробки практичного керівництва). Віталій Сторожук, експерт Програми ENPI-FLEG	27
Аналіз практики проведення й законодавчого регулювання рубок у лісах України. Пропозиції щодо їх удосконалення. Михайло Попков, експерт Програми ENPI-FLEG	30
Ліси – за парканом? (Аналіз правової регламентації довгострокового тимчасового користування лісами: забезпечення прав громадян на користування лісовими ресурсами, корупційні ризики та запобігання порушенням лісового законодавства). Олег Сторчоус, експерт Програми ENPI-FLEG	34
Пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері довгострокового тимчасового користування лісами та практики його застосування (за підсумками круглого столу, що відбувся 24 лютого 2011 року в представництві Світового банку).....	37

Вступ

У збірці опубліковано розширені анотації низки досліджень, які проводилися Світовим банком у рамках Програми «Удосконалення систем правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії» (ENPI-FLEG).

Особливістю цієї збірки є те, що кожна анотація завершується пропозиціями щодо вирішення певного блоку проблем лісового сектору України. Ці пропозиції передано представниками Програми до Державного агентства лісових ресурсів України та координаційного центру з упровадження економічних реформ при Президентові України, деякі з них надіслано до Міністерства аграрної політики та продовольства, а також до Міністерства екології та природних ресурсів.

Повні тексти досліджень, результати їх обговорення на круглих столах та під час інших заходів, організованих Програмою ENPI-FLEG або іншими організаціями, можна знайти на сайті www.fleg.org.ua. Також вони передруковувалися сайтами «Український лісовод», «Природа в Україні» та іншими.

Програма ENPI-FLEG надає підтримку урядам країн-учасниць Програми, громадянському суспільству та приватному сектору в розробленні раціональних та сталих методів ведення лісового господарства, включаючи запобігання незаконній діяльності в лісовому секторі. Країни-учасниці Програми – Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова, Росія та Україна. Програма фінансується Європейським Союзом. Виконавці Програми: Світовий банк, Міжнародний союз охорони природи, Всесвітній фонд дикої природи.

Робота організацій-виконавців у Програмі ENPI-FLEG

Світовий банк проводить поглиблений аналіз проблем правозастосування й управління в лісовому секторі, розробляє рекомендації щодо запобігання нелегальним рубкам, виявлення, фіксації й розслідування правопорушень у лісовому секторі. Світовий банк сприяє

пілотному впровадженню практики сталого управління лісами в Карпатському й інших лісових регіонах.

Світовим банком також проводиться аналіз корупційних ризиків лісового законодавства України й широкий спектр соціологічних досліджень, включаючи експертні інтерв'ю та опитування громадської думки. Світовий банк сприяє підвищенню професійного рівня майстрів лісу й лісової охорони, правоохоронних органів, а також проводить заходи, які сприяють формуванню Національного плану дій із проблем FLEG.

Міжнародний союз охорони природи (МСОП) співпрацює з WWF та Світовим банком у рамках реалізації Програми ENPI-FLEG в Україні. МСОП підтримує реалізацію Програми в країні через активну участь у різних ключових напрямках і видах діяльності, зокрема, у поліпшенні обізнаності у сфері FLEG і підвищенні участі громадськості у процесі прийняття рішень, планування та моніторингу питань FLEG національними організаціями, а також у регіональному співробітництві та обміні знаннями.

Всесвітній фонд дикої природи (WWF). Дунайсько-Карпатська програма Всесвітнього фонду дикої природи бере активну участь у реалізації Програми ENPI-FLEG в Україні, головним чином, працюючи над оцінкою систем контролю за переміщенням деревини, які діють в Україні, і визначенням можливих шляхів їх удосконалення. Передбачається проведення аналізу прогалин та «білих плям» у чинних системах контролю за переміщенням деревини і розробка відповідних пропозицій щодо їх усунення.

Ваші зауваження та пропозиції щодо змісту цієї збірки надсилайте на адресу oleg.lystopad@enpi-fleg.org.

Регіональна Програма ENPI-FLEG як частина світового процесу FLEG*

Що сьогодні відбувається в лісовому секторі України

Упродовж останнього десятиліття лісовий сектор України демонстрував стабільний поступальний розвиток, випереджаючи за темпами щорічного приросту обсягів виробництва й реалізації продукції більшість галузей народного господарства. Навіть за підсумками кризового 2009 року галузь рапортувала про зростання показників.**

Увага суспільства й влади до лісового сектору також стабільно зростає. Не лише тому, що деревина з року в рік стає все більш затребуваним і дефіцитним ресурсом. Зростає й розуміння найважливішої екологічної ролі лісів, що знайшло своє відображення у швидкому збільшенні площі лісових природно-заповідних територій, розширенні обсягів робіт зі створення нових лісів тощо.

Водночас на тлі в цілому благополучної офіційної статистики все частіше піднімаються проблеми нераціонального використання лісів, зокрема, пов'язані з нелегальними заготівлями й тіньовим лісовим бізнесом. Їхньому вирішенню мали сприяти прийняті в останні роки законодавчі акти, серед яких слід виділити нову редакцію Лісового Кодексу (2006) з пакетом розвиваючих його нормативних документів і Концепцію реформування й розвитку лісового господарства України (2006). Однак законодавчі нововведення не дали швидкого результату, про що свідчать факти численних порушень і злочинів. Зокрема, виявлених у ході перевірок підприємств лісового сектору, ініційованих президентом та урядом після катастрофічного паводка в Карпатах у липні 2008 року. Також про такі лісопорушення багато пише преса за повідомленнями СБУ, МВС, екоінспекції та інших правоохоронних та контролюючих органів.

* FLEG - Forest Law Enforcement and Governance (Правозастосування й управління в лісовому секторі).

** На думку ряду експертів, у цих підрахунках не врахована зміна курсу долара.

Суспільство й влада усвідомлюють, що незаконні рубки й нелегальний оборот лісопродукції загрожують стану українських лісів, завдають значної шкоди економіці країни й погіршують її імідж. Однак, будь-яких системних зусиль, спрямованих на оцінку обсягів правопорушень і збитків, яких вони завдають, виявлення причин, що їх породжують, розробку погодженого плану дій з метою поліпшення ситуації, дотепер не докладалося.

Оцінки збитків, що завдаються правопорушеннями лісам і економіці країни, варіюються у надзвичайно широкому діапазоні. У більшості випадків вони однобічні та/або емоційні, що ставить під сумнів їх коректність, створює передумови для різного роду спекуляцій і несумлінної конкуренції. Тому проблема правозастосування в лісовому секторі України вимагає системного вивчення й осмислення, у ході якого має бути обґрунтована точка зору, яку б визнали всі державні органи, громадські організації й представники лісового бізнесу.

Процес FLEG у світі та Європі

Проблеми, пов'язані з незаконними лісозаготівлями, тіньовим оборотом лісопродукції й корупцією в лісовому секторі, характерні для багатьох країн світу. Тому на початку третього тисячоліття на міжнародному рівні був ініційований рух FLEG (або FLEGT, де «Т» – торгівля), спрямований на боротьбу з незаконними діями в лісовому секторі. Цей рух є добровільною ініціативою країн з метою привернути увагу до застосування законів, управління й торгівлі лісом. Процес FLEG організований за регіональним принципом. На початок 2004 року він мав кілька гілок: країни Південно-Східної Азії, Африки, басейну Амазонки, Європейського Союзу.

У травні 2004 року на IV сесії Форуму ООН щодо лісів Росія виступила з ініціативою організувати Міністерську конференцію з проблем правозастосування й управління в лісовому секторі країн Європи й Північної Азії (ECA-FLEG). Конференція відбулася в листопаді 2005 року в Санкт-Петербурзі (<http://go.worldbank.org/BA1GNQELG0>). У її підготовці й проведенні активну участь узяла делегація України. Основними документами конференції стали Міністерська Декларація

й Індикативний план дій, схвалені всіма країнами-учасницями. Разом із представниками державних структур у конференції брали активну участь представники громадських організацій та бізнес-структур (від України не всі сектори були представлені). У 2006 році в Анталії відбувся великий міжнародний семінар «Від Декларації до дії. Реалізація Санкт-Петербурзької Декларації з проблем правозастосування й управління в лісовому секторі (FLEG) у країнах Європи й Північної Азії (ECA)» (тези доповідей і протокол: http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/Resources/AntalyaWorkshopProceedings_Russian.pdf).

Цей семінар, зокрема, підготував рекомендації з розробки й виконання Національних планів дій щодо боротьби з незаконними рубками й іншими злочинами в лісовому секторі: <http://siteresources.worldbank.org/INTFORESTS/214578-1113909941301/21503795/AntalyaDraftGuidelines060627Russian.pdf>.

Що зроблено й що не вдалося зробити в процесі FLEG в Україні (до початку реалізації Програми ENPI-FLEG)

У 2006-2008 роках Держкомлісгосп України розпочав реалізацію низки заходів, передбачених Індикативним планом дій. Зокрема:

- підготовлено й в основному прийнято зміни до законодавчих актів (Лісовий Кодекс, Адміністративний Кодекс, Кримінальний Кодекс, Концепція реформування й розвитку лісового господарства, ряд Правил, Положень і нормативів), спрямованих на екологізацію методів і технологій ведення лісгосподарських операцій, посилення контролю за станом лісів і лісгосподарською діяльністю, посилення відповідальності за порушення лісового законодавства;
- вжито заходів, спрямованих на формування прозорого ринку деревини (перехід до аукціонної, біржової торгівлі) й запобігання тіньовому обороту лісопродукції (сертифікат походження деревини став обов'язковим документом при здійсненні експортних операцій, на обласному рівні створено комісії з контролю за зовнішньоекономічною діяльністю підприємств);

- активізовано роботи з сертифікації лісів, що перебувають у постійному користуванні державних лісових підприємств (сертифіковано ліси Закарпатської області, а також багатьох лісових підприємств у Житомирській, Харківській і Київській областях).

На жаль, перераховані заходи проведено в рамках лише одного відомства, не погоджено й не об'єднано в єдиний, інтегрований у структуру національної лісової політики, план дій. Також, практично кожен із цих заходів зазнавав критики. Наприклад, не раз говорилося про недостатню захищеність сертифіката походження деревини, низький рівень виконання екологічних і соціальних зобов'язань лісопідприємствами, що одержали міжнародні сертифікати тощо. Це, безумовно, знижує загальну ефективність проведених заходів. Унаслідок цього на сьогодні:

- поняття «незаконні рубки» і «незаконно заготовлена деревина» в Україні законодавчо не визначені й трактуються по-різному;
- Національний план дій у сфері боротьби з нелегальною заготовлею лісу й корупцією в лісовому секторі України не розроблений;
- міжвідомча взаємодія – на низькому рівні;
- представники органів державної влади, громадських організацій і бізнесу не мають єдиного бачення проблеми, діють розрізнено й непродуктивно;
- недостатня увага приділяється забезпеченню можливості легального використання лісів місцевим населенням і малим бізнесом, що призводить до росту кількості правопорушень і соціальної деградації сільських районів з високою лісистістю.

Програма ENPI-FLEG як продовження процесу FLEG в Україні й сусідніх пострадянських країнах

Допомогти владі й суспільству у вирішенні цих проблем саме й покликана Програма ENPI-FLEG (як частина процесу FLEG). Повна назва Програми – **IMPROVING FOREST LAW ENFORCEMENT AND GOVERNANCE IN THE EUROPEAN NEIGHBORHOOD POLICY EAST COUNTRIES AND RUSSIA** – «Удосконалення правозастосування й управління в лісовому секторі (FLEG) у країнах Європейської політики добросусідства та Росії».

(Уточнимо: допомогти, але не замінити собою державні й громадські організації, бізнес-структури, оскільки ресурси Програми досить незначні в порівнянні з потенціалом держави, бізнесу, суспільства в цілому.)

Перераховані вище проблеми лісового сектору характерні для більшості пострадянських країн Східної Європи й Північної Азії. Тому щоб допомогти цим країнам реалізувати положення Міністерської декларації щодо FLEG, Європейська комісія й інші донори створили багатосторонній трастовий фонд, кошти якого й використовуються на фінансування Програми FLEG у семи країнах, зокрема й в Україні. Програма впроваджується Світовим банком у тісній співпраці з Міжнародним союзом охорони природи (МСОП) і Всесвітнім фондом дикої природи (WWF).

Першочергові заходи Програми ENPI-FLEG для України

Експерти Світового банку, МСОП і WWF у співпраці з представниками Держкомлісгоспу та іншими зацікавленими сторонами підготували робочий план виконання Програми в Україні і розпочали його виконання. Цей робочий план (детальніше – на сайті www.fleg.org.ua) охоплює такі ключові напрямки:

1. Виявлення, оцінка значимості й класифікація проблем правозастосування на національному й регіональному рівнях.
2. Оцінка й підвищення ефективності правозастосування й управління в лісовому секторі.

3. Розробка й удосконалення практичних заходів, спрямованих на профілактику, виявлення й зменшення кількості правопорушень та їх тяжкості.
4. Забезпечення прав місцевого населення й малого бізнесу на легальне використання лісових ресурсів.
5. Підвищення прозорості роботи лісової галузі й поліпшення поінформованості населення.

Для реалізації Плану використовується такий набір інструментів:

- аналітичні розробки;
- цільові місії експертів за участю представників зацікавлених сторін;
- навчальні семінари й перепідготовка кадрів;
- консультаційні семінари/круглі столи;
- опитування громадської думки;
- інформаційний супровід проекту;
- пілотні проекти місцевого або регіонального рівня.

Про заходи і виконані дослідження Програми можна прочитати тут: <http://www.fleg.org.ua> та <http://www.enpi-fleg.org>.

Реалізація заходів плану здійснюється на двох рівнях – національному й регіональному.

На національному рівні розглядаються питання, пов'язані з виявленням, класифікацією й оцінкою проблем правозастосування; аналізом і вдосконаленням лісового й суміжного законодавств; підвищенням інформаційної відкритості органів влади й поліпшенням їх взаємодії з громадськими організаціями й представниками лісового бізнесу.

Регіональні заходи мають практичну спрямованість і націлені на підготовку й апробацію сучасних методів і технологій оцінки якості й контролю руху лісопродукції, а також профілактики, виявлення й оформлення правопорушень.

Регулярно відбувається інформаційний обмін з іншими країнами-учасницями Програми з метою проведення порівняльного аналізу ситуації в різних країнах.

Завершення Програми передбачене у другій половині 2012 року. Програма реалізується у співпраці з Державним агентством лісових ресурсів України (колишній Державний комітет лісового господарства) та іншими державними структурами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями й об'єднаннями, місцевими громадами та іншими зацікавленими сторонами.

Юридичні дослідження та пропозиції щодо вдосконалення законодавства

Пропозиції щодо зменшення корупційних ризиків у лісовому господарстві України

Олександр Банчук, експерт Програми ENPI-FLEG

Головним об'єктом дослідження стали лісове законодавство та структура й повноваження відповідних органів управління. Виявлені в ході дослідження ризики характерні не лише для цієї галузі, а й для всієї системи української влади. Але ситуація саме в лісовому секторі ускладнюється тим, що в управлінні причетних до нього державних установ та відомств знаходиться значний економічний ресурс – ліс.

Завдання дослідження:

- визначити корупційні ризики та положення лісового законодавства, які передбачають можливість корупційних дій та рішень з боку органів влади;
- розробити класифікацію корупційних факторів, яка згодом може бути покладена в основу законодавчих актів та рішень;
- дати оцінку існуючим та/або потенційним корупційним ризикам, які впливають із положень законодавства.

У рамках Програми ENPI-FLEG було організовано широке обговорення цього дослідження. В результаті сформульовано рекомендації щодо мінімізації/усунення існуючих та потенційних корупційних ризиків у лісовому законодавстві.

Для зменшення корупційних ризиків пропонується:

1. *Подолати конфлікт інтересів, закладений у статусі органів лісового господарства.* В його повноваженнях поєднуються взаємовиключні функції надання дозволів і перевірки дотримання дозвільних умов, охорони лісів і ведення прибуткового лісового

господарства, реалізація державної влади й ведення господарської діяльності.

2. *Підвищити прозорість у діяльності органів лісового господарства.* У відкритих джерелах досі недостатньо відповідної інформації, а процедури залучення громадськості до здійснення лісової політики неврегульовані.
3. *Підвищити статус співробітників органів лісового господарства.* Система побудована за жорстким ієрархічним принципом і подібна до систем силових структур. Працівники знаходяться у повній залежності від керівництва у питаннях прийняття на службу, кар'єрного зростання, розміру заробітної плати, відпустки, звільнення. Ситуація погіршується через низьку заробітну плату та непрозорий механізм оплати праці. Водночас заходи дисциплінарної відповідальності є неефективними.
4. *Спростити лісогосподарські процедури.* До надання адміністративних послуг (наприклад, надання лісу в тимчасове користування, зміна цільового призначення земельних лісових ділянок, переведення земельних лісових ділянок до нелісових тощо) нині залучено надто велику кількість державних органів. Існують суттєві відмінності у регламентації різними нормативними актами процедурних дій, а закони неповною мірою й нечітко регулюють ці процедури. Максимальні строки надання послуг невиправдано великі, або ж регламентація їх тривалості відсутня взагалі. Плата за адміністративні послуги чітко не врегульована.
5. *Підвищити якість лісового законодавства.* Підзаконні акти не відповідають реаліям часу та основним законам у цій галузі. Усі процедури регулюються більше ніж одним нормативним актом. Підзаконні акти фактично підміняють собою закони, встановлюючи, зокрема, додаткові обов'язки для посадових осіб та лісокористувачів (наприклад, для видачі сертифіката про походження лісоматеріалів Наказ Держкомлісгоспу передбачає необхідність подання двох додаткових документів).
6. *Збільшити гарантії збереження лісу.* Чинне законодавство 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.

7. *Чітко врегулювати повноваження органів лісового господарства щодо припинення/заборони підприємницької діяльності, безперешкодного отримання інформації, доступу до приміщень.*
8. *Вилучити можливість стягнення штрафу на місці вчинення проступку.* Адже це створює можливості для недобросовісних посадових осіб отримувати гроші від порушників без оформлення квитанцій.
9. *Змінити спрямованість діяльності органів влади з обов'язкового покарання порушників на усунення виявлених порушень* (виникає через існування щорічних неофіційних планів щодо кількості виявлених порушень і розміру стягнутих штрафів).
10. *Чітко розмежувати склади адміністративних проступків і злочинів.* Теперішнє правове регулювання дозволяє відповідному державному органу на власний розсуд визнавати одне й те ж діяння або адміністративним порушенням, або злочином.
11. *Привести процедури притягнення до відповідальності порушників лісового законодавства у відповідність до Конституції.* Неконституційність зараз виявляється, зокрема, у запровадженні такс для обчислення завданої шкоди на рівні підзаконного акту, а не закону. З іншого боку, самі лісогосподарські підприємства притягаються до відповідальності за пошкодження лісу нествореними особами – тобто за те, чого вони не робили.

В цілому, для зменшення проявів корупції потрібні системний перегляд і зміни до лісового законодавства (зокрема, нова редакція або зміни до Лісового кодексу), запровадження інституційних змін (удосконалення системи управління лісовим сектором), а також підвищення статусу службовців органів лісового господарства.

Пропозиції щодо вдосконалення правового статусу державної лісової охорони

Олександр Банчук, Олег Сторчоус, експерти Програми ENPI-FLEG

1. Аналіз практики роботи лісової охорони експертами Програми ENPI-FLEG продемонстрував наявність низки серйозних недоліків у цій сфері. У зв'язку з цим експерти Програми проаналізували тематичне законодавство та представили результати аналізу у звіті «Недоліки та проблеми правового регулювання діяльності державної лісової охорони». Ця праця стала предметом широкого обговорення фахівців та громадськості, зокрема, спеціалізованих НУО. Експерти Програми та учасники обговорень дійшли висновку, що суттєві протиріччя в системі Держкомлісгоспу полягали в тому, що центральний орган виконавчої влади виконував взаємовиключні функції, таким чином поєднуючи в собі конфлікт інтересів. Такі протиріччя у сфері державного управління зумовлюють необхідність докорінного реформування організації системи лісового господарства, зокрема – **проведення інституційної реформи у лісовому секторі, в результаті якої буде можливим реформувати систему управління державної лісової охорони.**

Системні зміни в діяльності лісової охорони, які включатимуть подолання конфлікту інтересів, підвищення її ефективності, відображення реального стану незаконних рубок тощо, можливі лише після проведення комплексної адміністративної реформи та інституційної реформи в лісовому секторі. У межах існуючої структури управління неможливо здійснити якісні перетворення в системі державної лісової охорони.

2. **Надати статус державної лісової охорони відповідному переліку посадових осіб всіх постійних лісокористувачів, незалежно від їх підпорядкування та форм власності.**

Існування окремої державної інституції – державної лісової охорони – лише для охорони та захисту лісів однієї форми власності, які

знаходяться в сфері управління одного відомства, видається невіправданим. Права посадових осіб лісової охорони всіх постійних лісокористувачів державної та комунальної форми власності стосовно ввірених лісів мають бути однакові.

3. Обмежити контролюючі функції державної лісової охорони. Розмежувати повноваження державної лісової охорони залежно від правового статусу персоналу.

Лісовий контроль є складовою частиною державного екологічного (природоохоронного) контролю, який нині здійснює Державна екологічна інспекція. Виходячи з принципів усунення дублювання функцій державного контролю, буде логічним позбавити державну лісову охорону права здійснювати перевірки інших суб'єктів господарювання щодо дотримання лісового законодавства. За посадовцями державної лісової охорони доцільно залишити винятково завдання забезпечення охорони та захисту лісів, що перебувають у їх постійному користуванні.

4. Виключити з повноважень державної лісової охорони право безперешкодного відвідування території та приміщень юридичних осіб, які провадять діяльність, пов'язану з добуванням, зберіганням або переробленням деревини та інших продуктів лісу, з метою здійснення нагляду за законністю їх використання.

Викладене повноваження державної лісової охорони здебільшого стосується здійснення державного контролю за дотриманням лісового законодавства. Під наглядом за законністю використання лісових ресурсів слід розуміти здійснення перевірок виробничого процесу переробки деревини тощо. Отже, закон зобов'язує лісову охорону виконувати невластиві їй завдання, які є компетенцією інших контролюючих органів.

5. Виключити з числа повноважень державної лісової охорони право приймати рішення про обмеження або заборону господарської та іншої діяльності.

Це повноваження нині в повній мірі реалізує державна екологічна інспекція, яка має для цього вже розроблене та діюче нормативне

підґрунтя. У лісовому законодавстві таке право державної лісової охорони не врегульоване і на практиці не застосовується. Отже, буде доцільним виключити це право з переліку повноважень ДЛЮ.

6. Врегулювати повноваження державної лісової охорони щодо зберігання, носіння та застосування спеціальних засобів та зброї, нормативно забезпечити періодичне проходження спеціальної підготовки та перепідготовки майбутнього особового складу з питань правоохоронної діяльності.

З метою забезпечення особистої безпеки, захисту від протиправних зазіхань, припинення злочинів, необхідно на рівні закону закріпити право працівників державної лісової охорони у передбачених законом випадках застосовувати спеціальні засоби та табельну зброю. Також потребує врегулювання питання видачі, носіння, підстав та порядку застосування спеціальних засобів, зброї працівниками державної лісової охорони.

7. Запровадити механізми матеріальної мотивації працівників державної лісової охорони стосовно виявлення осіб, які вчиняють незаконні рубки. Нормативно закріпити економічне стимулювання постійних лісокористувачів стосовно вжиття заходів зі стягнення шкоди, завданої такими рубками.

Буде обґрунтованим запровадження в Лісовому кодексі норми щодо обов'язкового матеріального стимулювання працівників державної лісової охорони, що встановили осіб, які вчиняють незаконні рубки та ряд інших лісопорушень. Очікується, що введення цих норм підвищить якісний стан роботи державної лісової охорони в боротьбі з незаконними рубками та буде сприяти їх зменшенню.

8. Визначити підстави та порядок зупинення транспортних засобів працівниками державної лісової охорони, нормативно закріпити обов'язок водіїв здійснювати зупинку транспортного засобу на вимогу працівника державної лісової охорони.

З метою регламентації діяльності працівників державної лісової охорони, процедура зупинки й огляду транспортних засобів потребує прийняття окремого підзаконного акту. У ньому доцільно було б чітко

визначити підстави для вилучення незаконно добутих лісових ресурсів, порядок та терміни їх зберігання. Також необхідно внести відповідні зміни у Закон України «Про дорожній рух» та Правила дорожнього руху України щодо обов'язків водіїв, які, перебуваючи на території державного лісового фонду, мають зупинятись на вимогу працівника державної лісової охорони.

9. Розширити межі застосування державною лісовою охороною засобів фотографування, звукозапису, кіно- та відеозйомки як механізму боротьби з лісопорушеннями.

Видається необхідним доповнити відповідний пункт ст. 91 ЛКУ вказівкою, що метою застосування лісівниками фотографування, звукозапису, кіно- і відеозйомки має бути ще й викриття та фіксація порушень та злочинів. Це розширить перелік джерел доказів у справах про адміністративні правопорушення у сфері охорони, захисту та використання лісів.

Аналіз лісового законодавства України на предмет легальності і забезпечення ефективності використання лісів і лісових ресурсів

Микола Савущик, експерт Програми ENPI-FLEG

Автор проаналізував нормативні акти, які визначають порядок використання лісових ресурсів. Головні з них – Лісовий кодекс України, Порядок спеціального використання лісових ресурсів, Правила рубок головного користування, Правила поліпшення якісного складу лісів, Санітарні правила в лісах України.

Аналіз Лісового кодексу України показав, що:

- поділ використання лісових ресурсів на загальне і спеціальне не відповідає науковому лісівничому змісту користування лісом і не має аналогів у європейському законодавстві;
- основний лісовий закон не регламентує способи проведення рубок головного користування залежно від цільового призначення лісів;
- Лісовий кодекс не містить положень стосовно використання лісових ресурсів і заготівлі деревини при проведенні рубок догляду, лісовідновних і санітарних рубок.

Призначення рубок головного користування, залежно від основних виконуваних лісами функцій, встановлює підзаконний акт – Порядок спеціального використання лісових ресурсів, що є порушенням принципу ієрархічності побудови законодавства. Адже встановлення режиму використання лісових ресурсів є головним завданням лісового законодавства, яке повинен виконувати Лісовий кодекс України.

У лісовому законодавстві, яке регулює використання лісових ресурсів, має місце ситуація, коли правила регламентують лише частину питань, пов'язаних із проведенням рубок у лісах. Вимоги стосовно решти перекладаються на інший підзаконний акт. При цьому виникають такі правові колізії:

- Різні нормативно-правові акти по-різному регламентують вимоги щодо проведення одного і того ж лісівничого заходу. На-

приклад, трактування вимог стосовно призначення санітарних рубок у лісах Правилами поліпшення якісного складу лісів і Санітарними правилами в лісах України.

- Нормативно-правові акти посилаються на інструкції і настанови, які не набули чинності. Показовими в цьому відношенні є Правила поліпшення якісного складу лісів.

На основі проведеного аналізу лісового законодавства визначені напрями його вдосконалення. Насамперед такі:

- *Оптимізація структури законодавства.* Світова практика правового регулювання лісових відносин свідчить, що оптимальною є взаємопов'язана трирівнева структура законодавства: лісова політика – лісовий закон – правила ведення лісового господарства. Саме її слід прийняти за основу при подальшій розробці й удосконаленні лісового законодавства України.
- *Дотримання принципу ієрархічності побудови законодавства.* Акти, які мають меншу юридичну силу, необхідно ухвалювати відповідно до актів, які мають більшу юридичну силу.
- *Врахування вимог стосовно збереження біорізноманіття в лісах.* Нормативні документи, які регламентують лісокористування, слід доповнити розділами, які трактують заходи зі збереження біорізноманіття в лісах. Для започаткування цього процесу необхідно розробити інструктивно-методичні документи з оцінки й збереження біорізноманіття в лісах.
- *Удосконалення норм стосовно призначення рубок у лісах, особливо в частині рубок догляду і санітарних рубок.* Для їх розробки необхідно провести пілотні проекти в насадженнях лісгосподарських підприємств.

У цілому правила, настанови та інструкції, які регламентують проведення рубок у лісах, необхідно звести в один документ – Правила рубок у лісах України. Таким чином їх буде зручно використовувати на практиці, а також буде ліквідовано протиріччя стосовно вимог до проведення рубок та численні повтори.

Як управляють лісами в Україні та Європі. Порівняльний аналіз лісового законодавства України та пов'язаних з ним правових актів на відповідність до законодавчої бази Європейського Союзу з питань сталого управління лісами

Віталій Сторожук, експерт Програми ENPI-FLEG

Порівняння законодавства

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. Тобто, нормативні акти лісового *acquis* є частиною «екологічного» та інших *acquis*. Крім того, лісовий *acquis* є значно меншим за обсягом, ніж усе тіло лісового законодавства Співтовариства. Його формує обмежене число базових директив, регуляцій та рішень, що є правовими інструментами ЄС. Попри умовність виділення лісового *acquis communautaire*, формування переліку ключових документів у галузі лісового законодавства ЄС, зроблене в дослідженні дозволяє визначити напрямки першочергових дій у разі проведення роботи з адаптації лісового законодавства України.

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 (2006), що визначив рамки діяльності ЄС та країн-членів на період 2007-2011 років, розпочинається з визначення ключових дій щодо поліпшення довго-

термінової конкурентоздатності. Проведення Державним агентством лісових ресурсів спільно з Державним агентством з управління державними корпоративними правами та майном дослідження стану та перспектив економічного розвитку лісового сектору України, включаючи аналіз розвитку, оцінку стану та прогноз структурних змін ринку лісоматеріалів, дозволить визначити заходи щодо забезпечення його конкурентоздатності. За прикладом багатьох країн Європи, подібні дослідження можуть сформувати основу економічних цілей документації національної лісової політики України.

Політики управління лісами

Для досягнення заявлених Лісовою Стратегією ЄС (1998) та Лісовим Планом Дій (2006) спільних «лісо-політичних» 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. 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.

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, відрізняються. В жодному з 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 терито-

рій 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.

Киотський протокол

Використання біомаси для енергетичних потреб розглядається як найбільш важливий вклад європейського лісового сектору в досягнення цілей Киотського 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. В Україні залишається значний потенціал розвитку лісової біоенергетики, – для порівняння: за даними FAOSTAT, у 2008 році Латвія виробила 3725 млн м³ паливної тріски, а Україна – лише 112 млн м³.

Збереження біорізноманіття

Центральною складовою політики ЄС щодо охорони природи та збереження біорізноманіття є Natura-2000. Це мережа охоронних ділянок, закладена згідно з Директивою «Habitats» 1992 року. Мета мережі полягає в забезпеченні довгострокового збереження видів та ландшафтів, які є найбільш цінними та/або перебувають під загрозою зникнення чи руйнування. Natura-2000 не є системою природних заповідників, де заборонена будь-яка діяльність, на переважній більшості територій ведеться господарство. Сьогодні мережа повністю сформована і охоплює площу, більшу, ніж територія Німеччини, та складає

17,6% території ЄС (2009). Європейська Комісія надає інформацію про повний список та карту ділянок Natura-2000. В Україні немає ділянок мережі Natura-2000. На сьогодні пілотні проекти щодо вивчення та виявлення ділянок Natura-2000 впроваджуються лише в Карпатському регіоні.

Інвентаризація лісів

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. У 2011 році, після п'ятнадцятирічної перерви, планується провести черговий державний облік лісів України. 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.

Чи підходить Україні досвід 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» базується 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. Впровадження організаційної моделі державного лісового господарства з утворенням крупної лісової компанії за польською моделлю, що вивчалася та обговорювалося впродовж останніх десяти років, набуває особливої актуальності нині, в ході реалізації державної політики, спрямованої на централізацію державної форми власності на ліси, інакше реформа в лісовому господарстві України носитиме половинчастий незакінчений характер. Дослідження законодавства показує, що положення Господарського кодексу України (2003) дозволяють створити державну лісову корпорацію як форму державного господарського об'єднання підприємств за рішенням Кабінету Міністрів, або, – у визначених законом випадках, – Державного агентства лісових ресурсів України.

Аналіз практики лісокористування та пропозиції щодо її вдосконалення

ЄС захищається від нелегальної деревини. Що робити Україні?

Короткий огляд умов забезпечення легальності походження деревини в Україні (до розробки практичного керівництва)

Віталій Сторожук, експерт Програми ENPI-FLEG

ЄС з весни 2013 року жорстко контролюватиме легальність імпортованої деревини. І Україна має активно готуватися до цього, вважають експерти Програми ENPI-FLEG.

Згадані вище жорсткі умови диктує Регуляція ЄС №995/2010 про обов'язки операторів, що розміщують деревину та деревну продукцію на ринку. Вона встановлює нові принципові вимоги щодо забезпечення легальності походження деревини, вперше розміщеної на ринку Європейського Союзу. До березня 2013 року європейські оператори повинні розробити та впровадити системи *due diligence* – систему заходів для перевірки законності планованої діяльності (у цьому випадку – торгівлі деревопродукцією), а компанії експортери деревини з України – надати необхідні підтвердження легальності її походження. Недотримання умов *due diligence* як нової складової закупівельної політики компаній-операторів чи кінцевих споживачів ЄС може призвести до втрати українськими компаніями комерційних контрактів.

Сучасна система експортних поставок деревини з України регулюється нормативною вимогою отримання сертифікату походження лісо- та пиломатеріалів, за невідчутного впливу політик забезпечення легальності походження деревини українських та іноземних компаній-експортерів та імпортерів. Проведене дослідження показало, що у правовому відношенні сертифікат засвідчує винятково «законність» оформлення документації про походження, але не доводить «легальності» походження деревини *per se*. Боротьба правоохоронних органів

з нелегальним експортом деревини зосереджена на виявленні правопорушень, пов'язаних з отриманням сертифікатів походження деревини. Проведення процесуальних дій за цими справами вже не може вплинути на те, що експортні постачання значних обсягів деревини невідомого («нелегального») походження були здійснені на основі законних на момент постачання сертифікатів.

Вимоги Регуляції ЄС №995/2010 охоплюють майже повний перелік категорій товарної групи 44 «Деревина та вироби з неї», крім деревного вугілля, стружки та бондарної деревини. Стосовно решти видів деревних товарів, легальність повинна бути забезпечена незалежно від типів, категорій, порід, технічних характеристик, кінцевих користувачів і процесів виробництва. Оскільки перелік, визначений Регуляцією ЄС, ширший за перелік груп товарів, для експорту яких з України вимагається отримання сертифікатів легальності походження деревини, держава має розглянути доцільність розширення сфери застосування сертифікатів підтвердження легальності з метою задоволення вимог Регуляції ЄС. Рішення про розширення груп товарів, на які видається сертифікат походження, зумовить розробку механізмів обліку та контролю походження деревини та виробів з неї вздовж усього ланцюга поставок, що, в свою чергу, призведе до розширення сучасної концепції державної системи обліку деревини.

Варіант української системи електронного обліку деревини в Україні, що впроваджується зараз, дозволяє відстежити походження сортименту з моменту маркування його на лісосіці до продажу лісогосподарським підприємством. Однак, критерії легальності деревини, а саме час, порода, якість та обсяг є необхідними але не достатніми, щоб розглядати їх як вхідні параметри для системи торгівлі та обігу деревини, – вони знеособлюються в момент переробки сортименту, якщо не стають елементами схем сертифікації ланцюгів поставок. Перелік критеріїв державної системи обліку деревини, згідно з якими здійснюється контроль походження сортиментів, пропонується доповнити інформацією про номер лісорубного квитка. Зазначення у сертифікаті легальності походження деревини номера лісорубного квитка задовольняє як нормативні вимоги, що будуть встановлені

системами *due diligence*, так і формальні умови загальної перевірки легальності.

Загалом, питання легальності походження деревини можна розглядати або в контексті вдосконалення державної системи обліку деревини, або безвідносно до неї, – як зобов’язання окремих компаній-експортерів. У першому випадку держава зберігатиме можливості здійснення контролю забезпечення легальності походження деревини та застосування належних регулятивних санкцій; в протилежному випадку – компанії-експортери нестимуть значні витрати на підтвердження легальності на користь третіх сторін шляхом сертифікації ланцюжків поставок. Якщо сертифікація лісів визнана Регуляцією №995/2010 як механізм, що забезпечує низький ризик поставок нелегальної деревини на ринок ЄС, то українська система державного обліку деревини повинна буде пройти перевірку моніторинговими організаціями країн-імпортерів на предмет задоволення вимог згаданої Регуляції, щоб бути використаною як основа для системи *due diligence*.

Аналіз практики здійснення та законодавчого регулювання рубок у лісах України

Михайло Попков, експерт Програми ENPI-FLEG

Під час вивчення комплексу проблем, пов'язаних із нелегальними рубками, було виявлено факти, що потребують аналізу та роз'яснення:

1. Статистика свідчить про низьку інтенсивність заготівлі деревини в порівнянні з переважною більшістю країн Європи.
2. Соціологічні дослідження та аналіз ЗМІ демонструють, що суспільство вважає обсяги рубок надто великими.
3. Представники громадських організацій закликають уряд переглянути діючі правила, що регулюють рубки лісу, як науково необґрунтовані.
4. Держкомлісгосп вважає, що правові акти, що регулюють рубки, є науково обґрунтованими, а їх порушення мінімальними.

Результати аналізу

В результаті вивчення рубок виявлені кардинальні зміни в обсягах заготівлі деревини в ході різних видів рубок, віднесених до заходів з покращення якісного складу лісів. Протягом останніх 15-20 років на підприємствах Держкомлісгоспу:

- Обсяги заготівлі деревини під час проріджувань та прохідних рубок зменшились у середньому в 4 рази.
- Вибіркові санітарні рубки перетворились на стабільне джерело заготівлі деревини. Обсяг заготівлі деревини в процесі здійснення цих рубок більше ніж удвічі перевищив обсяг загальної заготівлі в ході проріджувань та прохідних рубок.
- У середньому в 6-7 разів збільшився обсяг суцільних санітарних та лісовідновних рубок, які мало пов'язані зі стихійними лихами та здійснюються повсюди.

Зіставлення площ, призначених лісовпорядкуванням, та площ фактично проведених рубок виявило, що проріджування та прохідні

рубки здійснюються згідно з призначенням лісовпорядкування, а їх зменшення пов'язане зі зміною правил призначення рубок та нормативів, які використовуються при визначенні відносної повноти. Вивчення повнотної структури насаджень основних лісоутворюючих порід показало, що значна частина молодняків та середньовікових деревостанів мають повноту нижче рівня, при якому призначаються рубки, та фактично вирощуються без проведення доглядів.

Площа фактично проведених рубок, пов'язаних із погіршенням стану деревостанів (суцільних та вибіркових, санітарних та лісовідновних), у 2,2-3,2 рази перевищує призначення лісовпорядкування, що свідчить про те, що значна кількість таких рубок плануються підприємствами за згоди обласних управлінь лісового та мисливського господарства.

Нормативні обґрунтування для призначення вибіркових санітарних рубок можна знайти практично для будь-яких середньовікових, пристигаючих та стиглих деревостанів. Дані інвентаризації лісів деяких областей свідчать про те, що середні запаси сухостою на гектарі в середньому удвічі перевищують запаси, при яких нормативи дозволяють призначати ці рубки. Згідно з правилами, проміжок часу між призначенням та здійсненням вибіркових санітарних рубок має бути мінімальним – 1-3 місяці, залежно від пори року. Таким чином, їх можна призначати, де завгодно (1), їх надто складно контролювати (2), під час проведення можна заготовляти високосортні сортименти (3), причому як офіційно (з сухих та всихаючих стовбурів дуба можливо виготовити пиломатеріали експортної якості), так і не офіційно. Аналіз практики проведення вибіркових санітарних рубок виявив, що вони здійснюються з дуже низькою інтенсивністю (10-12 км з гектара), на великих площах, та здебільшого призначаються у високопродуктивних, переважно дубових, лісах.

Суцільні санітарні та лісовідновні рубки призначаються, якщо повнота деревостанів знижується до 0.4-0.5 (згідно з українськими нормативами), а також у тому випадку, якщо, згідно з оцінками фахівців, такої повноти деревостани досягнуть після проведення вибіркової санітарної рубки. Ці рубки можуть бути призначені підприємства-

ми поза системою довгострокового планування та стали стабільним джерелом деревини, яке мало пов'язане з масовою загибеллю лісів через непередбачувані стихійні лиха.

Порівняння законодавчої бази України, яка регулює рубки, з аналогічними законами та нормативами країн Європи показало наступне:

- Значення повноти, що використовуються в Україні, при досягненні яких призначаються рубки догляду, значно вищі, ніж у країнах Європи, Росії та Білорусі.
- Низька повнота не вважається критерієм зниження стійкості деревостанів. Саме при повноті 0.3-0.5 у Європі вирощують насадження в приміських лісах, лісах посушливих зон, а також експлуатаційних лісах з метою отримання крупномірної деревини.
- Наявність достатнього обсягу сухоостою (до 20 км³) сучасна лісова наука розглядає як обов'язкову умову збереження стійкості та біологічного різноманіття лісів, у зв'язку з чим вибіркові санітарні рубки в країнах Європи не практикуються. Природний відпад вибирається під час планових рубок догляду, які мають випереджати процес усихання.
- Проведення широкомасштабних суцільних рубок, не пов'язаних зі стихійними лихами, поза системою їх планування за європейськими мірками вважається неприпустимим.
- На відміну від України, в країнах Європи основні правила, що регулюють рубки, викладені в Лісовому законі та 1-2 підзаконних актах. Вони конкретні, зрозумілі та несуперечливі.

На думку експертів, створена в Україні система регулювання рубок тягне за собою низку негативних наслідків:

- Погіршуються розмірні характеристики та якість деревини, що надходить до головної рубки.
- На значних площах насадження перегущені та містять значну кількість дров'яних стовбурів.

- Стійкість середньовікових деревостанів прогресуюче погіршується, що загрожує буреломами, сніголамами та розмноженням шкідників і хвороб.
- Створюються ідеальні умови для підміни лісівничих засад призначення дерев і деревостанів у рубку економічними та псевдо-економічними.
- Створюються законодавчі перепони на шляху впровадження в Україні сучасних методів і технологій вирощування лісу.

Рекомендації

Результати роботи були передані керівництву Держкомлісгоспу. У рамках проекту пропонується:

- Організувати широке обговорення проблеми з залученням авторів чинного законодавства та провідних фахівців незалежних організацій.
- У разі підтвердження отриманих висновків ініціювати комплексний перегляд українського законодавства, що регулює рубки лісу.
- Ініціювати пілотний проект у Тетерівському лісгоспі з метою апробації європейських нормативів та правил, що регулюють лісокористування в умовах Полісся.

Коли брошура готувалася до друку, офіційної відповіді на пропозиції проекту не надійшло.

Ліси – за парканом?

Аналіз правової регламентації довгострокового тимчасового користування лісами: забезпечення прав громадян на користування лісовими ресурсами, корупційні ризики та запобігання порушенням лісового законодавства

Олег Сторчоус, експерт Програми ENPI-FLEG

Однією з найбільш суперечливих сфер застосування нової редакції Лісового кодексу України (2006 рік) виявились правовідносини довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками (далі – ДТКЛ). Запровадження цих норм створило низку проблем у сфері дотримання лісового законодавства, спричинило численні суперечки в частині забезпечення прав громадян на користування лісовими ресурсами та призвело до виникнення численних судових суперечок. Некоректне застосування ДТКЛ є однією (але не єдиною!!!) з причин так званої «парканізації» лісів.

У рамках дослідження було здійснено ґрунтовний аналіз як законодавства щодо ДТКЛ, так і практики його застосування, зокрема, досліджено найбільш гучні конфлікти останнього часу, які були пов'язані з ДТКЛ. У дослідженні також надається правова характеристика рекреаційного лісокористування за законодавством Росії, Білорусі, Молдови, країн далекого зарубіжжя.

Особливу увагу приділено питанням удосконалення лісового законодавства, забезпеченню прав громадян на вільний доступ до лісів. У додатках розміщені зразки заяв та скарг, за якими можливо звертатися до держаних органів за захистом порушених прав громадян на використання лісових ресурсів, а також зразки документів, які допоможуть лісогосподарським підприємствам розірвати угоди на ДТКЛ з недобросовісними лісокористувачами.

Дослідження має на меті пошук шляхів удосконалення законодавства у сфері рекреаційного лісокористування і розраховане на практиків лісового господарства, представників органів державної

влади та місцевого самоврядування, екологічних інспекторів та посадовців інших контролюючих органів, що стикаються з питаннями лісокористування. Матеріали дослідження також будуть цікаві юристам, представникам неурядових природоохоронних організацій, науковцям, журналістам.

Як показало дослідження, найбільш резонансними конфліктами у сфері ДТКЛД за останні два роки виявилися:

- Миколаївська область, Коблевський район, 2009 рік. У тимчасове користування передано лісові ділянки, які були пляжною зоною Чорноморського узбережжя. Конфлікт виник між керівниками баз відпочинку та тимчасовими лісокористувачами. Причина – лісокористувачі обмежили доступ до території пляжу відпочиваючим, висунули фінансові вимоги керівникам баз відпочинку.
- Черкаська область, Канівський район, 2010 рік. У тимчасове користування передано лісові ділянки на березі Дніпра. Конфлікт виник між місцевими жителями та тимчасовими лісокористувачами. Причина – лісокористувачі обмежили доступ до лісового масиву місцевим жителям.
- Львівська та Харківська області, 2010 рік. Тимчасові лісокористувачі здійснювали самовільне будівництво в лісових масивах, на виділених їм лісових ділянках.

Необхідно врахувати, що нині на території країни вже укладені та діють сотні договорів довгострокового тимчасового користування лісовими ділянками, а лісокористувачам різних форм власності виділено тисячі гектарів лісових ділянок. Варто зазначити, що така «популярність» тимчасового лісокористування викликана очікуваннями окремих користувачів щодо майбутніх змін до Лісового кодексу, за якими ці лісові ділянки можливо буде одержати у приватну власність. Окремі з них, користуючись ділянками, вже сьогодні припускаються різноманітних порушень, основними з яких є самовільне будівництво, обмеження доступу громадян у ліси, порушення умов укладених договорів.

Викликає стурбованість те, що, через значні проблеми правової регламентації, судді вимушені виносити рішення на користь тимчасо-

вих лісокористувачів, на шкоду державним інтересам. Це переконливо свідчить про те, що наявна законодавча база у сфері регулювання відносин ДТКЛ не спроможна ефективно впливати на недобросовісних лісокористувачів та забезпечувати належну реалізацію політики держави в цій сфері.

Ситуація до цього часу ускладнюється відсутністю Порядку використання корисних властивостей лісів, розробка якого передбачена Лісовим кодексом України. Отже, не викликає сумнівів, що проблемні питання, пов'язані з застосуванням правовідносин у сфері користування лісами, надалі виникатимуть у більшості регіонів країни. Така ситуація потребує термінового вжиття заходів реагування з боку державних інституцій, які полягають у внесенні відповідних змін та доповнень у чинне законодавство. Такі заходи були запропоновані експертами Програми, а згодом доповнені та удосконалені шляхом широкого обговорення, зокрема, під час круглого столу 24 лютого 2011 року в представництві Світового банку (див. «Пропозиції»).

Пропозиції щодо вдосконалення законодавства у сфері довгострокового тимчасового користування лісами та практики його застосування (за підсумками круглого столу, що відбувся 24 лютого 2011 року в представництві Світового банку)

- 1. До належного врегулювання правовідносин ДТКЛ зупинити процес надання лісових ділянок шляхом встановлення маторію.**
- 2. З метою врегулювання порядку надання та використання лісових ділянок при ДТК внести низку змін до Лісового кодексу України.**

Зокрема:

- Обмежити максимальний термін надання лісових ділянок у ДТК до 10 років.
- Заборонити виділення у ДТК особливо захисних лісових ділянок, розташованих на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, земельних ділянках, де виявлені об'єкти Червоної та Зеленої книг України, об'єкти регіональних списків рослинних угруповань, а також об'єкти флори та фауни, охорона яких передбачена міжнародними договорами, що ратифіковані Україною.
- Запровадити конкурсну (аукціонну) систему реалізації прав на укладення договорів ДТКЛ. Одержані кошти спрямовувати на реалізацію інвестиційних програм з розвитку рекреаційного лісокористування відповідних регіонів.
- Запровадити окрему норму, згідно з якою категорично заборонити будь-яке обмеження прав громадян на вільний доступ до лісів (крім випадків, передбачених законом).
- До обов'язків тимчасових лісокористувачів віднести забезпечення вільного та безперешкодного доступу громадян до виділених у ДТК лісових ділянок.

- Для виділення лісових ділянок за межами населених пунктів запровадити надання погоджень відповідними органами місцевого самоврядування.
- Виключити з числа суб'єктів довгострокового тимчасового користування лісами фізичних осіб (громадян України, осіб без громадянства та іноземців), які не є підприємцями.
- Запровадити регламентацію господарської діяльності тимчасових лісокористувачів, зобов'язавши їх розробляти плани розвитку лісових ділянок та здійснювати впорядкування ділянок.
- Розширити перелік підстав для припинення права спеціального використання лісових ресурсів (ст. 78 ЛКУ) з урахуванням специфіки такого ресурсу, як корисні властивості лісів. Цими підставами можуть бути: систематичне порушення вимог лісового законодавства, вилучення земель для суспільних потреб, невиконання встановлених обмежень при використанні лісової ділянки тощо.

3. Розробити Порядок використання корисних властивостей лісів.

Пропонується:

- Визначити поняття «корисні властивості лісів».
- Визначити поняття «культурно-оздоровчі, спортивні, туристичні, освітньо-виховні, туристичні, науково-дослідні цілі».
- Передбачити обґрунтовані обмеження площ лісових ділянок тимчасовим лісокористувачам у ДТК залежно від виду та цілей використання.
- Спираючись на наукові дослідження, конкретизувати питання функціонального зонування лісів, що можуть виділятися у ДТК.
- Зобов'язати органи влади публікувати в мережі Інтернет або оприлюднювати через місцеві ЗМІ відомості про вільні лісові ділянки, умови виділення та плату за їх використання.
- Створити базу даних про виділені у ДТК лісові ділянки з забезпеченням вільного доступу громадян до зазначеної інформації

(про власників ділянок, їх контактні телефони, мету використання, перелік послуг, які ними надаються).

- Конкретизувати поняття «тимчасова будівля та споруда», встановити перелік тимчасових споруд та будівель (або критерії їх віднесення до категорії «тимчасових»), що можуть споруджуватися на лісових ділянках.
- Деталізувати порядок надання погоджень при виділенні лісових ділянок.
- Запровадити механізми стимулювання тимчасових лісокористувачів при наданні ними рекреаційних послуг широкому колу громадян. З цією метою підвищити збори з суб'єктів, які не пропонують таких послуг.

4. Розробити та затвердити типову форму договору довгострокового тимчасового користування лісовою ділянкою.

Пропонується:

- Визначити стороною договору ДТКЛ місцевий орган виконавчої влади, замість лісгосподарського підприємства (постійного лісокористувача).
- Розширити обов'язки тимчасових лісокористувачів (зокрема щодо забезпечення вільного доступу громадян), деталізувати підстави для розірвання договору, запровадити надання періодичних звітів тимчасовими лісокористувачами, уточнити випадки обмеження права лісокористування, деталізувати процедури таких обмежень тощо.
- Передбачити обов'язкове розірвання договорів ДТКЛ у разі зведення користувачами капітальних споруд, несанкціонованого встановлення парканів та огорож тощо.
- Передбачити надання на адресу територіальних органів місцевого самоврядування копії договору ДТКЛ.

5. З урахуванням внесених законодавчих змін зобов'язати тимчасових та постійних лісокористувачів внести зміни в уже укладені договори ДТКЛ.

6. У Кодексі України про адміністративні правопорушення запровадити адміністративну відповідальність тимчасових лісокористувачів за встановлення будь-яких обмежень чи перешкод щодо вільного доступу громадян у ліси.

Учасники круглого столу наголошують:

У положеннях Лісового кодексу України, згідно з якими ліс відокремлений від землі, на якій він росте, закладена правова колізія. Право користування лісом не може бути здійснене без користування земельною ділянкою. Наведені положення закону потребують системного опрацювання з подальшим внесенням змін у законодавство.