

І.П. СОЛОВІЙ¹

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ВЛАСНІСТНОГО СТАТУСУ ЛІСІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД І АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

Проаналізовано сучасні тенденції трансформації власності на ліси на міжнародному рівні у контексті пріоритетів лісової політики та конкуренції широкого спектра політичних, економічних і соціальних інтересів. Проаналізовано переваги і вади державної, приватної і колективної власності на ліси. Розглянуто проблеми трансформації власнісного статусу лісів в Україні у контексті реформування економіки. Зокрема, проаналізовано особливості і виявлено недоліки організаційно-економічного механізму використання ділянок лісового фонду суб'єктами підприємницької діяльності.

Ключові слова: довгострокове тимчасове користування ділянками лісового фонду, лісова політика, сталий розвиток лісового господарства, форми власності.

Вступ. Управління спільними ресурсами (такими як лісові ресурси) віддавна не вписувалося в усталені теорії економічних класиків, що все сприймали крізь призму попиту, пропозиції та ринкового ціноутворення.

Думка прихильників ринкового лібералізму про те, що найефективнішим способом використання громадських благ є надання їх приватним власникам, не завжди підтверджується на практиці, оскільки приватна власність часто зумовлює надмірну експлуатацію ресурсів і їхнє виснаження. Загострюється низка соціальних проблем, пов'язаних з місцевими громадами, що відчужуються від користування благами, які споконвіків вважали спільними і нічийими водночас.

¹ СОЛОВІЙ Ігор Павлович – член-кореспондент Лісівничої академії наук України, кандидат сільськогосподарських наук, доцент кафедри екологічної економіки, Національний лісотехнічний університет України. м. Львів, Україна. Тел. +38-032-239-27-78. E-mail: soloviy@yahoo.co.uk

Повне передання власності у сферу державного управління має свої недоліки. Бюрократична система управління громадськими ресурсами передбачає централізацію рішень, що відчужує координатора управління від кінцевого споживача. Часто державні рішення можуть бути не адекватними реальним суспільним сподіванням, адже встановлені згори правила слабо пов'язані з конкретними потребами широкого кола зацікавлених сторін та ігнорують думку безпосередніх користувачів ресурсів. Належність лісів до державної власності ще не є гарантією ефективного менеджменту й невиснажливого лісокористування (напр., лісокористування в Українських Карпатах в роки після Другої світової війни втричі перевищувало обсяг розрахункової лісосіки). Як це не парадоксально звучить, у загальносвітовому вимірі найбільш деструктивний менеджмент та знелісення стосуються лісів, що перебувають у державній власності (окремих країн).

Саме тому у багатьох країнах, поряд з державною, традиційно функціонує приватна форма власності на ліси, формуються нові «гібридні» форми власності, а їхнє співвідношення залежить від історичного досвіду, природно-господарських особливостей території, домінуючої економічної моделі управління державою та пріоритетів лісової політики.

Тенденції трансформації власності на ліси на міжнародному рівні. Керуючись неоліберальним підходом, багато урядів розвинених країн і представники бізнесу, пов'язаного із лісовими ресурсами, наполягають на збільшенні частки приватного сектору у лісовому господарстві, аргументуючи цю вимогу тим, що приватизація приведе до покращення менеджменту лісів, порівняно з державним сектором. Проте багато країн, які розвиваються, висловили свою незгоду щодо передання лісових ресурсів у приватну власність. Головною причиною цього є правила міжнародної торгівлі та інвестицій – під час приватизації іноземні компанії мають таке ж право на придбання лісів, як і місцеві. Продаж державних лісів вигідний корпораціям та фінансовим секторам тих країн, які керують міжнародними фінансовими капіталами, і не вигідний країнам з великою лісосировинною базою, але з погано розвиненим корпоративним та фінансовим секторами. Проте, навіть за небажання передачі власності на ліси приватному секторові, багато країн, які розвиваються, готові передати права на користування лісами приватним компаніям. Поширеною

процедурою надання прав на користування є концесія, яка дає змогу заготовляти в державних лісах узгоджений обсяг лісоматеріалів. У багатьох країнах концесії призвели до розвитку злочинної корупції, коли підкуплені політики та урядовці видавали концесії тільки певним компаніям і неодноразово ігнорували лісове законодавство, збільшуючи дозволені для використання обсяги лісозаготівель, зазначені в контрактах щодо концесій.

Ідеї приватизації лісів було підтримано на форумі країн Великої вісімки в 1998 р. У програмі країн цього об'єднання задекларовано, що її учасники заохочуються до пошуку шляхів просування приватного інвестування і співпраці в менеджменті сталого лісового господарства. Лобіювання приватизації часто є завуальованою спробою лісопромислового бізнесу і політиків розвинених країн до здобуття нових ринків у країнах, які розвиваються. Зважаючи на небажання урядів країн, що розвиваються, приватизувати їхні ліси, уряди та лісові компанії розвинених країн просувають ідеї збільшення частки приватної власності через підписання концесій, що виявилось дуже успішним. За даними таких природоохоронних організацій як *Forest Trends* та *Center for International Forest Law* у 16 країнах, 396 млн га лісів державної власності (23%), було передано приватним власникам шляхом надання концесій. Тож, якщо більшість лісів номінально й перебувають у державній власності чи управління ними здійснюють національні уряди, насправді можливість управління ресурсами належить приватному секторові, насамперед – зарубіжному.

Проблеми нелегальних лісозаготівель є однією з основних причин деградації лісів у південно-східній частині Азії, Центральній Африці та Латинській Америці. Лібералізація фінансових потоків між країнам є ще одним невід'ємним атрибутом глобальної економіки неолібералізму, що дає змогу компаніям відмивати гроші, зароблені нелегальною лісозаготівлею.

Критики політики неолібералізму переконують, що збільшення приватизації лісів та їхня інтеграція у ринкові відносини буде означати, що, завдяки великим можливостям щодо управління лісовим господарством, корпорації отримають надвисокі прибутки за кращий попит на деревину певних лісових порід. Як іронічно зазначив Джемі Авілес: "Евкалипт є ідеальним

деревом пори неолібералізму. Воно швидко росте, швидко дає прибутки на глобальному ринку та руйнує планету" [14].

Ідеї неоліберальної політики щодо приватизації лісів блокують громадські екологічні рухи. Такі організації як *Friends of Earth* та *Earth International* доводять, що приватизація послаблює демократичний механізм контролю над лісами держави та громадськості. Приватизованими ресурсами розпоряджаються винятково з позицій економічної доцільності, потреби і бажання визначаються тільки грошима. Тепер ті, хто традиційно залежав від лісів, але не мають коштів, не можуть забезпечити своїх потреб на ринку і ці потреби буде просто зігноровано. Екологічні організації *Global Forest Coalition* і *Censat Agua Viva* вважають, що приватизація лісів відображає меркантильне ставлення до природи – цінність лісів обмежують їхньою комерційною вартістю і збереження лісового покриву визначається тільки цією вартістю.

Масова приватизація зменшує можливості доступу до лісів місцевих громад, задовольняючи насамперед претензії ринків на негайні фінансові доходи. Ринкові механізми схильні реалізувати лише ті приватні лісові товари, що мають монетарну вартість і які можуть бути продані із отриманням прибутку. Вони не можуть охопити повну вартість лісів, тож пропагують редукціоналістичне, тобто обмежене бачення лісів.

Однак, всупереч закоріненому від радянських часів в українській ментальності переконанню, що перебування лісів у приватній власності рівнозначне їхньому виснаженню з метою максимізації отримання прибутку лісовласником, ситуація не така вже й однозначна. Можна навести багато прикладів із різних країн, як інвестування у приватні ліси дають істотні вигоди не лише лісовласникам, але й місцевим громадам.

Чарльз Е. Томлінсон опублікував показову з цього приводу статтю про американські приватні ліси під назвою "Як приватні лісовласники врятували південні ліси" [18]. Він пише, що традиційним підходом є прийняття законів та обмежень щодо приватної ініціативи, наслідком чого є посилення бюрократизму, нераціонального використання, стагнації та навіть деструкції ресурсів. Як приклад, автор наводить національні (тобто загальнодержавні) ліси західного узбережжя країни. Він визнає, що працювати із приватними лісовласниками складно: "Я визнаю, що приватні ліси створюють хаос у голові

для тих, хто хотів би певності в цьому нестабільному світі. Ніхто не скаже, що може статись далі! Ви можете заглянути у минуле і зробити прогнози та передбачення. Можна створити моделі для передбачення майбутнього із певною часткою наполегливості, але ніхто не може передбачити, що збирається робити приватний власник, який діє в умовах вільного ринку". Однак далі Ч. Томлінсон, який впродовж багатьох років працював консультантом приватних лісовласників, робить доволі несподіваний висновок: "Історія і результати, висвітлені в "Оцінці південних лісових ресурсів", показали, що те, що наші південні ліси є не прогнозованими, ще не означає, що вони занапащені. Із хаосу приватної власності за останнє століття народжується блискучий досвід південних лісів. Перебування наших приватних лісів поза урядовим контролем і регулюваннями є ключовим для забезпечення наших потреб і потреб наших нащадків, щоби світ мав чудовий приклад, як можна здійснювати менеджмент природних ресурсів"[18].

Громадські екологічні організації, земельні трасти скуповують в США ліси, болота та інші екологічно важливі природні території. Напр. *The Nature Conservancy* – (TNC) придбала вже понад 10 млн га таких земель. Вони купують значні ділянки землі чи права на їхнє (тимчасове чи постійне) використання, або укладають добровільні угоди (*conservation easements*) на охорону земель із власниками. Діяльність громадських організацій дала імпульс для урядових структур, щоб реалізувати державну політику охорони земель шляхом викупування цінних природних ділянок.

Лауреат Нобелівської премії в галузі економіки Елінор Остром переконливо довела переваги колективної власності і колективного менеджменту природних ресурсів порівняно з державною і приватною власністю, зібравши численні дані з усіх кутків світу, які засвідчили, що землі з традиційними методами природокористування краще зберігають первинні риси ландшафту і дають вищий дохід.

У багатьох країнах стає популярною концепція "*community forestry*" - ведення лісового господарства в інтересах громади, а також "*Joint Forest Management*", тобто "спільне ведення лісового господарства". Вони виходять з переконання, що користування лісами засноване на колективній власності, забезпечить оптимальне використання земель та соціальну справедливість.

Структура власності на ліси у світі трансформується, реагуючи на політичні та законодавчі зміни, відображаючи суспільні преференції в балансуванні ефективності та рівності. І, хоча більша частина лісів у світі перебуває у державній власності, все ж характерною є тенденція до передання прав власності та менеджменту у руки громад та приватного сектору. Назагал же ці процеси мають циклічний характер. Громадська (комунальна, муніципальна і т.ін.) та державна власність стимулюють отримання соціальних та екологічних вигід, а приватна власність підвищує економічну ефективність. Мобілізація приватного капіталу є, фактично, основною причиною створення системи функціонування приватної власності на лісові землі.



Рис. 1. Процеси зміни форм власності на ліси

Зазвичай володіння лісами асоціюється з володінням землею. Оскільки земля унікальна і нерухома за своєю природою, її використовують одночасно з різною метою. Право щодо землекористування є зазвичай достатньо чітко визначеним, однак стосовно лісової ділянки воно є комплексним. Можна володіти правами на: заготівлю деревини, недеревної продукції, випасання худоби, полювання, рекреаційне чи спортивне використання. Однак, оскільки виникають ринки послуг екосистем, розширюється і спектр лісової власності. Зокрема **новою формою власності є лісовий вуглець**. Визначити власника землі не завжди достатньо для того, щоб зрозуміти кому належать запаси лісового вуглецю. Посилаючись на права власності на лісовий вуглець, закони і

договори можуть проводити розмежування між депонованим вуглецем, поглиначами вуглецю, запасами вуглецю і вуглецевими квотами. Для уможливлення передачі прав на вуглець відповідних власників приймають спеціальне законодавство. Так, законодавча система Австралії однією з перших оформила (як окремо існуючу власність) права на вуглець у межах лісового законодавства. Відразу після реєстрації відповідними органами право на вуглець стає окремою пайовою часткою володіння на землю. Власник права на вуглець отримує правові та комерційні вигоди та приймає на себе ризики, пов'язані з депонуванням вуглецю стосовно конкретної ділянки землі.

Недостатньо ефективна лісова політика та законодавство щодо власності на ліси зумовлюють надмірну експлуатацію лісових ресурсів і унеможливлюють довготермінові інвестиції, спрямовані на розвиток лісового господарства. Здатність до охоплення певних вигід від лісів у межах певних форм власності визначають такі чинники:

- соціальні та економічні умови, характерні для лісовласників (наявність альтернативних джерел доходів та соціальне становище);
- інституційні можливості (здатність зрозуміти потенційні економічні, екологічні та соціальні вигоди від лісів, кадровий склад лісових адміністрацій, компаній, рівень освіченості місцевого населення, система мотивацій);
- здатність до нарощування вартості продукції і послуг (здатність ідентифікувати нові види продукції та послуг та інтегрувати різні аспекти виробництва);
- ринкові характеристики та зміни (платоспроможність споживачів, конкуренція, попит на деревину і деревну продукцію, тенденції до диверсифікації лісопродукції, тенденції зниження цін на лісопродукцію на світових ринках, лібералізація торгівлі, ринки для сертифікованої продукції, ринки для послуг лісових екосистем).

Проблеми трансформації власнісного статусу лісів в Україні у контексті реформування економіки. Теоретично можна виділити три основні передумови успішних реформ:

- наявність ретельно розробленої стратегії (концепції) реформування (тобто чіткого уявлення про його пріоритетні напрямки, засоби та механізми досягнення мети, витрати та способи їхньої мінімізації);
- фінансове середовище, що складається з двох сфер – зовнішньої (фінансових ресурсів, які надають міжнародні фінансові інституції, а також на основі двосторонніх міждержавних угод, технічної допомоги і т. ін.) та внутрішньої (сил, здатних здійснювати реформи на основі національного консенсусу);
- здатність реагувати на непередбачувані зміни внутрішнього й зовнішнього середовища, забезпечити безперервність трансформації [2].

У контексті реформ лісового сектору економіки в Україні можна зробити висновок, що відсутність або недостатня завершеність кожного із перелічених складників зумовили значне її сповільнення. Концепцію реформування та розвитку лісового господарства України [4] було прийнято лише у 2005 р., тобто на тринадцятому році незалежності, коли реформи у лісовому господарстві більшості країн Центральної і Східної Європи були уже фактично завершені. В умовах економічної кризи в Україні, за недостатніх обсягів держбюджетного фінансування, сформованих виробничих зв'язків на принципах, докорінно відмінних від ринкових, через брак досвіду діяльності на зовнішніх ринках, а також через відсутність дієвої допомоги з боку міжнародних організацій у сфері реформування економіки загалом і лісового сектору економіки також, відповідне фінансове середовище не було створене. З цього приводу А. Аслунд справедливо зауважив: "Тоді як Польща, Угорщина, Чехословаччина з країнами Балтії отримали вчасну та адекватну допомогу Заходу для своїх початкових реформ, віддалені країни – ні. Усі економічні реформи розпочиналися із збільшення експорту. Найближчі сусіди Європейського Союзу отримали вільний доступ до ринків Європи, до того ж вони мали вигоду від найнижчих витрат на транспортування своїх товарів та прихильність країн-опікунів"[1]. Безперервність процесів трансформації також було складно забезпечити в умовах короткотривалих термінів роботи урядів та відповідних кадрових змін.

У одному з небагатьох зарубіжних досліджень реформ лісового сектору України, а саме – у дисертаційній роботі шведського науковця М. Нордберга,

здійснено порівняння процесів реформування в Росії, Україні та Латвії [15]. Щоправда дослідженням охоплено період 1990-2000 рр. і не взято до уваги зміни, що відбулись впродовж останніх років, однак неупереджені висновки автора є цікавими. На думку М. Нордберга, в Україні не здійснено реформ, характерних для інших постсоціалістичних країн, зокрема:

1. Не створено у формі окремого закону щодо лісової політики.
2. Не розділено на інституційному рівні політики, контролю і менеджменту.
3. Не створено приватних лісозаготівельних підприємств і держлісгоспи продовжують здійснювати рубання.
4. Не створено Державної лісової компанії.
5. На початку 1990-х було оновлено лісове законодавство, однак надалі, на відміну від інших країн з перехідною економікою, його вдосконалення припинилось.
6. Державний комітет лісового господарства не реорганізовано. Позитивним вислідом цього є те, що капітал у формі будівель, техніки та робочих місць не втрачено, як в інших секторах економіки. Чисельність працівників залишається досить високою.
7. Лісовий кодекс України дає змогу приватним компаніям орендувати ліси, однак конкретної системи в цьому напрямку не було створено до 2000 р. і не відомі конкретні випадки оренди.
8. Не здійснено приватизації лісів.
9. Чинну систему природоохоронних територій в лісах, чи систему груп лісів збережено.

Автор стверджує, що реформи мали оборонний та пасивний характер, відбувались повільно і клімат для їх здійснення впродовж досліджуваного періоду був несприятливим. Зрозуміло, що у 2000-х рр. відбувся певний поступ, однак на загал висновки автора є переконливими.

Згідно з оцінками експертів Світового банку [11], для нинішньої української політики у галузі лісового господарства на національному та регіональному рівнях характерні: відсутність спільно виробленої позиції щодо розвитку галузі лісового господарства та скоординованості на національному

рівні; напр., це стосується загальних цілей ведення лісового господарства (співвідношення між суспільним благом і комерційними функціями); правової та інституційної бази, потрібної для досягнення (зокрема функції та відповідальність); власності та землеволодіння; управління сільськогосподарськими лісами розвитку лісової промисловості; боротьби з незаконною діяльністю і т. ін.

Чим пояснити таку ситуацію? Вироблення стратегії реформування в країні, яка вродовж багатьох років була частиною високоінтегрованої економічної системи, зорієнтованої на самозабезпечення та самоізоляцію, було ускладнене традиційними вадами централізованого планування. Насамперед, на перепоні стали проблеми організаційного та техніко-економічного плану, успадковані від командно-адміністративної економіки, які не зводяться тільки до зміни ментальності, управлінської культури та ринкової інфраструктури, а мають такий зміст: високий рівень енерго- та ресурсовитратності; нераціональні виробничі зв'язки; фізично зношену матеріально-технічну базу; несприйнятливність виробництва до досягнень науково-технічного прогресу [2].

В умовах кризи середини 1990-х років збереження *staus quo* зумовило, на погляд керівників галузі, слабкіші негативні соціальні наслідки, аніж вони були б у разі радикального реформування. Однак, з іншого боку, таким чином процес реформ було сповільнено заради короткотермінових політичних та економічних інтересів та під впливом конкуренції між різними державними відомствами.

До інших причин повільного темпу реформ відносять також: обмежений історичний досвід державності України та Білорусі [13], більш тривалий період перебування у системі планової економіки порівняно з деякими іншими країнами Центральної і Східної Європи [16]. Іншою моделлю, яка пояснює ситуацію, є так звана модель залежності від обраного шляху (*path dependency* – англ.), згідно з якою у короткотерміновій перспективі організаційну поведінку визначає досвід [12]. В українському контексті ця модель пояснює, чому за відсутності чітко визначених орієнтирів та цілей реформи були спрямовані на мінімальну адаптацію попередньої радянської системи до змінених соціально-економічних умов.

У руслі реформування лісоресурсної сфери власнісний статус лісів має особливо важливе значення. Земельний кодекс України та Лісовий кодекс України щодо форм власності на землі лісового фонду констатують, що ліси можуть перебувати в державній, комунальній і приватній власності. На цьому етапі майже всі ліси України є власністю держави, що, на погляд Я.В. Ковалю, "недостатньо вписується в ринкове середовище" [3]. Безперервне право державної власності на ліси в Україні реалізується через ради народних депутатів різних рівнів та іншими органами влади вкрай неефективно. Загальновизнані у світі засади сталого управління лісами законодавчо не закріплені і не є обов'язковими для лісокористувачів [9].

Законодавча норма щодо трьох форм власності та наявність великої кількості лісокористувачів в особі різних міністерств, відомств і організацій зумовлюють потребу здійснення ефективної ринково зорієнтованої політики з проблем власнісного статусу лісів [3].

Як вважає Є.В. Мішенін [6], трансформація відносин власності у лісоресурсній сфері, як визначальний складник ринкових перетворень у лісовому господарстві, має вирішувати такі основні питання:

1. Формування приватного сектору лісового господарства, здатного створити конкуренцію державному (монопольному), зменшити рівень відповідальності держави за ефективність господарювання, а також збільшити фінансові потоки на основі розвитку приватного лісогосподарського підприємництва та екологізації систем плати за використання лісових ресурсів.

2. Запровадження плюралізму форм власності на ліси та розширення організаційно-правових форм лісогосподарювання (зокрема механізму оренди як основи підвищення ефективності лісогосподарського виробництва з метою збільшення лісистості території) у контексті реалізації принципів сталого розвитку.

Варто зауважити, що сучасна національна лісова політика України є спрямована лише на підтримку державних лісів, а міжнародний досвід свідчить про те, що вона має успіх лише тоді, коли підтримує всі форми власності. У державних лісах менеджмент краще підтримує суспільні функції, ніж у приватних, а прибутковіший у приватних лісах.

Приватна власність на ліси, поряд з вадами, має і певні переваги. Господарство за цих умов невіддільне від присвоєння продукту своєї праці, а це вагомий стимул розвитку лісогосподарського виробництва, чинник подолання збитковості лісових підприємств та зміцнення їхнього фінансового становища. Наділення правами лісовласності дає власникам свободу щодо тих форм господарювання, які відповідають їхнім вимогам та інтересам [3]. Як зауважує Є.В. Мішенін: "формування організаційно-економічного механізму приватного лісогосподарювання (лісовирощування), залучення до лісової власності підприємницьких структур, та широких верств населення певною мірою виступає як гарант стабільності в суспільстві" [6].

Згідно зі статтею 12 Лісового кодексу України, набуття приватної власності відбувається таким чином:

- громадяни та юридичні особи України можуть безоплатно або за плату набувати у власність у складі угідь селянських, фермерських та інших господарств замкнені земельні лісові ділянки загальною площею до 5 гектарів. Цю площу може бути збільшено в разі успадкування лісів згідно із законом;
- громадяни та юридичні особи можуть мати у власності ліси, створені ними та набуті у власність у встановленому порядку земельні ділянки деградованих і малопродуктивних угідь, без обмеження їх площі;
- ліси, створені громадянами та юридичними особами на земельних ділянках, що належать їм за правом власності, перебувають у приватній власності цих громадян і юридичних осіб.

Виникнення права приватної власності на ліси регулює стаття 13 Лісового кодексу:

- право приватної власності на ліси громадян та юридичних осіб України виникає з моменту одержання ними документів, що посвідчують право власності на земельну ділянку, та їх державної реєстрації;
- ліси, отримані у спадщину іноземними громадянами, особами без громадянства та іноземними юридичними особами, підлягають відчуженню протягом одного року;

– документом, що посвідчує право приватної власності на ліси, є державний акт на право власності на землю, виданий на відповідну земельну ділянку.

Хоча Лісовий кодекс і визнає, що приватна власність на ліси має право на існування, однак в Україні не створено інституційного забезпечення ведення приватного лісового господарства. У доповіді Л. Айрленда (Єльський ун-т), С. Зібцева, П. Поповича (Національний університет біоресурсів і природокористування України) та Ю. Бігуна (Шелтервуд системс, США), виголошеній на науково-практичному семінарі «Екологічна економіка та менеджмент сталого лісового господарства в Українських Карпатах» (Львів, 2007 р.), було звернено увагу на такі аспекти діяльності зі створення лісів приватної власності на землях, де їх раніше не було:

- землю під заліснення можна взяти в оренду, або змінити цільове призначення вже існуючих земельних ділянок. Чи потрібно створювати суб'єкт господарювання певної організаційно-правової форми, згідно з Господарським кодексом, чи лісогосподарську діяльність може вести фізична особа, яка не є суб'єктом господарювання;
- чи потрібно перед початком робіт зі створення приватних лісів на землях, де їх раніше не було, проводити лісовпорядкування, змінюючи весь комплекс лісовпорядних і вишукувальних робіт;
- чи може фізична особа сама проектувати посіви в розсадниках, шкільках і плантаціях? Чи обов'язково затверджувати ці проекти, хто має це робити і в якому порядку;
- хто повинен підписувати акти технічного приймання посівів у розсадниках, робіт у шкільках і плантаціях.

Беручи до уваги ці аспекти організаційно-правової невизначеності щодо створення приватних лісів, не варто сподіватись на істотне збільшення їхньої площі у найближчому майбутньому. Винятком можуть стати плантації швидкорослих деревних порід, зокрема, біоенергетичні плантації.

Однак приватизація лісів в Україні розпочалася і відбувається стихійно. У монографії [3] подається площа лісів, що була у користуванні окремих громадян ще десять років тому – 6,4 тис. га. Згідно з даними форми N 6-зем державної статистичної звітності "Звіт про наявність земель та розподіл їх за

власниками землі, землекористувачами, угіддями та видами економічної діяльності", станом на 01.01.2007 р., у приватній власності в Україні було уже 318,2 тис. га лісових земель (3,1 %), з них лісів, тобто вкритих лісовою (деревною та чагарниковою) рослинністю земель – 308,3 тис. га (3,2%), зокрема поєззахисних смуг – 83, 9 тис. га (18,2 %) та 23,1 тис. га (2,3%) інших захисних насаджень.

Як засвідчили наші дослідження в межах проекту Програми Європейського Союзу ENPI-FLEG із залученням широкого кола зацікавлених осіб (табл.), актуальною залишається низка проблем, пов'язаних із невизначеною власністю на ліси [10].

Таблиця

Проблеми, пов'язані з власністю на ліси, вказані учасниками круглих столів у межах проекту програми ENPI-FLEG

Місце проведення	Думка респондентів
Старо-Самбірський р-н Львівської обл.	Ліси, що не входять у лісосічний фонд (особливо при річках), колишні землі колгоспів – першочерговий об'єкт самовільних рубань (у Львівській обл. 34 тис. га лісів, не закріплених за користувачами)
Косівський р-н Івано-Франківської обл.	Проблеми подальшої долі лісів, що були в минулому у приватній власності: сумніви щодо ефективності приватного лісового господарства у випадку проведення реституції (високі податки); як поділити ліс між багатьма спадкоємцями; ідея віддати ліси у комунальну власність громад не викликає схвалення нащадків колишніх власників
Хустський р-н Закарпатської обл.	Проблема ділянок, які до війни належали дрібним приватним лісовласникам (проблема не системна, існує лише в окремих випадках).
Березнівський р-н Рівненської обл.	Багато лісів залишаються без чітко визначеного власника (особливо колишні колгоспні ліси).

Досвід центральноєвропейських країн щодо реституції (повернення колишнім власникам) і приватизації лісів переконливо свідчить, що процесам приватизації лісів повинне передувати створення відповідних інституцій, здатних надавати приватним лісовласникам відповідні послуги, консультації та здійснювати належний контроль за веденням лісового господарства. Україні не варто радикально трансформувати державну форму власності на ліси, оскільки це може призвести до негативних екологічних і економічних наслідків та порушення принципів сталого управління лісами. У приватну власність доцільно передавати, насамперед, ділянки, які відокремлені від контурів великих лісових масивів і прилягають до фермерських господарств.

Оскільки в минулому сьогоднішні ліси агроформувань, зазвичай, були приватними, то саме їх приватизація могла б порушити державний монополізм і стати основою утвердження приватної власності у лісовому секторі України. Розробляючи відповідне законодавство, доцільно проаналізувати досвід реституції власності на ліси в країнах Центральної Європи і країнах Балтії. Адже перебіг цих процесів у кожній державі зумовив різні наслідки. В Угорщині, напр., приватизація розпочалась у 1990 р. і всі колишні ліси с.-г. кооперативів стали знову приватними лісоволодіннями, а в Румунії – тільки у 2000-2001 рр. із обмеженнями розмірів лісових масивів, які можуть бути приватизовані. У Словенії в приватних руках – дві третини лісів, а у Словаччині та Латвії – понад третина. Ці зміни посилили роль лісового сектору, відкрили нові ринки та підвищили ефективність лісового менеджменту, однак на початковому етапі реституції траплялися випадки несталого, виснажливого лісокористування.

Варта уваги і замовчувана проблема безсистемного надання ділянок лісового фонду у довгострокове тимчасове користування (ДТК) суб'єктам підприємницької діяльності. Ст. 18 ЛКУ визначає довгострокове тимчасове користування лісами, як засноване на договорі про строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт терміном від одного до п'ятидесяти років. Названа форма користування лісами державної та комунальної власності здійснюється без вилучення земельних ділянок у

постійних лісокористувачів на підставі рішення відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, прийнятих в межах їхніх повноважень за погодженням з постійними користувачами лісами та органом виконавчої влади з питань лісового господарства АР Крим, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства. Цією ж статтею визначено, що суб'єктами цих правовідносин можуть бути, крім власників лісів та постійних лісокористувачів, підприємства, установи, організації, громадяни України, іноземці та особи без громадянства, іноземні юридичні особи. Тимчасовим лісокористувачам заборонено передавати виділені лісові ділянки іншим особам. Звертаємо увагу, що законом дозволено отримувати лісові ділянки у ДТК всім громадянам України, особам без громадянства і навіть іноземним громадянам [7].

Окремі умови під час виділення лісів для потреб рекреації запроваджено Порядком спеціального використання лісових ресурсів, який затверджений Постановою КМУ № 761 від 23.05.2007 р. (надалі – Постанова № 761). У цьому нормативному акті (п. п. 34, 35) вказано, що таке виділення здійснюють з урахуванням схем районного планування, генеральних планів розвитку населених пунктів, програм розвитку лісового господарства Автономної Республіки Крим, областей, а також матеріалів лісовпорядкування. У разі відсутності зазначених схем, планів і програм або інших матеріалів, пропозиції щодо виділення лісових ділянок для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей можуть вносити органи Держкомлісгоспу, власники лісів або постійні лісокористувачі, зацікавлені підприємства, установи, організації і громадяни. На жаль, в більшості регіонів такі схеми і плани відсутні, а доступна документація (зокрема і матеріали лісовпорядкування) не містять інформацію про можливості виділення ділянок для рекреації, тому підшукування ділянок зазвичай є питанням майбутніх лісокористувачів.

У Постанові № 761 наголошено, що рішення щодо рекреаційної придатності конкретної території, вибору місць розміщення рекреаційних об'єктів, здійснення прогнозування можливої деградації лісових екосистем, планування господарських і природоохоронних заходів, спрямованих на усунення або запобігання негативному впливу надмірного рекреаційного

навантаження приймається на основі функціонального зонування лісів і визначення рівня рекреаційного навантаження.

Для використання корисних властивостей лісів тимчасовим лісокористувачам надано право здійснювати господарську діяльність у лісах з дотриманням умов договору та отримувати продукцію і доходи від такої діяльності, а також за погодженням з лісгоспами зводити тимчасові будівлі і споруди, необхідні для ведення господарської діяльності. Поряд з цим, на них накладено обов'язки виконувати встановлені обмеження та обтяження в обсязі, передбаченому законом та договором, дотримуватись режиму використання лісових земель, вести роботи способами, які забезпечують збереження оздоровчих і захисних властивостей лісів, а також створюють сприятливі умови для охорони, захисту і відтворення типових та унікальних природних комплексів і об'єктів, сприяти формуванню екологічної мережі. Окрім того, ст. 74 Лісового Кодексу передбачає, що використання корисних властивостей лісів для рекреаційних та наукових потреб здійснюється з урахуванням вимог щодо збереження лісового середовища і природних ландшафтів і додержання правил архітектурного планування приміських зон і санітарних вимог. На лісокористувачів, які використовують ліси для відпочинку, згадана норма накладає додатковий обов'язок проводити благоустрій виділених ділянок [7].

На практиці для виділення лісових ділянок у ДТК за межами населених пунктів на сьогодні достатньо отримати лише два погодження: від лісгоспу, на землях якого розташована ділянка, та з відповідного обласного управління лісового та мисливського господарства. Якщо ділянка перебувала в межах території або об'єкта природно-заповідного фонду, потрібно було надати (до введення в дію наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України № 330 від 22.06.2009 року, яким затверджено Положення про рекреаційну діяльність у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду України) також відповідне погодження з обласного управління охорони навколишнього природного середовища (підстава – ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Зібрані матеріали подають голові обласної адміністрації, який і приймає остаточне рішення (розпорядження) про надання лісових ділянок у користування [7].

Як засвідчує практика, таке нормативно-правове регулювання зумовлює низку проблем:

1. У багатьох випадках тимчасові власники обмежують права громад на доступ у ліси, ігнорують їхні інтереси. Це – досить поширене обмеження стосовно перебування в лісах, наданих у тимчасове довгострокове користування, суперечить статті 20 Лісового кодексу України "Права та обов'язки тимчасових лісокористувачів на умовах довгострокового користування", в якій вказано, що тимчасові лісокористувачі на умовах довгострокового користування зобов'язані дотримуватися встановленого законодавством режиму використання земель і не порушувати прав інших лісокористувачів.
2. Чинний порядок збору коштів за довгострокове тимчасове користування ділянками лісового фонду на сьогодні не є ефективним джерелом компенсації втрат, пов'язаних з використанням ресурсів суб'єктами підприємницької діяльності на виділених у користування ділянках лісового фонду.
3. Не визначено критеріїв віднесення певних ділянок у категорію можливих об'єктів для довгострокового використання СПД;
4. Недостатньо прозорими є процедури виділення лісових ділянок у тимчасове користування. Визначено лише перелік документів, який готують підприємці, що претендують на отримання ділянки у довгострокове тимчасове користування (погодження на рівні лісокористувача, ОУЛМГ, іноді ще й бізнес-план) для затвердження рішення головою облдержадміністрації. Чітких критеріїв, якими має керуватись спеціально створювана комісія на рівні обласного управління лісового господарств при прийнятті рішень, не виписано.

Висновки. Впродовж двох останніх десятиліть ХХ ст. унаслідок суспільних змін відбулась зміна парадигм лісової політики: спершу від політики, базованої на державній власності та державному регулюванні до підходів ринкової економіки, пізніше – до підходів, базованих на інтересах громад і концепції сталого розвитку. Ці парадигми не витіснили одна одну, а спричинилися до кумулятивного ефекту *поєднання політичних і управлінських альтернатив* – командно-контрольних, саморегулятивних і стимулювальних,

спроможних інтегруватися відповідно до політичного контексту [8]. Лісова політика розвинених країн впродовж останніх років дедалі більше спрямована на стале управління лісовим господарством, все значнішу увагу приділяють екологічним і соціальним функціям лісу. Це знаходить відображення й у міжнародних і національних стратегіях та інструментах лісової політики щодо структури власності на ліси.

Право власності залишається важливим чинником для забезпечення надходження інвестицій, дотримання соціальної справедливості і досягнення сталого розвитку. Для сформованої ефективної і водночас справедливої системи власності потрібні зусилля поколінь. Право власності не може бути виокремленим із ширшого загальнополітичного і суспільного контексту. Воно повинне сприяти інтеграції і сталому розвитку суспільства. Тому сучасні інституції повинні гармонійно поєднувати переваги ринкової системи і *приватної власності з державною власністю* та державним регулюванням. Цей принцип є справедливим і щодо лісового сектора економіки.

Беручи до уваги важливість національних особливостей, національного суверенітету над природними ресурсами і державної відповідальності у справі забезпечення сталого лісокористування, наголошуючи на важливості структури власності на ліси як чинника досягнення прогресу у сфері сталого менеджменту лісового господарства, тобто використання лісів такими способами і темпами, які дають змогу підтримувати їх біорізноманіття, продуктивність, здатність до відновлення, життєздатність і можливість виконувати як в цей час, так і в майбутньому широкий спектр екологічних, економічних та соціальних функцій на місцевому, національному і глобальному рівнях, не завдаючи шкоди іншим екосистемам, пропонуємо:

1. Розробити і затвердити «Національну лісову політику», яка б забезпечила виконання лісами (незалежно від їхньої форми власності і відомчої приналежності) широкого спектру екологічних, економічних та соціально-культурних функцій в інтересах усього суспільства з урахуванням міжнародних зобов'язань країни, зокрема вимог ФАО до формування національних лісових програм, рішень конференції міністрів з охорони лісів «Ліси Європи – 2020» (Осло, 2011), положень щодо лісів документу «Майбутнє, якого ми хочемо» конференції ООН «Ріо +20» (Ріо

де Жанаейро, 2012), Львівського форуму «Ліси в зеленій економіці. Завдання та заходи для країн Східної Європи і Північної та Центральної Азії» (Львів, 2012).

2. Забезпечити переведення земель, що самозаліснились на не використовуваних низькопродуктивних і невикористовуваних ділянках з сільськогосподарських у лісові (з подальшою приватизацією, чи передаванням у ДЛФ).
3. Розробити нормативно-правову базу та економічний механізм стимулювання розширення лісорозведення на непродуктивних сільськогосподарських землях із урахуванням можливості різних форм власності.

Список використаних джерел

1. Аслунд А. Розбудова капіталізму. Трансформації в країнах колишнього Радянського блоку/ Андерс Аслунд // Перекл. з англ. – К.: Дух і літера, 2003. – 636 с.

2. Бураковський І. Економічні перетворення в Україні / І. Бураковський, В. Новицький // Політичні і економічні перетворення в Росії і Україні. – М.: Три квадрата, 2003. – С. 71-108.

3. Коваль Я.В. Проблеми лісу в контексті трансформації економіки країни / Я.В. Коваль // Економіка природокористування і охорони довкілля: зб. наук. праць НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України / Данилишин Б.М. (відп. ред.). – К., 2006. – С. 14-21.

4. Концепція реформування та розвитку лісового господарства України // Ліс. і мислив. журн. – 2005. – № 4. – С. 3-5.

5. Лісовий кодекс України: Офіційне видання. – К.: Видавничий Дім "Ін. Юре", 2004. – 172 с.

6. Мішенін Є.В. Еколого-економічні передумови трансформації власності на ліси / Є.В. Мішенін // Научные труды ДонНТУ. Серия: Экономическая. – 2004. – Вып. 69. – С. 131-136.

7. Постанова КМУ №761 від 23.05.07 «Про регулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів». Доступно з : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=761-2007%EF>.

8. Соловій І.П. Політика сталого розвитку лісового сектора економіки: парадигма та інструменти : моногр. / Соловій І.П. – Львів: Вид-во ТзОВ «Ліга-Прес», 2010. – 368 с.

9. Синякевич І. М. Еколого-економічні передумови реформування лісової політики / І.М. Синякевич, І.П. Соловій // Наук. праці Лісівничої акад. наук України : зб. наук. праць. – 2004. – № 1. – С. 27-30.

10. Проблеми доступу місцевого населення до лісових ресурсів та незаконні рубки в лісах Карпат і Західного Полісся : моногр. / [Чернявський М. В., Соловій І. П., Генік Я. В. та ін.]; під. ред. М. В. Чернявського, І. П. Соловія, Я. В. Геніка. – Львів: Зелений Хрест, Ліга-Прес. – 2011. – 256 с.

11. Україна. Довідка про сектор лісового господарства. Стан і можливості розвитку. – Світовий банк, PROFOR, 2006. – 24 с.

12. David P.A. Why are institutions the "carriers of history"?: Path dependence and evolution of conventions, organizations and institutions/ P.A. David // Structural change and economic dynamics. – Vol. 5, no 2. – 1994.

13. Hedlung S. Hur manga Russland efter Soviet? / S. Hedlung. Stockholm, 1993.

14. Humpreys D. Logjam: deforestation and the crisis of global governance / David Humpreys. – London: Earthscan, 2006. – P. 11-21.

15. Nordberg M. State forest management reforms in three ex-Soviet republics. Reforms, reasons and differences / Mats Nordberg// Doctoral thesis No 2007:67. – Swedish University of Agricultural Sciences, Faculty of Forestry. – Uppsala, 2007. – 46 p.

16. Swinnen J.F.M. Agricultural privatization, land reform and farm restructuring in Central and Eastern Europe: a comparative analysis/ J.F.M. Swinnen, E. Mathijs // Swinnen, J.F.M., Buckwell, A., Mathijs, E. (eds.). Agricultural privatization, land reform and farm restructuring in Central and Eastern Europe. – Aldershot, UK. – 1997.

17. The future we want. the outcome document of the United Nations Conference on Sustainable Development “ Rio+20”, Rio de Janeiro, 2012.

18. Tomlinson C. E. How private owners saved the Southern forest/
C. E. Tomlinson // Forest Landowner. –November/December. – 2004. – P. 9-11.

И.П. Соловий

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ОТНОСИТЕЛЬНО
СОБСТВЕННОСТИ НА ЛЕСА: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И
АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**

Проанализированы современные тенденции трансформации собственности на леса на международном уровне в контексте приоритетов лесной политики и конкуренции широкого спектра политических, экономических и социальных интересов. Проанализированы также сильные и слабые стороны государственной, частной и коллективной собственности на леса. Рассмотрены проблемы трансформации статуса собственности лесов в Украине в контексте реформирования экономики. В частности, проанализированы особенности и выявлены недостатки организационно-экономического механизма использования участков лесного фонда субъектами предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: долгосрочное временное пользование участками лесного фонда, лесная политика, устойчивое развитие лесного хозяйства, формы собственности

**NATIONAL FOREST POLICIES CONCERNING FOREST OWNERSHIP:
INTERNATIONAL EXPERIENCES AND CURRENT CHALLENGES**

Current trends for transforming forests ownership at the international level analyzed in the context of the forest policy priorities and in the framework of wide range of political, economic and social interests competition. Also the strengths and weaknesses of public, private and collective forms of forest ownership analyzed. The problems of forests ownership status transformation in Ukraine discussed in the context of economic reforms. The characteristics and shortcomings of the practices of forest plots long term renting analysed. It's allowed to define gaps in the organizational and economic mechanism of such forest plots use for the commercial purposes.

Key words: long-term tenure of forest areas, forest policy, sustainable forest management, ownership forms