

УДК 630:627.3

ВЛАСНІСТЬ НА ЛІСИ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ¹

В. Непийвода

*Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи,
вул. Хрещатик, 5, м. Київ, 01001 Україна*

Право власності на ліси зазвичай розглядається як найважливіша ланка зв'язку між лісами й благами від їх використання. У цій статті проаналізовано реформування права власності на ліси в Україні. Наведено різні погляди на це питання, розглянуто відповідні нормативні акти, обговорено різні шляхи реформування та оцінено їх перспективи. Урізноманітнення сучасної структури власності на ліси, яка фактично є виключно державною, шляхом творення приватного і комунального сектора розглядається як оптимальний варіант. Насамкінець запропоновано відповідні зміни до чинного законодавства та політики.

Ключові слова: право власності на ліси, підтримне лісове господарство, реформування.

Інститут права власності являє собою найважливішу ланку зв'язку між ресурсами та корисними властивостями лісів і благами від їх використання. Ефективне регулювання цього інституту – потужний важіль впливу, за допомогою якого суспільство може утвердити принципи підтримного розвитку в лісовому господарстві. Як доводить досвід розвинених держав, неможливо обрати “найкращу” форму власності на ліси. Проте найуспішнішою є модель, де встановлено стійку рівновагу між державною, комунальною та приватною формами власності.

В Україні реформування інституту права власності на ліси (лісові землі та ресурси) проходить набагато повільніше ніж у більшості держав Центральної та Східної Європи. Вітчизняне законодавство в цій галузі є доволі заплутаним, містить багато суперечностей та прогалин. Непослідовні дії влади свідчать про відсутність опрацьованої стратегії реформування. Однак зі значною мірою певності можна припустити, що структура власності на ліси в Україні в майбутньому зазнає докорінних змін. Зважаючи на це, основна мета правової науки на цій ділянці полягає в пошуку оптимальних шляхів реформування.

При цьому слід урахувати певні міркування загального характеру. Зокрема, треба звернути увагу на особливості регіонів. Адже цілком очевидно, що не можуть використовуватися цілком однакові підходи до реформування, скажімо, в Закарпатській області, де ліси вкривають 53% території, й у Запорізькій, лісистість

¹Дослідження, пов'язані з написанням цієї статті, проведені насамперед у межах Junior Faculty Development Program, яку фінансував Державний департамент США та організували Програма ім. Фулбрайта в Україні й Американські ради міжнародної освіти (ACSTR/ACCELS). Висловлені тут погляди належать авторові й можуть не збігатися з поглядами зазначених організацій.

якої не перевищує 3% [2]. Велику цінність становить досвід країн з розвинутою ринковою та перехідною економікою. Однак, не можна вест мову про його механічне перенесення, оскільки правові норми та політичні інструменти мають добре пристосовуватися до умов України.

Ключове питання в Україні полягає в тому, чи зберегти виключність державної власності на ліси, яка фактично існує і закріплена Лісовим кодексом України (частина перша ст. 6) [3], чи впровадити багатоманітну структуру власності на них, яка задекларована в Земельному (частина перша ст. 56) [4] й Цивільному (частина третя ст. 373; частина перша ст. 374) [5] кодексах України. З погляду формування законодавства це означає, що в першому випадку норми, які передбачають приватну й комунальну форму власності на ліси, мають бути скасовані. А в другому – що положення про багатоманітність форм власності на ліси треба відобразити у всіх відповідних нормативно-правових документах, а також опрацювати механізм набуття лісів у власність приватними й комунальними суб'єктами.

Значна частина вітчизняних науковців та практиків є прихильниками першого варіанта. Ліс, згідно з таким баченням, мусить перебувати лишень в державній формі власності, зважаючи на його виняткове значення для суспільства та довкілля. А запровадження приватної чи комунальної форми власності на ліси спричинило б їх негайну руйнівну експлуатацію [6].

На сьогодні стає чимраз очевиднішим, що подальше функціонування лісогосподарської галузі України в умовах ринкової економіки вимагатиме розвитку за другим варіантом. Насамперед, консервація монопольної державної власності на ліси є анахронізмом у добу, коли фізичні та юридичні особи наділяються широкими правами, декларується рівноправність різних форм власності та їх підтримка з боку держави.

Не менш важливим моментом є й те, що збереження монопольної державної власності недоцільне з економічного погляду [7 : 75] і не гарантує належного рівня охорони лісових екосистем. Прихильники такого збереження воліють не наголошувати на тому, що утримання у власності лісів для будь-якого суб'єкта, в тому числі й для держави, пов'язане не лише з перевагами, але й з відчутними матеріальними витратами на ведення лісового господарства. В Україні на сьогодні державне фінансування не покриває навіть нагальних потреб на відтворення лісів² [8]. Навряд чи можна сподіватися істотного покращення в цій галузі в осяжному майбутньому. У такій ситуації відмова від пошуку інших джерел фінансування та нових схем господарювання була б, щонайменше, безвідповідальною. Окрім того, монопольна власність держави на ліси в умовах ринкової економіки може виявитися сприятливим підґрунтям для корупції, насамперед при наданні ліцензій на заготівлю деревини приватним підприємствам [9]. Передавши ж частину лісів (оплатно чи безоплатно) іншим категоріям власників, держава перекладає на їх плечі й основний тягар господарювання. Щобільше, оподатковує це майно, зберігаючи, однак, дієві економічні та адміністративні важелі впливу на власника.

Не можна погодитися й з емоційними твердженнями про неминучу загибель лісів у руках приватника. Найнебезпечнішим є стан непевності перехідного періоду: коли твердо не врегульовано відносин власності, не визначено шляхів і часових меж реформування. Отож, суб'єкт господарювання (незалежно, приватний чи публічний)

²Наприклад, 2002 року капітальні вкладення на охорону і раціональне використання лісових ресурсів становили лишень 616 тис. грн. [2 : 216].

квапиться добути з лісів усі можливі матеріальні блага, оскільки непевний, чи матиме змогу робити це в майбутньому. Це й спричиняє руйнівну експлуатацію. Коли ж існують надійні гарантії прав власності – проблема з приватним сектором полягає радше в тому, що обсяги заготівлі лісових ресурсів занадто низькі, як свідчить досвід балтійських держав [10].

Таким чином, закріплення в законодавстві України поряд з правом державної власності ще й права приватної та комунальної власності на ліси є цілком обґрунтованим. Тепер основне завдання полягає в наповненні цього декларативного положення реальним змістом, оскільки на сьогодні не передбачено механізму формування комунальних лісів і допускаються дуже обмежені можливості для набуття лісів у приватну власність.

Справжнє реформування потребуватиме значно радикальніших кроків. А саме відчуження з державної власності значної частини лісових земель приватним та публічним комунальним власникам. Така думка вже неодноразово висловлювалася [7; 8; 11]. Цілковито погоджуючись із ідеєю урізноманітнення форм власності на ліси, не завжди можна погодитися з запропонованими шляхами її втілення. Розглянемо це питання детальніше.

Засадничим підходом до реформування інституту власності на ліси в Центральній Європі та Балтії є реституція [10]. Проте, закріплену в українському законодавстві (частина четверта ст. 80 ЗК України) відмову від реституції власності, в тому числі лісів, слід визнати виправданою. В умовах нашої держави вона означала б відтворення колоніальної структури власності початку ХХ ст., коли основна частина природних ресурсів країни зосереджувалася в руках невеликої групи осіб, здебільшого чужоземців.

Щодо приватизації великих лісових масивів, які мають експлуатаційне значення, Я. Коваль та І. Антоненко [11] вважають доцільним, щоб з політичних мотивів (негативне ставлення до приватизації лісів значної частини громадян України) впровадженню інституту приватної власності на ліси передувала практика оренди державних лісових земель, при цьому посилаючись на досвід Канади як на позитивний.

З такими міркуваннями не можна погодитися. Принциповий висновок з канадського досвіду, полягає в тому, що орендар ніколи не порядкуватиме в орендованому, тобто чужому, лісі як справжній господар [12]. Тому немає сенсу копіювати в Україні систему, яка визнається самими канадськими вченими недосконалою. Мова, звичайно ж, не йде про цілковиту відмову від застосування оренди в лісгосподарському секторі. Вона може виявитися доволі ефективною при використанні окремих ресурсів і корисних властивостей лісів (живиці, інших недеревинних ресурсів, рекреаційних, естетичних властивостей). Однак, оренда не повинна ставати провідним принципом господарювання в лісах.

Пропозиції про акціонування певних лісових масивів з подальшим продажем акцій трудовим колективам та збереженням контрольного пакету акцій за державою [11 : 65], а в іншому випадку [11 : 66] – передання лісів у власність трудових колективів видаються також неприйнятними. Практика передання чи пільгового продажу державного майна трудовим колективам, як показує досвід в інших галузях народного господарства, дискредитувала себе. Справа, швидше за все, зведеться до штучного банкрутства таких підприємств та придбання за безцінь цих майнових комплексів (у тому числі лісових земель) певними приватними структурами. Суспільству, таким чином, буде завдано подвійної шкоди: державне майно відчужено

за безцінь, а до того ж ефективність роботи лісгосподарських підприємств істотно знизиться.

Тому в процесі приватизації великих лісових масивів, які мають експлуатаційне значення, а також пов'язаного з ними майна лісгосподарських підприємств, провідне місце повинен посісти відкритий продаж на конкурсних засадах. Перевага цього методу роздержавлення полягає не лише в тому, що він забезпечує надходження найбільших коштів від відчуження. Це найшвидший метод, а тому дає змогу уникнути всіляких проміжних стадій та пов'язаної з ними невизначеності, яка й створює найбільшу небезпеку для лісів. Особа власника чітко визначена, отож не виникатиме труднощів із установленням суб'єкта, відповідального за стан справ у конкретному маєтку. Гласність цього процесу дає змогу обрати власника, який найбільшою мірою спроможний провадити господарювання відповідно до принципів підтримного розвитку. Право брати участь у таких конкурсах, у принципі, може належати будь-яким юридичним та фізичним особам, якщо немає на це обмежень, встановлених іншими нормативними актами. Однак перевагами мають користуватися суб'єкти, які можуть забезпечити підтримне лісове господарство внаслідок наявної в них матеріально-технічної бази, досвіду відповідної роботи чи достатніх фінансових ресурсів.

Розвиток публічної комунальної форми власності на ліси цілком відповідатиме сучасному українському законодавству й узгоджуватиметься із загальною світовою тенденцією до децентралізації та підвищення ролі територіальних громад у лісовому господарстві. Тому державі необхідно безоплатно передати частину земель лісового фонду в комунальну власність. Найбільший інтерес тут становитимуть не експлуатаційні ліси, а ті, що забезпечують людей нематеріальними цінностями та задовольняють повсякденні потреби громад у лісових ресурсах (колишні колгоспні ліси, лісопарки, міські ліси).

Питання реформування власності на ліси тісно пов'язане з питанням власності на землі сільськогосподарського призначення. Законодавство України передбачає рівні можливості для громадян у процесі приватизації сільськогосподарських угідь. Певна річ, що забезпечити таку рівність на практиці нелегко. В одних регіонах (Центральна Україна, Степ) сільськогосподарських земель вдосталь, вони кращі за своїми властивостями. З іншого боку, тут обмаль лісів. Це означає, що ліси небагато важать з погляду економіки, але відіграють важливу роль для довкілля. Тому в цих регіонах ліси доцільно зберегти в державній власності, а приватну ініціативу спрямувати на лісорозведення на землях, що вийшли з сільськогосподарського вжитку.

Становище в інших частинах країни (Карпати, Полісся) докорінно відмінне. За нестачі сільськогосподарських земель і при їх низькій родючості основним багатством виступають землі, що входять до складу лісового, водного та природно-заповідного фондів (ліси, луки, сіножаті, полонини тощо). Скажімо, у Верховинському районі Івано-Франківської області взагалі відсутні угіддя, які за чинними стандартами можуть кваліфікуватися як орні землі, а на одного мешканця району припадає лише 0,03 га ріллі. Водночас ліси вкривають цілковиту більшість території. Не слід нехтувати й того факту, що в окремих гірських районах на початку 1960-х до складу лісового фонду було включено тисячі гектарів "невжиткових" площ, які споконвіку перебували в приватній чи громадській власності селян.

Цілком логічно за рахунок лісового фонду бодай почасти вирівняти можливості набуття у власність землі для мешканців цих регіонів. Проте, в той час як

приватизація сільськогосподарських земель перебуває в заключній фазі, законодавство допускає її лишень щодо мізерної частини лісового фонду.

З початку 1990-х, після розпаду колгоспів, у гірських районах їх ліси фактично опинилися без господаря. Проте і в інших регіонах, де сільськогосподарські підприємства- правонаступники колгоспів збереглися, ситуація не краща [13]. Лісова політика держави (значною мірою через брак необхідного законодавчого підґрунтя) не знайшла оптимального підходу. Від ідеї передати колишні колгоспні ліси в приватну чи комунальну власність відмовилися, пішовши шляхом створення на їх базі окремих лісгосподарських підприємств або передавання цих лісів держлісгоспам. Перший захід однозначно негативно сприйняло місцеве населення, оскільки він не враховував його інтересів. А передавання колишніх колгоспних лісів у відання держлісгоспів було суто формальним, тому що не супроводжувалося виділенням коштів, необхідних для господарювання. Щобільше, навіть на кінець 2003 року юридично невизначеною залишалася належність понад 600 тис. га земель лісового фонду й полезахисних смуг [14]. Як наслідок, офіційні джерела визнають факт “неконтрольованого використання лісових ресурсів”, а в окремих випадках – “знищення або значного пошкодження” колишніх колгоспних лісів (частка яких в Україні становить 26%) [13].

Незважаючи на очевидну запізнілість, питання передавання невеликих ділянок колишніх колгоспних лісів у приватну власність мешканців регіонів з недостатніми сільськогосподарськими угіддями й чіткого законодавчого оформлення їхніх прав залишається відкритим, оскільки воно життєво важливе для добробуту цієї категорії громадян України. Установлена в законодавстві площа, до 5 га, видається достатньою для утримання у власності лісу як джерела додаткового прибутку для селянських господарств. Стає можливою й реабілітація таких лісів, оскільки буде залучено тисячі додаткових робочих рук. За умови незначної в грошових вимірах підтримки держави (пільговий продаж садивного матеріалу, поширення фахової інформації) це цілком реально.

При творенні недержавного сектора власності на ліси не слід виключати й ще одну можливість безоплатного передавання державних лісів (не тільки земель лісового фонду) у приватні руки. В цьому разі безоплатність передавання пов’язується з неприбутковим природоохоронним характером діяльності нового власника на цих землях. Отримати ліси у власність таким чином можуть, як правило, природоохоронні фонди, релігійні громади тощо. Для того, щоб повною мірою врахувати індивідуальні особливості кожного об’єкта, а також запевнити дотримання публічних інтересів (наприклад, права доступу загалом на ці об’єкти) дієвим засобом може виявитися укладення договорів охоронного обмеження одночасно з приватизацією [15].

Видається, що на кінець реформування власності на ліси оптимальною буде її структура, подібна до інших європейських країн: в державній власності перебуває 50 – 60% лісів, а комунальні та приватні власники (фізичні та юридичні особи) посідають 40 – 50% лісових земель.

Практичне втілення висловлених пропозицій матиме успіх лишень у разі їх належного законодавчого оформлення. Передусім необхідно закріпити багатоманітність форм власності на ліси в провідному галузевому документі – Лісовому кодексі України, сформулювавши ст. 6 таким чином:

“Ліси (лісові землі та ресурси) є національним надбанням³ України. Будь-яку діяльність у лісах належить провадити з урахуванням інтересів усього Українського народу на основі принципів підтримного розвитку та охорони довкілля.

Право власності на лісові землі та ресурси в Україні реалізується в формі публічної (державної та комунальної) і приватної власності. Усі форми власності є рівноправними.

Положення цього кодексу та інших актів законодавства України поширюються на всі ліси незалежно від того, в якій формі власності вони перебувають. Держава сприяє утвердженню підтримного господарювання в лісах усіх форм власності.”

Цілком очевидно, що комунальна форма власності стосується лісів міських та сільських територіальних громад. А приватна форма охоплює як ліси, що перебувають у власності фізичних осіб, так і ліси різноманітних юридичних осіб (промислових компаній, природоохоронних товариств, релігійних громад тощо). Тобто діяльність юридичних осіб може мати на меті отримання прибутку, або носити неприбутковий характер.

Функції з опрацювання національної лісової політики та її реалізації доцільно й надалі залишити у виключній компетенції держави як виразника інтересів усього суспільства (хоч в умовах демократичної держави це, звісно, передбачає участь у цьому процесі всіх складових громадянського суспільства: груп інтересів, позавладних організацій, громадськості, політичних партій тощо). Водночас, принцип рівноправності форм власності вимагає відмежування функцій держави як власника лісів від її нормотворчих та контрольних функцій. Цю норму необхідно відобразити в Лісовому кодексі. Логічно, що й увесь текст кодексу необхідно узгодити із зазначеними вище принциповими положеннями.

Для проведення роздержавлення лісів насамперед треба скасувати норми, що забороняють відчуження земель лісового фонду з державної власності в Законі України “Про приватизацію державного майна” та в Указі Президента України “Про реформування колективних сільськогосподарських підприємств”.

Роздержавлення лісів треба проводити в чітко визначених часових межах. Правові норми, які його регламентуватимуть доцільно відобразити не в Лісовому кодексі, а в окремому законі “Про роздержавлення частини земель лісового фонду та пов’язаних з ними майнових комплексів”. Це пов’язано з тим, що в Лісовому кодексі, як у доволі загальному документі з необмеженою чинністю в часі, слід уникати тимчасових і надто деталізованих норм.

У законі про роздержавлення лісів треба застосувати різнорівневий підхід. Тобто окрім загальних положень, що відображають засади цього процесу, правові норми необхідно згрупувати відповідно до розглянутих вище видів роздержавлення: приватизація великих лісових масивів, передання державних лісів у комунальну власність, приватизація невеликих лісових ділянок громадянами та відчуження державних лісів для використання, що як правило не має на меті отримання прибутку. Також у Законі треба відобразити регіональну специфіку.

Водночас, положення, яке передбачало б можливість націоналізації лісів у разі недотримання власниками норм лісового законодавства належить включити до Лісового кодексу, оскільки не існує якихось часових меж щодо його застосування. Не

³Цей термін видається більш удалим і точним порівняно з терміном “багатство”, який уживається в законодавстві (приміром, частині другій ст. 3 ЛК України чи ст. 1 Закону України “Про власність”).

слід допускати надмірного подрібнення лісових маєтків як під час їх продажу державою, так і при подальшому русі цього майна в цивільно-правовому обігу. Норму, яка б суворо регламентувала й обмежувала можливості їх поділу, необхідно відобразити в Лісовому або Земельному кодексі.

Доцільно зберегти режим вільного доступу фізичних осіб до приватизованих земель з метою загального використання лісових ресурсів, крім обмежень, встановлених чинним Лісовим кодексом. У цьому документі доречно зазначити про незмінність такого режиму в лісах, що перейшли до недержавної власності.

Також потребує внесення змін частина друга ст. 56 ЗК України. Її необхідно сформулювати в такій редакції:

“Громадянам за рішенням органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватися в приватну власність земельні ділянки лісового фонду загальною площею до 5 гектарів.” Більш логічним видається внесення цієї норми до Лісового кодексу.

Таким чином, запропоновані зміни в законодавстві дали б змогу урізноманітнити структуру власності на ліси в Україні, надавши їй більшої збалансованості, чітко визначити й гарантувати права власників. Це одна з необхідних передумов утвердження підтримного розвитку у вітчизняному лісовому господарстві.

1. *Непийвода В.* Проблеми вдосконалення української термінології у галузі екологічного права // *Право України*. N11, 2003.
2. Статистичний збірник “Довкілля України” за 2002 рік / Державний комітет статистики України. К., 2003.
3. Лісовий кодекс України. Від 21.01.1994. N 3852-ХІІ. (Зі змінами).
4. Земельний кодекс України. Від 25.10.2001 N 2768-ІІІ. (Зі змінами).
5. Цивільний кодекс України. Від 16.01.2003. N 435-ІV.
6. *Савуцик М. П., Попков М. Ю.* Деякі аспекти питання про власність на ліси // *Лісове г-во, лісова, паперова і деревообробна промисловість*. N3, 1992.
7. *Бобко А.* Економічні основи розвитку лісової галузі в Україні // *Економіка України*. N 9, 1997.
8. *Голуб О.* Лісове господарство і бюджетна система України: проблеми та можливості їх вирішення // *Економіка України*. №5, 2000.
9. *White A., Martin A.* Who Owns the World Forests? Forest Tenure and Public Forests in Transition. – Washington, DC: Forest Trends, Center for International Law, 2002.
10. Revitalisation of Estonian Private Forestry / *Esa Puustjarvi, Aigar Kalla, Heimo Karppinen, Andres Onemar* // *Forest Policy in the Countries with Economies in Transition – Ready for the European Union?* – European Forestry Institute, 1998.
11. *Коваль Я., Антоненко І.* Відносини власності в контексті реструктуризації лісового сектора України // *Економіка України*. N 6, 2001.
12. *Pearse P. H.* Forest Tenure with Public Ownership and Private Enterprise: A Canadian Perspective // *Experiences with Public Forest Ownership and Joint Management Systems*. Zuerich, 1996.

13. Про ліси сільськогосподарських підприємств. Наказ Міністерства аграрної політики України та Державного комітету лісового господарства України № 106/60 від 26.06.2000.
14. Новини. 21 листопада 2003 року. Комітет з питань екологічної політики... /Інформаційне управління Верховної Ради України. <http://www.rada.kiev.ua/press/skl4/news/ses4/n21-11-13>.
15. Непійвода В., Голленгорст С. Охоронні обмеження як ефективний інструмент захисту природної та історичної спадщини: досвід США // Право України. N 12, 2000.

FOREST OWNERSHIP IN UKRAINE: CURRENT SITUATION AND PROSPECTS FOR REFORM

V.Nepiyvoda

*Institution of legislative foresight and legal expertise,
Hreztchtyk, 5, Kyiv, 01001 Ukraine*

Forest ownership is generally viewed as the most important aspect of the linkage between forests and the benefits emerging from their usage. This analysis reviews the issues of the reformation of forest ownership in Ukraine. It provides an overview of the different perspectives of the issue, analyses relevant legal documents, discusses different reform scenarios, and evaluates prospects for their implementation. The most viable option is considered to be a diversification of the contemporary exclusive *de facto* state forest ownership through the use of private and communal sectors. Finally, relevant changes in domestic legislation and policies are offered.

Key words: forest ownership, sustainable forest management, reform.

Стаття надійшла до редколегії 24.04.2005
Прийнята до друку 21.09.2005