

ЗАУВАЖЕННЯ

до проєкту «Державної стратегії управління лісами України до 2035 року»

(авт. – робоча група Міндовкілля, 2020)

автор – Олег Сторчоус, м.т. 097 298 83 66

Оприлюднений проєкт «Державної стратегії управління лісами до 2035 року» (надалі по тексту – Проєкт, Стратегія) в цілому заслуговує на задовільну оцінку. Зокрема, проєкт містить чітку структуру, що в тому числі включає основну проблематику лісового господарства, місію та бачення стратегічних цілей, ключові індикатори, що передбачається досягти у визначені строки. Разом з цим, до представленого документу слід пред'явити низку суттєвих зауважень, які фактично унеможливають його практичну реалізацію, а тому вимагають значного доопрацювання.

1. Порушення черговості ухвалення Проєкту

До затвердження представленого проєкту Державної стратегії управління лісами України до 2035 року» доцільно визначити усталену систему ієрархії керівних документів у сфері державної політики : закон(доктрина, концепція)-стратегія-програма-плани.

Нормативні документи стратегічного рівня повинні ухвалюватись на виконання відповідного закону, який би визначав основні засади державної (національної) політики у галузі ЛМГ. Такий закон повинен визначити мету, принципи та пріоритети лісової політики, повноваження органів влади у цій сфері, джерела та механізми фінансування політики, визначити перелік реалізації заходів на виконання політики тощо. Саме після ухвалення відповідного закону парламентом, уряд мав схвалити наведений Проєкт, затвердити план заходів, програму розвитку ЛМГ тощо. Натомість, представлений документ пропонується затвердити раніше, ніж відповідний закон та в подальшому фактично використати його положення для нормативно-правового врегулювання засад національної лісової політики.

Вказані документи повинні сукупно складати картину перспективного бачення розвитку лісового господарства в Україні, ресурсів, необхідних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання та використання цих ресурсів. На даний час таке бачення відсутнє. Нерозв'язаність цієї проблеми призводить до нестабільної та незбалансованої державної політики, зменшує ефективність державного управлінського впливу як в сфері лісового господарства

Розробки «Стратегії..» варіант хоча і є певним компромісом у ситуації повної відсутності нормативного вектору розвитку лісової, мисливської, деревообробної галузей (зокрема, через складність та тривалість законодавчого процесу), але порушує загальні принципи правової конструкції та повноваження суб'єктів ухвалення рішень.

2. Надмірна узагальненість формулювань

Навіть з огляду на рамковість подібних документів, що об'єктивно не повинні передбачати надмірну конкретизацію, слід зауважити, що значна кількість важливих положень Проєкту викладена досить загально. Крім того, присутні двозначні формулювання. Такий стиль викладення не дозволяє зробити чіткі висновки та надає підстави для різних, подекуди контраверсійних тлумачень його положень. Це унеможливує якісне опрацювання проєкту Стратегії громадськістю, контроль над її виконанням, та може бути використано із спекулятивною метою.

Особливі претензії слід пред'явити до загальних формулювань в частині проведення формулювання стратегічних цілей, наприклад «розвиток мисливського господарства», «підтримка водоохоронної та ґрунтозахисної ролі лісів», «розвиток науки, популяризація наукоємних технологій...», «розвиток захисного лісорозведення та агролісомеліорації» тощо.

3. Пропозиція утворення господарського об'єднання (зокрема – концерну) вимагає належного фінансового обґрунтування, правового обґрунтування, врахування структури та завдань підприємств лісового господарства

Ключовим змінами, що пропонує є підрозділ 5 «Ефективне управління лісами», передбачається сконцентрувати ведення економічної діяльності в лісовій галузі в межах новоствореного незалежного суб'єкту господарювання. Останній буде здійснювати управління всіма державним лісовими підприємствами, за яким має залишитись статус юридичної особи. На думку розробників Стратегії, створений суб'єкт буде діяти на умовах самофінансування, що дозволить вирівняти фінансові дисбаланси, забезпечити фінансування незалежної лісової охорони.

Оцінюючі наведену пропозицію, слід зазначити, що вказані формулювання є двозначними, а відтак не дають повного уявлення про економічну та організаційно-правову модель, яку розробники мають намір запровадити щодо управління лісовим сектором країни.

Виходячи із вимог правового регулювання в сфері господарського права, слід припустити, що йдеться про створення господарського об'єднання державної форми власності (хоча останнє в тексті не згадується). Згідно ст. 120 Господарського кодексу України, господарські об'єднання утворюються як асоціації, корпорації, консорціуми, концерни, інші об'єднання підприємств, передбачені законом. Державні і комунальні господарські об'єднання утворюються переважно у формі корпорації або концерну, незалежно від найменування об'єднання (комбінат, трест тощо).

Зазвичай, створення корпорації проводиться при потребі впровадження на ринок товарі чи послуг із повним циклом виробництва. Тому, очевидно маєтся на увазі створення концерну, як об'єднання підприємств на основі їх фінансової залежності від одного або групи учасників об'єднання. Вказана форма об'єднання (господарюючого суб'єкта) є найбільш поширеною у державного секторі («Укроборонпром», «Укрторф», «Ядерне паливо», «Авіація України» тощо). Концерни відносять до «жорстких» форм об'єднання, які централізують значну частину виробничо-господарських функцій, учасники концерну мають низький рівень самостійності та вони фактично підлеглі єдиному керівнику – генеральному директору концерну. Органами управління концерну є Рада директорів, наглядова рада, генеральний директору. Зазвичай, відповідно до ст. 4 ст. 122 ГК України, правління об'єднання та генерального директора призначає державний орган, який прийняв рішення про утворення об'єднання. (або контракти укладає Уряд за поданням профільного міністерства), а генеральний директор наділяється повноваженнями укладати та розривати контракти із керівниками учасників концерну (директорами державних підприємств). Контроль за діяльністю концерну зазвичай здійснює відповідний центральний орган виконавчої влади або Кабінет Міністрів України.

Доцільність створення концерну виникає в тому разі, коли є потреба об'єднання ресурсів державних підприємств для реалізації глобальної мети через єдину систему управління. Правові засади управління майном у певній сфері можуть врегульовуватись

спеціальним законом, приміром Закон України «Про особливості управління об'єктами державної власності в оборонно-промисловому комплексі», яким чітко визначені об'єкти та суб'єкти управління, статус концерну, його органи управління тощо.

Функції управління державним майном господарюючим суб'єктом визначені ст. 9 Закону України «Про управління об'єктами державної власності», яким зокрема передбачено право укладання контрактів із керівниками державних підприємств господарськими об'єднаннями.

Правом створення господарських об'єднань наділений виключно Кабінет Міністрів України, він же визначає органи влади, що управляють державним майном (ст. 5 Закону України «Про управління об'єктами державної власності»).

Чинне лісове законодавство не передбачає повноважень окремих господарюючих об'єднань у сфері ведення лісового господарства. Отже, пропозиція створення концерну, який би здійснював управління державними лісгосподарськими підприємствами потребує внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Крім того, створення господарського об'єднання вимагає попереднього ретельного фінансово-економічного обґрунтування, критеріїв оцінки ефективності, прогнозних результатів діяльності. Перш за все варто визначити проблему, на розв'язання якої пропонується здійснити створення господарського об'єднання. З огляду на представлений, невеликий обсяг повноважень, спрямований в першу чергу на забезпечення самоокупності лісового господарства (що тягне перерозподіл фінансових надходжень між учасниками об'єднання) пропозиція викликає сумніви у її економічній обґрунтованості. В тому числі, це обумовлено перебуванням у безпосередньому підпорядкуванні Державного агентства лісових ресурсів низки підприємств, установ та організацій, більшість із яких потребує постійного бюджетного фінансування (підприємств лісозахисту, Укрдїпроліс, Науково-дослідних інститутів, ВО «Укрдержліспроект», Шацького НПП тощо). За умови самоокупності господарського об'єднання, невирішеним може залишитися питання щодо їх фінансування.

4. Необхідність відновлення якісного правового забезпечення лісового господарства, зупинення ухвалення законодавчих актів, які спотворюють лісгосподарські та економічні засади лісгосподарської діяльності

Проблеми збереження та використання лісів останні десятиріччя стають більш складними. Водночас, сучасні підходи до управління лісами, рівень охорони, захисту та використання лісів повинні відповідати соціальним, економічним та екологічним вимогам, що значно зросли. Натомість, правотворча діяльність профільних органів виконавчої влади в сфері лісового господарства за останні 6-8 років фактично зупинилась (якщо не враховувати неякісні зміни до «Санітарних правил в лісах України»). Такий стан відбувається на тлі фактичної застарілості, неузгодженості суміжних масивів природоохоронного законодавства.

Також Проект не згадує про суттєве розхитування правового регулювання ведення лісового господарства, що спричинено законодавчими актами та нормативними рішеннями, які в останні п'ять років ухвалюються на користь деревообробників та екологічної спільноти. Фактично основною проблемою в цьому контексті стала загроза ухвалення непередбачуваних та непрофесійних нормативно-правових рішень різними суб'єктами законодавчої ініціативи. Почасти мотивами таких рішень є популістські гасла та нав'язування спрощеного бачення вирішення складних галузевих проблем. В результаті

штучно зменшується економічний потенціал вітчизняних лісів, знижується фінансова самостійність постійних лісокористувачів, кошти державних підприємств витрачаються на зайві бюрократичні процедур, відчуває проблеми із забезпеченням ресурсом деревообробний сектор тощо. Ситуація ускладнюється поширенням корупції та зловживань, що вкрай негативно впливають на імідж та довіру до лісівників. Значна кількість непродуманих правових ініціатив, що надходить від депутатського корпусу, профільних міністерств, місцевих очільників влади посилюють ризики негативного впливу на господарську діяльність та базові засади лісокористування.

Тому нагальним є перегляд масиву лісового законодавства у відповідність до науково-обґрунтованих вимог, розробка якісних змін до лісового та суміжного законодавства, що базуються на засадах екологічної та економічної доцільності, адекватності, ефективності, послідовності, збалансованості та передбачуваності.

5. Недостатньо уваги приділено вирішенню проблеми незаконних рубок, обігу незаконно добутої деревини, протидії корупції у лісовій сфері

У проєкт визнається існування проблеми «наявності незаконних рубок та обігу незаконно добутої деревини». Однак зважаючи на дійсні масштаби обігу незаконно добутої деревини, її безпосередній вплив на поширення корупції та рівень зловживань у галузі, документ не передбачає достатніх заходів, що спрямовані на вирішення даної проблеми, обмежуючись загальними формулюваннями. Вирішення окресленої проблеми потребує комплексного міжвідомчого підходу, що має реалізуватись декількома центральними органами виконавчої влади.

6. Відсутні гарантії щодо належного фінансового забезпечення робіт зі лісорозведення

У тексті документу вказується, що одним із напрямків збільшення площ лісів є виконання лісорозведення на деградованих та малопродуктивних землях. Натомість, документом не надається належна оцінка питанню стрімкого зменшення робіт зі лісорозведення, що відбулось за період із 2010 року. Фактично роботи зі створення нових лісів на раніше незаліснених землях с/г призначення припиненні. Основним причинами такого негативного становища є припинення бюджетного фінансування вказаних робіт, складний механізм відведення малопродуктивних та деградованих земель під заліснення, небажання органів місцевого самоврядування виділяти землі під вказані цілі. Замість спрощення процедур консервації та землевідводу земель під заліснення, внаслідок ухвалення Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» у 2017 році, відбулось значне ускладнення цього процесу, в тому числі – збільшення його вартості та періоду виконання. Зокрема, ініціаторів створення нових лісів на площі понад 20 га. зобов'язано отримувати висновок про оцінку впливу на довкілля. Це стало додатковим бюрократичним чинником, який значно стримує виконання робіт зі лісорозведення в країні.

7. У Проєкті відсутні дані про необхідність якісного удосконалення законодавства про природно-заповідний фонд, його кодифікації, чітке визначення та узгодження термінології із лісовим законодавством

Законодавство України про природно-заповідний фонд характеризується наявністю багатьох декларативних понять і термінів, багатозначущих нормативних формулювань, нечітким визначенням прав та обов'язків суб'єктів, наявністю значної кількості бланкетних

норм. Такий стан речей значно погіршує правозастосування, викликає судові спори, тож вимагає якісного удосконалення, зокрема – кодифікації, використання якісної юридичної техніки. Ситуація погіршується необхідністю виконання численних міжнародних зобов'язань в сфері ПЗФ, проведенням адаптації законодавства ЄС із управління довкіллям та інтеграція екологічної політики до інших галузей права.

Приміром, в тексті Стратегії неодноразово згадується про необхідність збереження біорізноманіття на об'єктах Смарагдової мережі, створення якої обумовлюється зобов'язаннями, що взяті Україною через приєднання до Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі (Бернської конвенції), з урахуванням вимог Директиви №2009/147/ЄС про збереження диких птахів та Директиви № 92/43/ЄС про збереження природних оселищ та видів природної фауни і флори.

Разом з тим, за останніми пропозиціями відповідного законопроекту, території Смарагдової мережі через обмеження, обтяження, ступінь відповідальності користувачів та власників планується прирівняти до об'єктів і територій природно-заповідного фонду. В подальшому, через видачу висновків із ОВД планується заборонити здійснювати плановану діяльність (зокрема всі, або окремі види рубок) в межах території Смарагдової мережі. Це обгрунтовується тим, що така діяльність призведе до «суттєвої шкоди» природним оселищам та видам природної фауни і флори, і начебто не можливо буде їх зберегти за допомогою встановлення екологічних умов провадження планованої діяльності.

Впровадження законодавства про Смарагдові мережі може призвести до того, що державні органи на власний розсуд будуть вирішувати чи відноситься певна територія до Смарагдової мережі (в тому числі – лісового фонду), яку шкоду нанесено, чи є планована діяльність «законною» тощо.

8. Окремі положення Проекту є економічно необгрунтованими, не відповідають чинному законодавству, допускають неточності та протиріччя, використовується термінологія та пропозиції, що не передбачені чинним вітчизняним законодавством, а саме:

- Проект передбачає здійснення управління лісосмугами на основі розроблених менеджмент-планів. Водночас, згідно п.3 постанови Кабінету Міністрів України №650 від 22.07.2020, утримання полезахисних смуг має проводитись на основі матеріалів лісовпорядкування або актів обстежень;

- визначається, що одним із індикаторів виконання Проекту у 2035 році буде збільшення лісистості території країни до 17 %. Проте, відповідно до вимог додатку до Закону України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року, вже у 2030 році рівень лісистості в країні має становити 17,5 %.

- Проект передбачає взяття на баланс лісосмуг лісгоспами, органами місцевого самоврядування або іншим установами. Водночас, захисні смуги лінійного типу згідно ст. 5 ЛК України відносяться до лісів, які є природним ресурсом, а не майном (основними засобами), а тому не можуть взяти на баланс суб'єктами господарювання;

- відповідно до ст. 8 Закону України «Про меліорацію земель» лінійні (полезахисні) і стоковрегулюючі лісосмуги визнані поліфункціональними лісомеліоративними системами, які є частиною комплексу заходів з агролісотехнічної меліорації земель та прямо пов'язані з веденням сільського господарства. Із економічних міркувань утримання лісосмуг є збитковим. Лісгосподарським підприємствам через територіальну розкиданість і фрагментарність таких насаджень також не вигідно приймати їх під охорону, тим лісгосподарським підприємствам займаються ведення т.зв. класичного лісового господарства, і не розраховані на утримання об'єктів лісомеліорації. Органи місцевого самоврядування не

уповноважені законом здійснювати повноваження із утримання (прийняття у постійне користування) лісосу́г та інших природних ресурсів (ч.7 ст. 37-1 ЗК України);

- передбачається створення плантацій дикоросів, хоча ст.73 ЛК України визначає заготівлю ягід як побічне лісове користування (тобто допущено некоректна термінологія);

- в тексті Стратегії використовується дефініція «екосистемні послуги». Вказане поняття на даний час відсутнє у природоохоронному та лісовому законодавстві. Його запровадження потребуватиме внесення суттєвих системних змін як в лісове так і в суміжне природоохоронне законодавство. За таких умов, при реалізації Стратегії можуть виникнути значні юридичні колізії, нерозуміння виконання її окремих напрямків.

- в документів використовується поняття «землі лісового фонду», що не відповідає вимогам ст. ст. 19, 57 ЗК України, відповідно до якої передбачено поняття «землі лісогосподарського призначення»;

- лісове та природоохоронне законодавство не передбачає поняття «особливо цінні ліси», «особливо цінні ділянки», натомість існує визначення «особливо захисні лісові ділянки» (ст. 41 ЛК України);

- у Проекті йдеться про створення енергетичних лісових плантацій із швидкоростучих неінвазивних порід дерев як на лісових землях так і на землях с/г призначення. Проте чинне лісове законодавство не передбачає можливість створення лісових плантацій, хоча внесення відповідних змін є обґрунтованим;

- вказується, що менеджмент –плани по охороні об'єктів ПЗФ мають бути деталізовані, водночас Закон України «Про природно-заповідний фонд України» використовує поняття «проект організації території об'єкта природно-заповідного фонду»;

- вказується, що ведення лісового господарства у комунальних лісах повинно відбуватися за тими ж правилами, що і в державних лісах. Водночас, згідно ч. 4 ст. 38 ЛК України, вимоги нормативно-правових актів із ведення лісового господарства є обов'язковими для всіх постійних лісокористувачів. Тобто, як комунальні так і державні лісгоспи використовують чинну правову базу в сфері лісового господарства;

- пропозиції Проекту щодо неможливості передачі державних та комунальних лісів у приватну власність суперечать вимогам ст. 12 ЛК України, згідно якої передача лісів площею до 5 га. можлива за певних умов;

- тощо

Загалом, у документі використовуються численна кількість завдань та пропозицій щодо лісового господарства, яка вимагає масштабних, багаторівневих змін до законодавства. Адже більшість із запропонованих рішень не можливо реалізувати в існуючому законодавчому полі.

Представник

Олег Сторчоус

10.09.2020 року

