

3. Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні. Закон України від 16 січня 2003 року № 433-ІУ // Відомості Верховної Ради України. - 2003. - №13.
4. Про Концепцію науково-технологічного та інноваційного розвитку України. Постанова Верховної Ради України від 13.07.1999 року // Відомості Верховної Ради України.- 1999. - №37.
5. Послання Президента України до Верховної Ради України. "Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки" // Урядовий кур'єр. - 2002.- № 100.
6. Васенко В.К. Вільні економічні зони: стратегія розвитку.- Суми: Видавництво "Довкілля," 2004.- 348с.

*Надійшла до редакції 30 березня 2006 р.*

УДК 630\*68:347.77(477)

## **РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПРАВ ВЛАСНОСТІ ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕФЕКТИВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛІСОКОРИСТУВАННЯМ В УКРАЇНІ**

***С.О. Мельник, канд. екон. наук; О.Ю. Галкін, асп.**  
Національний лісотехнічний університет України*

*Висвітлені аспекти діючої системи прав власності на лісові ресурси та земельні ділянки лісового фонду України, які перешкоджають здійснювати ефективно управління лісокористуванням в умовах переходу до ринкової економіки. Розглянуті особливості лісокористування в Україні, які необхідно врахувати в процесі реформування систем управління і прав власності на лісові ресурси та земельні ділянки лісового фонду.*

Системи прав власності на лісові ресурси та управління в галузі охорони, відтворення і використання лісових ресурсів є взаємопов'язаними і визначають одне одного. Розподіл прав та обов'язків між різними інститутами державної влади та організаціями по горизонталі і вертикалі, який покликаний забезпечити існування і функціонування нині діючої системи управління в лісовому господарстві України, в першу чергу вимагає наявності відповідних прав власності на лісові ресурси і землі.

Система прав власності на лісові ресурси - це визначена сукупність прав власника лісу на землі лісового фонду і лісові ресурси [1-4]. Різноманітні види і форми власності становлять систему прав власності на лісові ресурси, яку розбудовують органи влади в межах своїх прав. Варто відзначити, що права власності на лісові ресурси є правовим інструментом лісової політики, який покликаний створювати передумови для ефективного застосування органами державного управління своїх прав (важелів). В основі поширених в світі економічних моделей ведення лісового господарства (командно-адміністративна, регульовані ринкові відносини в умовах державної форми власності на ліси, регульовані ринкові відносини в приватних лісах) лежать в першу чергу системи управління в галузі охорони, відтворення і використання лісових ресурсів та прав власності на лісові ресурси. Досягнення цілей і завдань лісової політики залежить від відповідності прав власності на лісові ресурси ринковим законам. Саме тому застосування ринкових інструментів при існуванні в Україні системи прав власності на лісові ресурси, успадкованої від командно-адміністративної економіки колишнього СРСР, неминуче приречене на фіаско. Органи влади формують систему прав власності на лісові ресурси шляхом встановлення

меж вичерпності, відчуження, тривалості, отримання доходів, ексклюзивності прав власників [4].

Засоби побудови системи прав власності (встановлені законодавством межі) та їх здатність впливати на поведінку лісокористувача в ринкових умовах дозволяють нам визначити аспекти, що перешкоджають лісокористувачам в процесі формування ринкових відносин приймати ефективні управлінські рішення.

Незважаючи на п. 1 статті 56 Земельного кодексу України, в Україні такий вид прав власності? як безперечне право на землі лісового фонду? представлений лише державною власністю [1, 6]. Державні ліси продажу не підлягають, а можуть лише надаватися в постійне або тимчасове використання. На наш погляд, на сучасному етапі розвитку лісового господарства в Україні заборона продажу лісів, які перебувають у державній власності, є цілком виправданою, оскільки, на відміну від сусідніх країн Східної Європи, в нас традиції приватного лісового господарства відсутні. Із становленням приватного власника в Україні за рахунок викупу (передання) і подальшого заліснення малопродуктивних та непридатних для сільськогосподарського виробництва земель з метою створення умов для підвищення ефективності лісокористування порядок відчуження державних лісових земель необхідно буде переглянути. Адже висока економічна ефективність лісокористування може бути досягнута лише конкурентоспроможним власником, який у процесі використання ресурсів здатен отримати максимально можливу вартість вихідних продуктів при наявних технологіях. Досвід лісокористування в країнах Європи свідчить, що в державній власності переважно знаходяться ліси, які головним чином виконують екологічні функції, а в приватній – експлуатаційні ліси. Так, в південній частині Швеції, де кліматичні умови сприяють прибутковому веденню лісового господарства, переважає приватна власність на ліси, на півночі – державна [7]. Свідченням неефективності сучасної форми державної власності на ліси в Україні є обсяги лісового доходу (плати за спеціальне використання лісових ресурсів) і фінансування лісового господарства власником державних земель (радами народних депутатів різних рівнів) з бюджету, співвідношення між обсягами бюджетного фінансування і сплаченими податками і зборами, частка бюджетних коштів в загальному обсязі витрат на лісове і мисливське господарство.

Права користування чужим майном в Україні представлені: правом постійного користування земельними ділянками лісового фонду, правом загального використання лісових ресурсів, правом тимчасового користування земельними ділянками лісового фонду. В свою чергу, право тимчасового користування земельними ділянками лісового фонду включає: оренду, лісорубний квиток (ордер), лісовий квиток, ліцензії, відстрільні картки [1].

Право постійного користування земельними ділянками лісового фонду – це право суб'єкта господарської діяльності на володіння і користування земельними ділянками лісового фонду без встановлення строку, яке посвідчується державним актом на право постійного користування землею. Таке право на використання ресурсів лісу поширене лише на теренах колишнього Радянського Союзу. Розглядаючи обмеження, встановлені законодавством України, право постійного використання лісових ресурсів не можна однозначно віднести ні до безперечного права власності, ні до права на користування чужим майном. Тому право постійного користування є однією з головних причин недосконалості сучасної системи прав власності на лісові ресурси в Україні. Так, у постійного користувача відсутні права на продукцію лісовирощування (сукупність компонентів лісових ресурсів, які вирощені культурним шляхом), хоча за ним, а не власником земель лісового фонду, закріплені

права і обов'язки (стаття 18 Лісового кодексу України) щодо відтворення, охорони і захисту лісових насаджень [1]. Сьогоднішній власник земельних ділянок лісового фонду в Україні ніколи не буде здатен фінансувати в повному обсязі ведення лісового господарства, оскільки в адміністративному порядку розподіляє найбільш ліквідну продукцію лісовирощування (лісосічний фонд) між лісокористувачами, які за його використання справляють плату, встановлену чинним законодавством. Пункт 12 постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 року передбачає лише реалізацію на конкурсних умовах шляхом проведення аукціонів не розподіленого у встановленому порядку лісосічного фонду і фонду підсочки [8]. Такий порядок відчуження прав на лісосічний фонд не дає можливості передати його до найбільш конкурентоспроможного користувача, а власнику отримати справедливую ринкову ціну і профінансувати в повному обсязі ведення лісового господарства, оскільки в такому випадку плата за спеціальне використання лісових ресурсів виконує виключно фіскальну функцію і не відображає суспільної вартості продукту. Функції ціни плата за спеціальне використання лісових ресурсів може виконувати лише у разі наявності конкуренції за відчужувані права на такі ресурси. Крім того, лісогосподарські підприємства здійснюють відведення лісосічного фонду, його матеріальну і грошову оцінку, відведення площ хвойних насаджень за рік до рубки. Остаточна передача прав (видача лісорубних квитків, ордерів, лісових квитків) лісокористувачам на використання лісових ресурсів і корисних функцій лісу здійснюється державними органами лісового господарства і лісогосподарськими підприємствами. Надання постійним користувачам вищезгаданих прав, які в ринковій економіці здійснює виключно власник лісових ресурсів, стимулює їх до зниження якісних характеристик лісосічного фонду і зменшення фактичного розміру плати за спеціальне використання лісових ресурсів. Це сприяє зниженню ефективності лісокористування і погіршенню стану лісів України. Саме виконання постійними користувачами значної частини прав власника земельних ділянок лісового фонду пояснює необмежену в часі тривалість постійного користування та отримання доходів від усіх видів користування, за винятком реалізації продукції, одержаної від рубань, догляду за лісом та інших лісогосподарських заходів, виконаних за рахунок бюджетних коштів. Варто відзначити, що право постійного використання (як і тимчасового) є повністю ексклюзивним, за винятком прав на побічні користування. Стаття 49 Лісового кодексу України дозволяє громадянам безкоштовно збирати для власного споживання дикорослі трав'яні рослини, квіти, ягоди, горіхи, інші плоди, гриби [6]. У разі наявності значного попиту зі сторони переробних підприємств на продукти побічного користування у спеціалізованих лісових підприємств відсутні можливості контролювати заготівлю продуктів побічного користування громадянами, які за умови безробіття здійснюють такі заготівлі не лише для власного споживання, а й для отримання заробітку. Адже важко встановити факт використання продуктів побічного користування лише для власного споживання громадян, а не для продажу. Це може сприяти надмірному користуванню і виснаженню продуктів побічного користування лісом.

Тимчасове користування земельними ділянками лісового фонду представлене орендою, яка являє собою засноване на договорі строкове, платне володіння і користування для здійснення визначеної у договорі діяльності в установленому законодавством порядку [6, 9]. Стаття 9 Лісового кодексу України обмежує тривалість довгострокової оренди до 25 років, що недостатньо для здійснення лісогосподарського виробництва, оскільки вік стиглості більшості порід становить понад 50 років. За таких умов тимчасове користування земельними ділянками лісового

фонду поширюється на заготівлю лісових ресурсів, користування земельними ділянками лісового фонду для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей та проведення науково-дослідних робіт відповідно до умов договору. Інші види тимчасового користування включають: лісорубний квиток (ордер), лісовий квиток, ліцензії, відстрільні картки.

Використання лісових ресурсів та корисних функцій лісу юридичними і фізичними особами на території державного лісового фонду в Україні здійснюється на підставі дозволів: лісорубного квитка (ордера) і лісового квитка. Надавати такі дозволи мають право державні органи лісового господарства і лісогосподарські підприємства, хоч вони не є власниками земельних ділянок лісового фонду, що підкреслює неспроможність відповідних Рад народних депутатів належним чином виконувати функції власника.

Недосконалою також залишається система прав на використання ресурсів мисливської фауни. Так, мисливські тварини, що перебувають у стані природної волі в межах території України, є об'єктом права власності українського народу, від імені якого права власника мисливських тварин здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Проте, як і випадку використання інших корисних функцій і ресурсів лісу, здійснення охорони, використання і відтворення мисливських тварин, надання послуг мисливцям щодо здійснення полювання, розвитку мисливського спорту і мисливського собаківництва покладається на користувачів мисливських угідь. Здійснювати використання найбільш цінних ресурсів мисливської фауни користувач може після отримання за певну плату дозволу (ліцензії) у спеціально уповноваженому центральному органі виконавчої влади у галузі мисливського господарства. У користувача мисливських угідь є лише право самостійно встановлювати ціни реалізації дозволів (відстрільних карток) на полювання на пернату дичину, кроля дикого, зайця-русака, єнотовидного собаку, вовка та лисицю. Власне саме такий розподіл прав на добування мисливської фауни не дозволяє користувачам ефективно (прибутково) здійснювати мисливське господарство і позбавляє мисливця підтримувати оптимальну чисельність тварин. Адже для мисливця найбільшу цінність становить саме процес полювання (вистежування, переслідування з метою відстрілу, відлову) на мисливську фауну. Добуті шляхом полювання м'ясо, субпродукти, шкури, роги, черепи, ікла для мисливця-спортсмена мають меншу цінність.

На наш погляд, головна причина недосконалості системи прав власності на лісові ресурси в Україні, яка перешкоджає ефективному господарському управлінню, полягає не лише у формах власності, а в обмеженнях, які впливають на реалізацію суб'єктами господарювання своїх прав.

Здійснювати ринкові реформи в лісовому господарстві на принципах сталого розвитку в умовах командно-адміністративної економічної системи неможливо. Досвід розвинутих країн світу свідчить, що ринкові відносини в лісовому господарстві ефективно можуть розвиватися при регульованих ринкових відносинах в умовах державної власності на ліси або регульованих ринкових відносинах в приватних лісах [10]. Проте втілити повністю одну з двох вищезгаданих економічних систем неможливо в Україні, де історично склалися економічні, екологічні і соціальні умови ведення лісового господарства, відмінні від країн Північної Америки та Європи.

При регульованих ринкових відносинах в умовах державної власності на ліси органи влади в галузі лісового господарства здійснюють виключно функції володіння лісами і контролю за дотриманням норм лісового

законодавства суб'єктами господарської діяльності різної форми власності, які здійснюють лісокористування. Фінансування лісовідновлення, лісорозведення та інших робіт, пов'язаних з веденням лісового господарства здійснюється власником (державними органами влади в галузі лісового господарства) на підставі цін, зазначених в угодах про ведення лісового менеджменту, які укладаються з підприємствами (переважно приватної і колективної форм власності). Кошти для фінансування лісового господарства в необхідному обсязі власник отримує саме в процесі відчуження своїх прав на лісові ресурси, оскільки попнева та орендна плата в даному випадку є ринковими цінами, а не фіскальними платежами [11]. Така економічна система має місце в Північній Америці [12]. В Україні також домінує державна форма власності на ліси, проте лісокористування здійснюють постійні лісокористувачі – спеціалізовані лісгосподарські підприємства державної форми власності, підпорядковані органам влади, а не підприємства з різними формами власності на основний та обіговий капітал. На наш погляд, в Україні не слід здійснювати різку зміну форм власності підприємств, які здійснюють охорону, відтворення і використання лісових ресурсів. Досвід приватизації підрозділів комплексних лісових підприємств, які здійснювали первинне перероблення деревини, на початку 90-х років в Україні засвідчив, що лише зміна форм власності не завжди призводить до значного підвищення ефективності виробництва. Крім того, сучасні спеціалізовані лісгосподарські підприємства здійснюють діяльність в галузі лісового господарства на значних площах і мають кваліфікованих працівників. Так, середня площа лісового фонду, яка знаходиться у постійному користуванні типового держлісгоспу ДЛГО “Львівліс”, становить майже 30 тис. га. Юридичних і фізичних осіб, які здійснюють лісокористування на засадах самоокупності і самофінансування, в першу чергу цікавить ресурсна функція лісу. Концентрація лісгосподарського виробництва на великих площах і кооперація із промислово-виробничими видами основного виробництва створюють сприятливі умови для отримання чистого прибутку, який в умовах ринку є стимулом для суб'єктів господарської діяльності здійснювати певну діяльність. Суспільство ж оцінює лісове господарство за сумарним екологічним, економічним і соціальним ефектом виконуваних лісом функцій, більшість з яких важко виразити в грошовому еквіваленті (особливо екологічні і соціальні).

Поширена в європейських країнах система регульованих ринкових відносин в приватних лісах характеризується тим, що: ліси перебувають головним чином у приватних власників, які мають право володіти, відчужувати, охороняти і відтворювати лісові ресурси; фінансування лісгосподарської діяльності здійснюється власниками лісів і частково державою в межах національних і регіональних програм; основна функція держави полягає у розробленні і впровадженні лісової політики (плануванні), контролі за додержанням суб'єктами господарської діяльності норм лісового законодавства [10]. Економічну систему ведення лісового господарства європейських країн в Україні не варто також повністю наслідувати, оскільки в цих країнах власниками лісів є фермери, які поєднують лісовий менеджмент із сільським господарством. Така ситуація пояснюється тим, що приватні ліси у більшості випадків представлені невеликими за площею землеволодіннями, які не дають їх власникам достатніх надходжень для покриття витрат на ведення лісового господарства. Багато зарубіжних фахівців вважає, що ведення лісового господарства підприємством без інших джерел доходів у більшості випадків є фінансово невігідною діяльністю, оскільки сучасний рівень кореневих цін не дає стимулів до інвестування капіталу у вирощування лісу протягом тривалого періоду часу. Лише великі лісові

підприємства можуть в повному обсязі самостійно фінансувати створення нових деревостанів, оскільки вони повинні забезпечити себе власною сировиною у майбутньому, а не тому що існує прибутковість у цьому виді діяльності [13]. Саме тому важливо в процесі розвитку ринкових відносин зберегти в Україні державні комплексні спеціалізовані лісогосподарські підприємства, які формувалися протягом кількох десятиріч і мають значний досвід в галузі ведення лісового господарства.

## ВИСНОВКИ

Положення нині діючих законів і постанов уряду України в галузі лісокористування побудовані на принципах радянського права, що сприяє збереженню архаїчного господарського механізму, притаманного командно-адміністративній економіці.

Сучасні системи прав власності на лісові ресурси та державного управління в галузі лісокористування України не дозволяють налагодити функціонування добровільних інструментів лісової політики згідно із законами ринку. Тому реформи в галузі лісового господарства необхідно розпочинати саме із систем управління і прав власності на земельні ділянки лісового фонду і лісові ресурси.

Для впровадження лісової політики в Україні на засадах ринкової економіки необхідно реформувати нині діючу економічну модель ведення лісового господарства шляхом органічного поєднання позитивних елементів командно-адміністративної системи, систем регульованих ринкових відносин в умовах державної власності на ліси і ринкових відносин в приватних лісах.

## SUMMARY

*In the paper it has been shown aspects of current property rights system in forestry of Ukraine, which hamper to run forestry management based on market economy principles. Property right system and forestry management reforming calls for to take into account peculiarities of forestry sector in Ukraine.*

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Мельник С.О. Аналіз системи прав власності на лісові ресурси і земельні ділянки лісового фонду в Україні // Лісове господарство, лісова, паперова і деревообробна промисловість. – Львів: УкрДЛТУ, 2002. – С. 123-129.
2. Снякевич І., Мельник С., Соловій І., Холявка В., Ковалишин В. Лісовий кодекс України (Альтернативний проект) // Деревообробник. – 2002. - №15(57). – С. 4-7.
3. Folmer H., Gabel H., Opschoor H. Principles of environmental and resource economics: a guide for students and decision-makers. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1997. - 484 p.
4. Pearse P. Introduction to Forestry Economics. – Vancouver: University of British Columbia Press, 1995. – 226 p.
5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року №2768-III // <http://www.rada.kiev.ua>.
6. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року № 3852-XII // <http://www.rada.kiev.ua>.
7. Снякевич І.М. Економіка лісокористування: Навчальний посібник. – Львів: ІЗМН, 2000. - 402 с.
8. Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил відпуску деревини на пні в лісах України” від 29 липня 1999 року №1378 // <http://www.rada.kiev.ua>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 1993 року №197 “Про форму договору на право тимчасового користування землею (в тому числі на умовах оренди)” // <http://www.rada.kiev.ua>.
10. Петров А.П. Экономические и правовые основы национальной лесной политики // Лесное хозяйство. – 1997. – № 2. – С. 6 – 8.
11. Петров А.П. Экономические основы совершенствования управления лесами в РСФСР // Лесное хозяйство. – 1991. - №6. - С. 8-10.
12. Кайзер Ф.Х. Государственное планирование лесного хозяйства США // Лесное хозяйство. – 1993. - №2. - С. 33-35.
13. Duerr W. Introduction to Forest Resource Economics. - McGraw-Hill, Series in Forest Resources, Inc., 1993. – 420 p.

*Надійшла до редакції 18 жовтня 2006 р.*