

ЕКОНОМІКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ

У статті розкриваються теоретичні та практичні проблемні питання участі органів місцевого самоврядування в державному управлінні у сфері лісового господарства, а також надаються пропозиції щодо підвищення рівня ефективності їх функціонування.

Ключові слова: державне регулювання у сфері лісового господарства, лісогосподарський комплекс, лісове господарство, ліс.

Проблема ефективного управління лісовим господарством сьогодні є вельми актуальною для України, що стверджується, зокрема, участю нашої держави у програмі «Удосконалення систем правозастосування та управління в лісовому секторі країн східного напрямку Європейської політики добросусідства та Росії» (ENPI-FLEG) [1]. Ця регіональна програма, яка виконується через Світовий банк, Міжнародний союз охорони природи та Всесвітній фонд дикої природи і завершується у червні 2011 року, спрямована на створення більш ефективних механізмів управління у лісовому секторі. В рамках цієї програми країнам-учасникам надається підтримка при проведенні пілотних заходів на національному та регіональному рівнях, що передбачають активну участь державних та муніципальних структур, громадських організацій та приватного сектора в управлінні лісовим господарством.

На наше переконання, одним з ключових питань здійснення ефективного управління лісовими ресурсами в Україні є питання участі у ньому органів місцевого самоврядування. Однак, у вітчизняній юридичній літературі на сучасному етапі це питання належним чином не досліджується. На тлі наукових доробок В.В. Костицького, М.В. Краснової, О.В. Глової, О.В. Сасова, С.М. Шершуна, В.П. Непийводи, а також досліджень вчених-адміністративістів І.С. Грищенко, Н.С. Панової, К.А. Рябець та інших вчених, присвячених у цілому проблемам правового регулювання та управління лісовими ресурсами, в Україні практично відсутні спеціальні дослідження, предметом яких є питання компетенції органів місцевого самоврядування в управлінні лісовим господарством.

Мета даної статті охарактеризувати сучасні погляди науковців на проблеми співвідношення компетенції державних та місцевих органів влади в управлінні лісовими ресурсами.

Загальновідомо, що серед основних напрямів державної екологічної політики, які підтримані й на рівні міжнародних документів, стабільно відзначаються: забезпечення безпечного для життя і здоров'я громадян довкілля та раціонального використання природоресурсового потенціалу держави, вжиття заходів з попередження забруднення довкілля, введення економічних механізмів стимулювання господарської діяльності, сумісної з нормами охорони природи та раціонального природокористування за рахунок забруднювачів довкілля тощо.

Ефективне здійснення зазначених напрямів екологічної політики, зокрема, у сфері раціонального використання лісових ресурсів, необхідно пов'язується з реалізацією функцій управління як на рівні державних (що серед іншого забезпечують збереження ресурсів в національних масштабах), так і муніципальних органів влади (які встановлюють й умови користування ресурсами на регіональному рівні).

Втім, фахівці стверджують, що у сфері природокористування та охорони природних ресурсів доволі складно відділяти ті управлінські функції, які можуть виконуватися муніципальними органами влади. Визначальними при цьому для кожної країни є історико-правові традиції, які склались у них при формуванні системи місцевого самоврядування [2, с.42].

Так, згідно з концепцією управління, що в науково-історичному контексті вивчалася Х. Абельсом [3, с.48-50], дії індивідуальних акторів, які керуються власними інтересами та прагнуть максимально покращити власний доб-

робут, неминуче призводять до хаосу та конфліктів. Зважаючи на це, зазначає Х. Абельс, виникає необхідність у єдиному центрі влади, що забезпечує порядок. При цьому дослідник посилається на праці Т. Гоббса, за яким соціальний порядок є процесом зародження унікального «левіафана», що має монополні повноваження на розробку законів та нагляду за їх дотриманням. Таким чином, самоорганізація незалежних індивідів до забезпечення порядку не має жодного відношення.

Існує й інша наукова позиція, обґрунтована в рамках теорії соціального порядку А. Сміта [4, с.119-120]. Знаний шотландський економіст та його послідовники зосередили увагу на моделі порядку і позитивних наслідках самостійних дій індивідів, які реалізують власні інтереси в рамках встановленої системи норм.

Прихильники даних наукових концепцій фактично проводять теоретичне дослідження ринку та (державного) управління відокремлено, відділяючи ці два феномени один від одного. Вважається, що концепція А. Сміта може бути застосована до всіх приватних благ, а постулат Т. Гоббса щодо єдиного центру влади та прийняття ним рішень стосується всіх загальних благ. У зв'язку з цим природно формується нова проблематика, пов'язана з пошуком відповіді на питання, чи доцільно в сучасних політико-економічних умовах окремо досліджувати концепції ринку та управління, особливо у сфері використання природних ресурсів загального користування (наприклад, лісів)?

Відповідь на це питання знаходимо у роботах Е. Остром, пов'язаних з управлінням природними ресурсами загального користування [5, 6], в яких вона оцінює ефективність дій місцевих громад в управління спільними ресурсами порівняно з централізованим державним чи приватним управлінням. При цьому Е. Остром використовує міждисциплінарний підхід до вивчення економічних питань, активно використовуючи соціологічні, юридичні та географічні методи.

Варто наголосити, що підходи, сформульовані Е. Остром, створюють альтернативу згаданім вище концепціям співвідношення держави та муніципалітету в управлінні природними ресурсами. За рахунок інноваційних методів аналізу – на теоретичному та експериментальному рівні – Е. Остром довела, що творче вирішення таких проблем, як виснаження ресурсів, можна знайти поза межами впливу держави, однак і не переходячи остаточно на індивідуальний рівень. Саме за ці наукові досягнення Е. Остром у 2009 році отримала Нобелівську премію з економіки.

У розвинутій Е. Остром концепції обґрунтовано, що сфера управління не вписується в усталені теорії економічних класиків, у яких ключові питання суспільного буття сприймаються крізь призму попиту та пропозиції. Зокрема, вчена небезпідставно стверджує, що використання громадських благ приватними власниками (прихильники ринкового лібералізму вважають найефективнішим способом використання цих благ) на практиці не підтверджується, оскільки, приховує надто багато побічних наслідків. І справді – саме приватна власність нерідко призводить до надмірної експлуатації ресурсів та їх виснаження, а також до низки соціальних проблем, пов'язаних із соціальними громадами, які відчужуються від користування благами, що довгі часи вважалися спільними та водночас нікому не належали.

Досвід СРСР засвідчив, що передача спільних благ державі також не може задовольнити попит кінцевого споживача. Традиційна для авторитарних систем бюрократична система управління природними ресурсами фактично відчужує владні органи від потреб людини. Власне, зважаючи на це, обґрунтовується теза, що правила щодо використання природних ресурсів, встановлені центральними органами влади, слабо прив'язуються до конкретних потреб на місцях та ігнорують думку безпосередніх користувачів ресурсів.

В одній з наукових праць Е. Остром порушується питання про легітимність встановлених ззовні правил [7, с.38-54]. Неприйняття їх місцевими жителями та відсутність прив'язки до специфіки регіонального довкілля є головними причинами провалу більшості донорських програм, організованих державою чи благодійними міжнародними організаціями. Дослідження Е. Остром засвідчили, що місцеві громади можуть більш ефективно управляти ресурсами порівняно з державою чи приватними власниками.

За Е. Остром, економічні блага на сучасному етапі класифікуються за вичерпністю і подільністю при використанні та складністю виключення потенційних споживачів:

		Вичерпність та подільність при використанні	
		Вичерпа	Невичерпа
Складність виключення потенційних споживачів	Вичерпа	Громадські ресурси (Common-pool resources): підземні води, зрошувальні системи, озера, рібні угіддя, ліси, пасовища тощо	Суспільні блага (Public goods): охорона правопорядку, оборона держави, освіта, пожежна охорона, метеорологічна служба тощо
	Невичерпа	Приватні блага (Private goods): їжа, одяг, авто тощо	Клубні блага (Toll goods): театри, приватні клуби, дитячі садики

Рис. 1. Типи економічних благ за Е. Остром [8]

Як убачається з рис. 1, громадські ресурси відрізняються від тих суспільних благ, що нада-

ються державою, високою здатністю до подільності. Тобто існує можливість їх привласнення та використання конкретними індивідами або соціальними групами на місцях.

На основі численних емпіричних досліджень Е. Остром дійшла висновку, що місцеві громади часто розробляють дієві механізми прийняття рішень та ефективно впроваджують власні правила гри для вирішення можливих конфліктів інтересів між споживачами громадських ресурсів.

Дослідниця виділила ключові принципи, що сприяють успішній кооперації при управлінні спільними благами [7, с. 71]:

1. Безпосереднє спілкування між учасниками розподілу громадських благ, адже якщо суб'єкти господарювання – приватні власники, державні служби або окремі члени громад – приймають рішення анонімно, без обговорення з місцевими жителями, зростає ризик виснаження ресурсів і ескаляція соціальних конфліктів.

2. Репутація учасників управління спільними ресурсами повинна бути відома усім членам громади, оскільки принцип довіри – запорука успішного менеджменту.

3. Тривалість інтересу до природних ресурсів сприяє утвердженню більш ефективних правил користування ними, про що свідчать результати традиційних форм самоорганізації. Найкращий стан спільних ресурсів забезпечують користувачі, які мають довгостроковий інтерес, інвестують у моніторинг та встановлення довіри.

4. Нормативне закріплення прав усіх членів громади на користування ресурсами. При цьому обов'язки між учасниками розподіляються пропорційно до доходів, отриманих від використання спільного майна.

5. Узгодження користувачами механізму застосування санкцій, який передбачає нагляд, що здійснює уся громада або підзвітна громаді особа, та відповідальність за порушення встановлених правил.

6. Градація санкцій: м'які – при виявленні першого порушення, більш жорсткі – при повторному нехтуванні правил учасником громади.

7. Визнання зовнішніми органами влади права споживачів громадських ресурсів на самоорганізацію.

Отже, Е. Остром доведено, що люди здатні виконувати правила стосовно власності без зовнішнього тиску з боку держави.

На наше переконання, дотримання зазначених принципів доводить здатність органів місцевого самоврядування у вирішенні актуальних проблем соціально-економічної політики у сфері лісового господарства.

Сучасна практика управління лісовими ресурсами в Україні через реалізацію компетенцій місцевого самоврядування поки що не є досконалою.

Так, відповідно до ст. 30 Лісового кодексу України у компетенцію вітчизняних муніципалітетів (на рівні АР Крим, областей, міст Києва і Севіастополя та районів) входить не тільки вирішення питань, пов'язаних з передачею у власність, постійне користування та виділенням для довгострокового тимчасового користування земельних лісових ділянок на землях спільної власності відповідних територіальних громад, погодження лімітів використання лісових ресурсів у певних випадках та максимальних норм безоплатного збору дикорослих трав'яних рослин, квітів, ягід тощо, а й забезпечення виконання загальнодержавних і державних програм з охорони, захисту, використання та відтворення лісів.

Паралельно з повноваженнями органів місцевого самоврядування, встановлених у ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» у галузі охорони навколишнього природного середовища, муніципалітети виявляються переобтяженими повноваженнями, які мають винятково загальнодержавне значення. Так, згідно зі ст. 15 названого закону органи місцевого самоврядування забезпечують реалізацію екологічної політики України, екологічних прав громадян і, крім цього:

- надають дозволи на розміщення на своїй території підприємств, установ і організацій;

- затверджують з урахуванням екологічних вимог проекти планування і забудови населених пунктів, їх генеральні плани та схеми промислових вузлів;

- видають і скасовують дозволи на відосблене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення тощо.

Що ж до управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в галузі раціонального природокористування, то, наприклад, при використанні земельних ресурсів у Земельному кодексі України (далі – ЗК України) визначені окремі повноваження у цій сфері для обласних рад (розпорядження землями, що знаходяться у спільній власності територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади й інші (ст. 8 ЗК України), для Київської і Севіастопольської міських рад (розпорядження землями територіальної громади міста; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно

до Земельного кодексу тощо (ст.9 ЗК України), для районних рад (розпорядження землями на праві спільної власності відповідних територіальних громад; підготовка висновків щодо вилучення (викупу) та надання земельних ділянок із земель державної власності, що проводяться органами виконавчої влади та інші (ст.10 ЗК України). для районних у містах рад (повноваження районних у містах рад у галузі земельних відносин визначаються міськими радами (ст.11 ЗК України), для сільських, селищних, міських рад (розпорядження землями територіальних громад; передача земельних ділянок комунальної власності у власність громадян та юридичних осіб відповідно до ЗК України тощо (ст.12 ЗК України).

Зважаючи на встановлені Е. Остром принципи, доходимо висновку, що чинне вітчизняне законодавство суттєво обмежує можливу компетенцію місцевих органів влади щодо управління лісовими ресурсами (зокрема, в частині нагляду, контролю, встановлення заходів відповідальності, пріоритетне надання в довготривалі користування тощо).

На наш погляд, регіональні (обласні) та місцеві органи влади повинні брати максимальну участь у здійсненні екологічної політики в конкретних природоресурсних сферах. Хоча децентралізація систем управління природоохоронною діяльністю сприяє підвищенню її якості, не варто розглядати її лише через призму передачі повноважень. Необхідно чітко визначити у законодавстві права та обов'язки регіональних та місцевих органів влади, що повинні відповідати їх загальним можливостям, компетенції та компетентності.

Щодо останнього зазначимо, що з метою ефективного використання наявних на регіональному рівні ресурсів природоохоронні функції

можливо зосередити або у природоохоронних відділах загальнодержавних установ, або в регіональних органах влади. Для забезпечення незалежного проведення оцінки впливу на природні ресурси проектів розвитку необхідно уникати будь-якого підпорядкування центральним структурам з питань розвитку або залежності від них. При передачі повноважень необхідно враховувати особливості кожного регіону, зокрема наявність необхідних ресурсів, інноваційних програм, «ноу-хау» тощо.

Література

1. www.ec.europa.eu/world/enp/.
2. Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление. – М.: Прогресс, 1984. – 367 с.
3. Абельс Х. Проблема социального порядка в социологии Талкотта Парсонса // Журнал социологии и социальной антропологии. – 1998. – Вып. 1. – С.48-50.
4. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – М.: Наука, 1993. – 570 с.
5. Ostrom E., Williamson O. Economic governance: the organization of cooperation // The prize in economic sciences 2009. – Kungl Vetenskaps Akademien [Електронний ресурс] // <http://kva.se>
6. Ostrom E. Economic governance. – Scientific Background on the Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel. – 2009. – 20 p.
7. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions. – Cambridge: Cambridge University Press, 1990. – 411 p.
8. www.epravda.com.ua/publications/2010/03/26/230996.

В.П. Печуляк

Органы местного самоуправления в системе органов государственного управления в сфере лесного хозяйства Украины: теоретико-правовые аспекты.

В статье раскрыты теоретические и практические проблемные вопросы участия органов местного самоуправления в государственном управлении в сфере лесного хозяйства, а также предоставлены предложения о повышении уровня эффективности их функционирования.

V.P. Pechulyak

Local authorities in the system of organs of state administration in forestry area of Ukraine: theoretic and law aspects.

The article introduces theoretical and practical issues concerning participating of local authorities in state administration in the sphere of forestry. The article also points out the suggestions concerning improvement of the level of their efficiency and functioning.