

РЕФОРМУВАННЯ ВІДНОСИН ВЛАСНОСТІ У СФЕРІ ЛІСОКОРИСТУВАННЯ: ПРІОРИТЕТИ ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ОБМЕЖЕННЯ

PROPERTY RELATIONS REFORMATION IN FOREST MANAGEMENT FIELD: PRIORITIES AND RESTRICTIONS

Анатолій КАРПУК,
доктор економічних наук,
Національний університет біоресурсів
і природокористування України, Київ



Anatoliy KARPUK,
Doctor of Economics,
National University of Life and Environmental
Sciences of Ukraine, Kyiv

Відносини власності, які передбачають відповідну специфікацію форм і прав володіння, користування та розпорядження природними ресурсами, є основним базисним інститутом в системі розширеного відтворення природно-ресурсного потенціалу. Дані відносини визначають місце природної складової в системі національного багатства, базу та види рентного оподаткування й об'єкти інвестування. Незважаючи на те, що за останні двадцять років у національній економіці пройшло декілька етапів масштабних перетворень відносин власності, у сфері природо-користування так і не створено критично необхідного інституціонального підґрунтя для справедливого перерозподілу різноманітних природних благ, які виступають ресурсною основою розвитку господарського комплексу та забезпечують сприятливі передумови для життєдіяльності населення.

Численні системні перекося щодо передачі прав власності на об'єкти природно-ресурсного потенціалу сприяли активізації наукових досліджень щодо трансформації відносин власності на лісові ресурси. У працях багатьох вітчизняних вчених [1; 2; 4-7] висвітлюються суперечності формування приватного сектора у сфері лісового господарства, обґрунтовується доцільність надання пріоритету передачі прав користування лісовими благами, а не прав власності на них. Пропонуються регуляторні важелі щодо обмеження впливу на розвиток лісового сектора компаній-нерезидентів. Більшість вчених відстоюють думку, що форма власності не виступає основною детермінантою забезпечення безперервного та невиснажливого лісокористування, і переконують у доцільності формування мобільних форм лісогосподарування, які дозволять підвищити рівень капіталізації господарського освоєння лісосировинного потенціалу.

Метою статті є ідентифікація існуючих форм власності на лісові ресурси, визначення специфічних рис відносин власності у сфері лісокористування, обґрунтування надання пріоритету тимчасовим формам лісокористування та виявлення інституціональних обмежень поширення приватної форми власності на лісові блага в теперішніх умовах.

Стаття сьома Лісового кодексу України передбачає, що ліси, які знаходяться в межах території України, є об'єктами

права власності українського народу. Від імені українського народу права власника на ліси здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України. Ліси можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності.

Суб'єктами права власності на ліси є держава, територіальні громади, громадяни та юридичні особи [2]. Спеціальне використання лісових ресурсів незалежно від форми власності на них здійснюється лише за спеціальним дозволом, який видається в установленому порядку уповноваженими на те державними органами лісового господарства, власниками лісів або постійними лісокористувачами.

Відносини власності у сфері лісокористування відзначаються специфічними характеристиками, оскільки лісові блага у переважній більшості перебувають у загальнонародній (державній) власності. По-перше, передача прав короткострокового і довгострокового користування прив'язана до територіального базису розміщення лісових ресурсів – земель лісового фонду. По-друге, на відміну від інших секторів природокористування, у лісовому господарстві чітко визначено перелік постійних лісокористувачів, які при номінальному характері державної форми власності фактично сконцентрували весь спектр відносин щодо використання та розпорядження лісовими ресурсами. По-третє, в латентному стані перебувають перевірені світовою практикою форми орендного лісокористування, які в умовах несформованості інститутів ринкової інфраструктури та громадянського суспільства забезпечують баланс інтересів у системі «державалісогосподарське підприємництво-населення». По-четверте, недостатньо відпрацьованим є інституціональне підґрунтя антимонопольного регулювання ринків лісопродукції та формування партнерських відносин між постійними лісокористувачами та приватними підприємницькими структурами.

На сьогодні найбільш резонансним питанням реформування відносин власності на ліси є можливість інституціоналізації приватної форми власності та передачі окремих земель лісового фонду в комунальну власність. Враховуючи те, що домінуючою є державна форма власності, а радикальні зрушення у структурі власності можуть мати непередбачувані

Розглядаються форми власності на лісові ресурси та землі лісового фонду, що регламентуються вітчизняним нормативно-правовим полем. Найбільш резонансним питанням реформування відносин власності на ліси є можливість інституціоналізації приватної форми власності та передачі окремих земель лісового фонду у комунальну власність. Форсування процесу створення лісів комунальної власності буде доцільним, коли будуть зняті всі протиріччя щодо розмежування земель у межах і поза межами населених пунктів, а також тоді, коли територіальні громади отримають ширші повноваження щодо наповнення місцевих бюджетів і матимуть можливість укласти угоди із суб'єктами лісогосподарського підприємництва, здатними примножувати лісоресурсний потенціал населених пунктів та прилеглих територій.

З огляду на численні обмеження щодо передачі лісів у приватну власність та невисоку ефективність гіперодержавлення лісових благ необхідно передбачити можливість зміни прав користування, що суттєво не вплине на рівень доступності лісів для широких верств населення. Необхідно значно диверсифікувати форми тимчасового користування лісами, щоб активізувати підприємницьку активність у сфері заготівлі та первинної переробки деревини. З огляду на це варто узаконити можливість імплементації у практику лісокористування орендних схем, концесійного режиму, угод про розподіл продукції, довірчого управління.

We consider the ownership of forest resources and forest lands, regulated by national regulatory and legal framework. The most resonant issues of reform of forest property are the possibility of institutionalization of private ownership and the transfer of some forest land in communal ownership. Forcing the process of creating communal forest ownership is appropriate, when they removed all the controversy concerning the delimitation of land within and outside the settlements, and when local communities will have broader powers to local budget revenues and be able to make deals with the subjects of forestry businesses capable of augmenting forest potential settlements and surrounding areas.

It is necessary to significantly diversify the temporary use of forests to enhance entrepreneurial activity in the harvesting and primary processing of wood. In view of this it is necessary to legitimize the possibility of implementation in practice of forest management lease schemes of concession regime, production sharing agreements and asset management.

наслідки, переважна більшість практиків та вчених-лісівників виступають проти форсування процесів приватизації лісових благ.

Незважаючи на те, що приватний сектор у сфері лісокористування фактично відсутній, однак у вітчизняному нормативно-правовому полі існують численні запобіжні норми, що обмежують право приватного лісокористування виключно громадянами країни та юридичними особами-резидентами. Суб'єктами права приватної власності на ліси можуть бути виключно громадяни та юридичні особи України.

Позитивною стороною вітчизняного законодавства є те, що не накладаються обмеження на створення лісів на набутих у встановленому порядку земельних ділянках деградованих і малопродуктивних угідь. Деградованими є земельні ділянки, поверхня яких порушена внаслідок землетрусу, зсувів, карстоутворення, повеней, добування корисних копалин тощо. Земельні ділянки з еродованими, перезволоженими, з підвищеною кислотністю або засоленістю, забрудненими хімічними речовинами ґрунтами.

Реалізація права власності на ліси безпосередньо територіальною громадою є досить обмеженою і може бути здійснена шляхом прийняття на місцевому референдумі рішення про передачу у власність або користування земельних лісових ділянок чи рішень з інших питань та здійснення громадянами – членами територіальної громади загального лісокористування.

Формування комунального сектора у лісокористуванні має базуватися на залісненні за рахунок місцевого бюджету наближених до населених пунктів малопродуктивних земель. Це дасть можливість поступово нарощувати асиміляційну місткість урбанізованих територій і створювати лісовий фонд, який буде використовуватися виключно для потреб територіальної громади. З цієї метою державні адміністрації мають надавати малопродуктивні та деградовані землі для розширення площ лісів, що перебувають у комунальній власності.

Форсування процесу створення лісів комунальної власності буде доцільним, коли будуть зняті всі протиріччя щодо розмежування земель у межах і поза межами населених пунктів, а також тоді, коли територіальні громади отримають ширші повноваження щодо наповнення місцевих бюджетів і матимуть можливість укладати угоди із суб'єктами лісогосподарського підприємництва, здатними примножувати лісоресурсний потенціал населених пунктів та прилеглих територій. Комунальні ліси крім природоохоронної функції мають також сприяти задоволенню потреб населення в паливних дровах та дерев'яних будівельних матеріалах [3].

При інституціоналізації приватної форми власності на ліси та землі лісового фонду необхідно враховувати той факт, що приватна форма власності в загальноекономічному аспекті може бути як трудового, так і нетрудового типу. Якщо розпочнеться процес приватизації вже існуючих лісів з відповідною породно-віковою структурою, створених під дією природних чинників та внаслідок витрат праці багатьох поколінь, то однозначно новоспечений власник буде отримувати лісоресурсну ренту, яка дасть можливість в подальшому отримати ще більший підприємницький дохід. За таких умов у лісовому господарстві сформується нетрудовий тип приватної власності. Такий тип приватної власності для сфери лісокористування є неприйнятним, оскільки закладає підґрунтя для недобросовісної конкуренції та нерівних умов на первинному та вторинному ринках лісопродукції.

Для сфери лісокористування більш прийнятним є трудовий тип приватної власності, оскільки він передбачає першочергові витрати власника на створення та розширене відтворення лісів на відповідних територіях. Цей тип приватної власності має поступово отримувати інституціональне підґрунтя і має бути розтягнутий в часі в міру формування у лісовому господарстві сучасних інститутів ринкової інфраструктури. На даному етапі розвитку продуктивних сил та масштабних трансформацій в окремих сегментах національного господарства, в тому числі у сфері природокористування, є сприятливі передумови формування трудового типу приватної власності на лісові блага. У структурі земельного фонду є значні площі деградованих та малопродуктивних сільськогосподарських угідь, які є малоприсадатними для застосування різноманітних форм землеробства, але потенційно

можуть зміцнити асиміляційний потенціал територій та навколишні ландшафти в разі їх заліснення.

Якщо у вітчизняному законодавстві будуть закріплені норми, які передбачатимуть продаж деградованих та малопродуктивних сільськогосподарських угідь виключно для потреб лісовідновлення та лісовідтворення, то сформується умови для створення лісів приватними власниками, які нестимуть витрати щодо придбання насіння, його посіву, проведення необхідних агротехнічних робіт і тим самим своїми ресурсами створюватимуть передумови для отримання підприємницького доходу в середньостроковій і довгостроковій перспективі. Тобто в Законі України «Про ринок земель» необхідно ввести норму щодо продажу деградованих та малопродуктивних земель для потреб лісовирощування та агролісомеліорації. З одного боку, це за короткий період розширить площу земель лісового фонду, збільшить рівень лісистості територій, сприятиме розбудові індустрії заготівлі дрогоградних лісових матеріалів та недревної сировини, а з іншого – забезпечить формування повноцінного інституту приватної власності на лісові блага.

Для інституціоналізації приватної форми власності на існуючі лісові масиви є ряд об'єктивних обмежень, які не дають підстав для трансформації державного сектора лісоволодіння у приватний:

- значна тривалість періоду лісовирощування, що змушуватиме нових власників максимальною мірою використовувати наявний лісоресурсний потенціал, а не розширювати посадку лісів, що даватимуть прибуток в довгостроковій перспективі;

- недосконалість вітчизняного законодавства щодо регулювання доступності громадян до лісових благ, які перейдуть у приватну власність, на підставі загального лісокористування;

- невідповідність держави до приватизації земель лісового фонду у зв'язку з незавершеністю земельної реформи та суперечливістю основних її складових;

- обмеженість лісових ресурсів у переважній більшості регіонів України, де вони виконують не господарське, а природоохоронне призначення;

- недостатня концентрація фінансових ресурсів діючих основних лісокористувачів, що в умовах продажу лісів та земель лісового фонду на конкурсних началах не гарантуватиме збереження їх права на підзвітні території;

- значні площі лісового фонду перебувають у зоні радіоактивного забруднення внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС;

- не вичерпано конфлікт інтересів щодо передачі лісів міжгосподарських спеціалізованих підприємств до державних лісогосподарських підприємств.

З огляду на численні обмеження щодо передачі лісів у приватну власність та невисоку ефективність гіперодержавлення лісових благ необхідно передбачити можливість зміни прав користування, що суттєво не вплине на рівень доступності лісів для широких верств населення. На сьогодні виділяють декілька форм користування лісами [3].

У постійне користування ліси на землях державної власності для лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам, організаціям, в яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи. У постійне користування ліси на землях комунальної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створені спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.

Об'єктом тимчасового користування можуть бути всі ліси, що перебувають у державній, комунальній або приватній власності. Тимчасове користування лісами може бути: довгостроковим – терміном від одного до 50 років і короткостроковим – терміном до одного року. Довгострокове тимчасове користування лісами – це засноване на договорі строкове платне використання лісових ділянок, які виділяються для потреб мисливського господарства, культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, проведення науково-дослідних робіт.

Рис. 1. Пріоритетні напрями передачі окремих прав користування лісовими ресурсами та землями лісового фонду



Прикметними рисами тимчасового користування лісами є такі: множинність та диференційованість, коли одна й та ж лісова ділянка може одночасно взаємоузгоджено використовуватися для різних потреб з неоднаковими термінами користування; платність тимчасового користування лісами. Підставою довгострокового тимчасового користування лісами є відповідний договір, а короткострокового – спеціальний дозвіл. Використання корисних властивостей лісів може бути тимчасово зупинене в разі високої пожежної небезпеки, незадовільного стану лісів унаслідок ущільнення ґрунту їх відвідувачами, виникнення вогнищ шкідників і хвороб лісу та інших факторів, що призводять до послаблення його природних функцій.

Необхідно значно диверсифікувати форми тимчасового користування лісами, щоб активізувати підприємницьку активність у сфері заготівлі та первинної переробки деревини. З огляду на це варто узаконити можливість імплементації у практику лісокористування орендних схем, концесійного режиму, угод про розподіл продукції, довірчого управління (рис. 1).

Найбільш прийнятною формою короткострокового та довгострокового тимчасового лісокористування є оренда, для впровадження якої вже на сьогодні створено критично необхідне інституціональне підґрунтя. Орендні відносини мають отримати поширення при проведенні рубок головного користування, рубок формування та оздоровлення, а також організації рибальства, мисливства та зеленого туризму. Перевага оренди полягає якраз у тому, що держава залишає за собою право власності на землі лісового фонду, а передає в користування на певний період та за відповідну плату фізичній чи юридичній особі право користування землею. При цьому орендатор залишається власником лише продуктів праці. Оренда не позбавляє держави права впливати на тимчасового лісокористувача на предмет дотримання ним вимог безперервного та невиснажливого лісокористування.

Така форма відносин щодо використання лісових благ не викликає значного супротиву з боку місцевого населення, оскільки передбачає використання лісових благ і для потреб мешканців прилеглих територій.

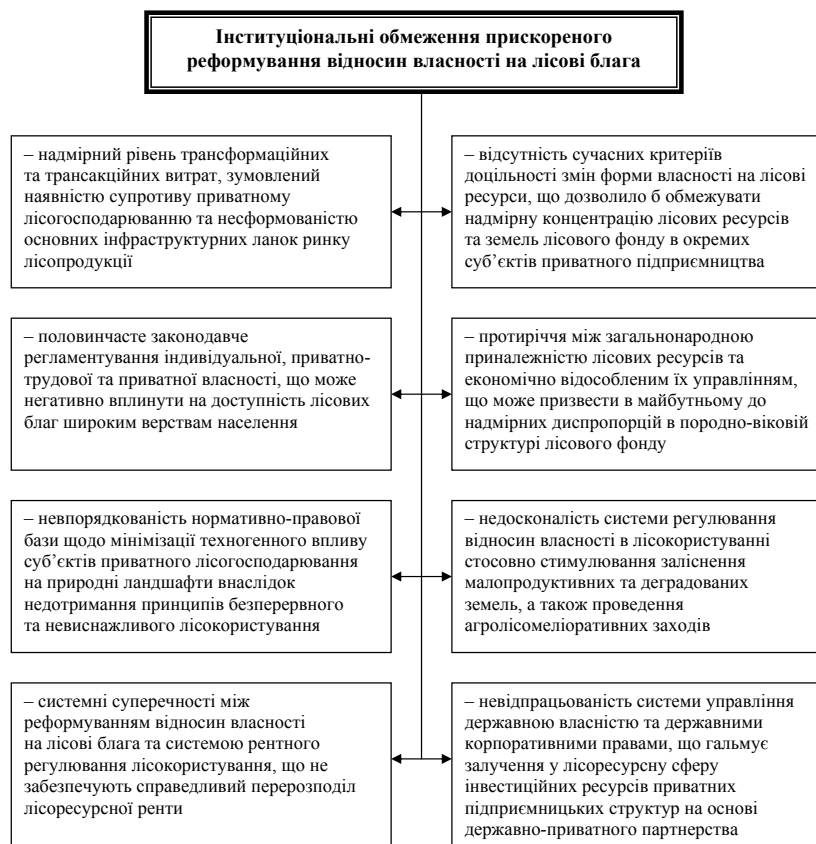
Для масштабного впровадження орендних відносин у сферу лісокористування необхідно чітко визначити терміни надання лісових ділянок у короткострокову і довгострокову оренду, деталізувати можливості суборенди й пролонгації договорів на оренду лісових ділянок з урахуванням повного виконання всіх умов договору, надати орендодавцям можливість довгострокового розірвання договору оренди при недотриманні основних його положень.

Нині є недоцільним форсування радикальних перетворень відносин власності на лісові ресурси, оскільки: не визначено чітких прозорих умов набуття права комунальної та приватної власності на землі, що знаходяться поза межами населених пунктів; не відпрацьовано механізм передачі колишніх колгоспних лісів, які перебувають поза межами населених пунктів, у власність територіальних громад на основі проведення місцевого референдуму; має місце недосконалість законодавства щодо перерозподілу земельної власності, оскільки набуття права комунальної та приватної власності на ліси прив'язане до отримання у власність земельної ділянки, на якій вони розташовуються. Більше того, існують численні об'єктивні та суб'єктивні обмеження прискореного реформування відносин власності на лісові блага (рис. 2).

Передача прав власності на лісові ресурси супроводжується значними трансформаційними та трансакційними витратами. Особливо це характерно для української економіки, де несформованими є переважна більшість базисних інститутів та інститутів ринку. Надмірна величина трансформаційних витрат зумовлена відсутністю в новітній історії розвитку національного господарства прецедентів функціонування приватного сектора у лісокористуванні. При цьому у світоглядних орієнтаціях населення сформувалось уявлення про лісові ресурси як про екологічне та соціальне благо, що є доступним для всіх.

Даний фактор свідчить про невідповідність інституціонального підґрунтя (відсутність норм, правил, стереотипів приватного лісокористування) для передачі лісових ресурсів та земель лісового фонду у приватну власність. З огляду на це необхідно поступово поширювати в системі лісових відносин права приватної власності у міру

Рис. 2. Інституціональні обмеження прискороного реформування відносин власності на лісові блага



послаблення соціального супротиву процесам привласнення окремих видів лісових благ.

Якщо не враховувати цей момент і продовжувати форсувати приватизацію лісоресурсних та лісогосподарських об'єктів, то трансформаційні витрати будуть надмірними, що поставить під сумнів доцільність передачі даної складової національного багатства у приватну власність. В умовах недосконалості інфраструктури ринку лісопродукції та підприємницького середовища у сфері лісокористування вагомим обмежувачим чинником перетворень відносин власності є величина трансакційних витрат [3]. Це пов'язано з тим, що відсутні інститути, які спеціалізуються на умонтуванні в лісогосподарську діяльність елементів екологічного менеджменту та здійсненні реінжинірингу бізнес-процесів, проведенні екологічної сертифікації лісопродукції, екологічного аудиту надання лісогосподарських послуг, укладанні угод з підрядними організаціями щодо проведення лісозаготівель, транспортування та первинної переробки деревини. Високою є імовірність того, що зміна форм і прав власності ще більше поглибить інституціональні розриви на ринках лісопродукції і величина трансакційних витрат буде робити збитковими переважну більшість видів лісогосподарського бізнесу.

Повноцінна передача прав власності на лісові блага і прав користування окремими складовими лісоресурсного потенціалу значною мірою залежить від досконалості контрактної системи між основними суб'єктами ринку лісопродукції і надання лісогосподарських послуг. Дана система в умовах вітчизняної дійсності не містить критично необхідного набору запобіжних норм, які дозволили б враховувати інтереси держави, місцевого населення, вимоги природоохоронного законодавства при передачі прав власності на лісові блага суб'єктам приватного бізнесу та підприємствам-нерезидентам.

Переважна більшість контрактів, які стосуються передачі лісових благ у короткострокове та довгострокове користування, не має достатнього закріплення в нормативно-правових актах, що дозволило б застосовувати вимоги демпінгового, антімонопольного та адміністративного законодавства до суб'єктів лісогосподарського підприємництва, які

порушують базові положення угод про тимчасове використання лісоресурсних та лісогосподарських об'єктів.

ВИСНОВКИ

Відносини власності є системоутворюючим чинником господарського механізму природокористування в лісовому комплексі. Прикметною рисою відносин власності у лісокористуванні є те, що майже всі лісові блага перебувають у загальнонародній (державній) власності. Приватний та комунальний сектор лісокористування знаходяться у латентному стані, оскільки існують об'єктивні обмеження набуття права приватної власності та не до кінця розмежованими є землі в межах і поза межами населених пунктів. Більше того, передача створених багатьма поколіннями лісів у приватну власність сформує нетрудовий тип даної форми власності, а це сприятиме несправедливому перерозподілу лісоресурсної ренти та сформує підґрунтя для недобросовісної конкуренції і нерівних умов на первинному та вторинному ринках лісопродукції.

Встановлено, що у сфері лісокористування недоцільним є форсування радикальних перетворень відносин власності на лісові ресурси, оскільки надмірними є трансформаційні та трансакційні витрати, зумовлені наявністю супротиву приватному лісогосподарюванню; половинчастим є законодавче регулювання індивідуальної, приватно-трудової та приватної власності; невідпрацьованою й надалі залишається нормативно-правова база щодо мінімізації техногенного впливу приватного лісогосподарювання на природні ландшафти; мають місце системні суперечності між реформуванням відносин власності на лісові блага та рентним регулюванням; відсутні сучасні критерії визначення доцільності

зміни форми власності на лісові ресурси; існують протилежності між загальнонародною приналежністю лісових ресурсів та економічно відосбленим їх управлінням; невідпрацьованою є система управління державною власністю та державними корпоративними правами.

У зв'язку з наявністю численних обмежень щодо передачі лісів у приватну та комунальну власність пріоритетним напрямом реформування власнісних відносин у лісокористуванні виступає передача прав користування лісами та землями лісового фонду. Дослідження показали, що пріоритетами передачі окремих прав користування лісовими ресурсами та землями лісового фонду на тимчасовій основі є оренда, концесія, угоди про розподіл продукції, довірче управління. Найбільш прийнятною формою короткострокового та довгострокового тимчасового лісокористування є оренда, перевага якої над іншими формами тимчасового лісокористування полягає в тому, що держава залишає за собою право власності на землі лісового фонду, а власністю орендаря є лише продукти праці. Імплементация інших форм тимчасового лісокористування в сучасних умовах є більш проблематичною, оскільки для цього не створено навіть критично необхідного інституціонального підґрунтя.

ЛІТЕРАТУРА

1. Антоненко І. Лісоресурсний комплекс: проблеми та напрями розвитку / І. Антоненко // Економіст. – 2011. – № 4. – С. 56-58.
2. Балюк Г. І. Науково-практичний коментар Лісового кодексу України / Г. І. Балюк, А. П. Гетьман, Т. Г. Ковальчук [та ін.]; за ред. Г. І. Балюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 368 с.
3. Карпук А. І. Економічне регулювання лісокористування в ринкових умовах: Монографія. – Луцьк: Твердиня, 2012. – 456 с.
4. Коваль Я. В. Економічна оцінка лісових ресурсів: методологія, методика, практика. – К.: ВПЦ при НАН України, 1998. – 43 с.
5. Лицур І. М. Еколого-економічні проблеми просторової організації лісового комплексу України / І. М. Лицур. – К.: ВПЦ України, 2010. – 317 с.
6. Мішенін Є. М. Еколого-економічні та правові передумови трансформації власності на лісові ресурси // Научные труды ДОННТУ. Серия: экономическая. Выпуск 69. – Донецк, 2004. – С. 131-136.
7. Хвесик М. А. Комплексне використання лісоресурсного потенціалу: механізм стимулювання, інституціональне та інноваційно-інвестиційне забезпечення / М. А. Хвесик, О. М. Шубалий, Н. М. Василик: монографія. – К.: ТЗОВ «ДКС», 2011. – 498 с.