

# ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ВЛАСНОСТІ НА ЛІСОВІ ЗЕМЛІ PRIORITY DIRECTIONS OF THE INSTITUTE OF PROPERTY FOR FOREST LANDS DEVELOPMENT

*Олександр ШУБАЛИЙ,  
доктор економічних наук,  
Луцький національний  
технічний університет*



*Oleksandr SHUBALY,  
Doctor of Economics,  
Lutsk National Technical  
University*

• У статті обґрунтовано пріоритетні напрями розвитку інституту власності на лісові землі: забезпечення реальної рівноправності всіх форм власності на лісові землі, ліси, майно лісокористувачів; правове розмежування відносин власності на зазначені об'єкти; узгодження положень Лісового та Земельного кодексів щодо регулювання відносин власності на лісові землі та ліси комунальної та приватної власності; зацікавлення власників сільськогосподарських угідь (чи приватних осіб) у зміні цільового призначення (придбання) непродуктивних та інших земель під заліснення; а територіальних громад – у виділенні для заліснення або переведення в лісові землі природно заліснених ділянок; розвиток нових форм тимчасового користування лісовими ділянками і лісами. Для кожного пріоритету визначено заходи та очікувані результати розвитку інституту власності на лісові землі.

• *The article substantiates the priority directions of the development of the institute of property on forest lands: ensuring the real equality of all forms of ownership of forest lands, forests, property of forest users; legal separation of property relations for specified objects; Harmonization of the provisions of the Forest and Land Codes regarding the regulation of property relations on forest lands and forests of communal and private property; interest of owners of agricultural lands (or private individuals) in changing the purpose (purchase) of unproductive and other lands under cultivation; and territorial communities – in the allocation for afforestation or transfer to forest lands of naturally fellowship; development of new forms of temporary use of forest areas and forests. For each priority, measures and expected results of the development of the institution of ownership of forest lands are identified.*

**Постановка проблеми.** Інституціональна теорія розглядає інститут власності як базовий не тільки в економіці та праві, а й в організації всього суспільства. Від рівня розвитку цього інституту в окремій країні, регіоні, сфері економічної діяльності залежить ступінь справедливості розподілу доданої вартості в усіх секторах національної економіки. Інститут власності розпочав формуватися в давні часи, ще з початку розуміння людиною

важливості збереження та накопичення результатів своєї праці, а також передачі здобутого своїм нащадкам будь-яким доступним способом, у тому числі силовим.

**Аналіз останніх досліджень.** Проблеми формування такого інституту у сфері природокористування, зокрема лісоресурсній сфері, є об'єктом постійної уваги відомих вітчизняних учених і практиків: І.Антоненко, А.Бобка, В.Голяна, А.Карпука, Я.Коваля, Л.Лясоти, А.Мартієнко, Є.Мішеніна, М.Попкова, М.Рековця, І.Синякевича, В.Сторожука, С.Харічкова, М.Хвесика та багатьох інших [1-10]. Кожен із них обґрунтовує власний погляд щодо шляхів вирішення актуальних проблем реформування відносин власності у лісовому секторі. У зв'язку із зазначеним виникає необхідність в узагальненні та систематизації цінних пропозицій учених, а також виявленні «вузьких місць» у чинному лісовому законодавстві для визначення пріоритетних напрямів, заходів та очікуваних результатів розвитку інституту власності в лісовому секторі.

**Цілі статті.** Основна мета дослідження полягає у виділенні та обґрунтуванні пріоритетних напрямів розвитку інституту власності на лісові землі в контексті сучасних орієнтирів розвитку земельних відносин.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасному цивілізованому суспільстві інститут власності є основою розвитку та самоутвердження особи чи групи осіб. Адже, як слушно вважають С.Матєєв та Л.Лясота [3], виникнення й розвиток інституту власності спрямовані на збалансування інтересів суспільства. Це можливо завдяки тому, що право на володіння – інтереси власників, право на використання захищає частково інтереси не-власників, а право на розпорядження – інтереси суспільства.

Формування й розвиток інституту власності у сфері природокористування має свої особливості. На відміну від суспільної сфери, об'єктом відносин власності у природокористуванні не завжди є створені людиною компоненти природного середовища, а екосистеми, які сформовані природою внаслідок багатовікових перетворень життя в різних формах на нашій планеті. Оскільки ці природні екосистеми є витоком життя на Землі, то жодна людина не може привласнити їх собі. Беззаперечне розуміння цього аспекту інституту власності у сфері природокористування є осно-

вою законодавства всіх цивілізованих країн світу, які дотримуються думки, що природні ресурси є надбанням усього народу, котрий проживає на певній території, тобто повинні перебувати в загальнодержавній власності.

У цьому контексті, на думку С.Харічкова [8] та А.Мартієнко [2], у реалізації відносин загальнонародної власності на природні ресурси основним є присвоєння доходу від експлуатації власності. При цьому остання повинна здійснюватися на основі мінімізації збитку об'єктам природно-ресурсного потенціалу та максимізації доходу від їх експлуатації. Використання загальнонародної власності на природні ресурси за допомогою різноманітних форм і прав власності має відбуватися в інтересах усіх власників природних об'єктів. Зміст та обмеження власності на природні ресурси має регулюватися законами, що мають загальну юридичну силу. Підставою обмежень власності є те, що спочатку природні ресурси належать суспільству. Народ України є винятковим і повним власником природних ресурсів.

М.Хвесик та В.Голян також вважають, що центральною ланкою інституціональних перетворень у сфері природокористування є реформування відносин власності. Ця проблема ускладнюється конкретною територіальною прив'язкою і просторовою континентальністю природних ресурсів та умов, що робить їх важливим елементом розвитку продуктивних сил і забезпечення сприятливих умов життєдіяльності населення. Реформування відносин власності на природні блага відзначається численними системними колізіями через відсутність комплексності змін, пов'язаних з інституціоналізацією різних форм власності на окремі види природних ресурсів. Це пов'язано з тим, що в Земельному кодексі узаконено приватну власність на земельні ресурси, а Лісовий та Водний кодекси включають норми щодо регулювання об'єктів земельного фонду і не містять положень про впровадження приватних ініціатив стосовно володіння, користування та розпорядження природними ресурсами [9].

У загальному розумінні, інститут права власності у сфері природокористування – це порядок розподілу повноважень власності (користування, володіння, розпорядження) на майно (землю і ліс) у країні. Але стосовно лісів у цій сфері є значні проблеми: права власності на землі й ліси розподілені по-різному (можна взяти в користування ліс, не оформляючи користування землею, що призводить до безлічі непорозумінь); права тимчасового користування (у т.ч. так зване довготривале тимчасове користування лісом) – суцільний кримінал; доступ до лісу простих громадян законодавчо не визначений і т.д. Ідеться про норми, які регулюють права власності на ліси та землю під лісами або землі лісового фонду (це теж різні поняття) [4].

Незважаючи на тривалий період ринкової трансформації економіки, проблеми впорядкування відносин власності на землі лісогосподарського призначення не втратили своєї актуальності й сьогодні. Особливо це стосується земель, на яких розміщені так звані аграрні ліси, що за

часів планової економіки номінально належали колективним сільськогосподарським підприємствам, а фактично на них працювали спеціально створені лісогосподарські підприємства, котрі перебували у сфері підпорядкування аграрного міністерства.

В умовах незалежності періодично поставало питання визначення правового статусу аграрних лісів та правових засад функціонування спеціалізованих лісогосподарських підприємств на них, але особливої актуальності воно набуло сьогодні, коли активно обговорюється доцільність приватизації земель сільськогосподарського призначення, передбачається впорядкування законодавства щодо комунальної власності на землю.

Підтримуємо думку В.Сторожука, що ситуація з аграрними лісами, потребує перегляду загальних законодавчих підходів до всіх лісів. В Україні держава є власником усіх земель лісового фонду поза межами населених пунктів. У багатьох країнах державні ліси за рівнем значимості поділяються на дві групи: загальнодержавного значення, управління якими здійснюють центральні (відомчі) органи виконавчої влади, і місцевого, якими розпоряджається місцева виконавча влада. При цьому останні часто називають публічними, підкреслюючи те, що вони є власністю всіх жителів території. Запровадження подібного законодавчого розподілу лісів за значенням дало б змогу впорядкувати розподіл повноважень і відповідальності центральних та місцевих органів влади щодо управління ними, державної підтримки та інвестицій, створити правовий фундамент для подальшого розвитку аграрних лісів загалом [6].

На думку експертів ФАО, суть проблем лісоволодіння полягає в можливості доступу до лісових ресурсів та отриманні прав їх використання або вилучення, а також прийняття рішень щодо моделі їх трансформації, визначення тих, хто може користуватися ресурсами, і хто позбавлений такої можливості. Це також стосується передачі лісових ресурсів у користування, їх продажу або надання в оренду. Зміни в системі лісоволодіння обумовлюють зміни в розподілі прав між різними зацікавленими сторонами. Ситуація щодо володіння земельними та лісовими ресурсами може суттєво відрізнитися залежно від країни, проте існують загальні проблеми:

- нечіткий розподіл ролей та обов'язків, відсутність гарантій прав на земельні й лісові ресурси, що може призвести до конфліктів;
- поширення таких явищ, як несправедливість, позбавлення прав бідних і соціально відособлених груп населення, а також місцевих громад, які функціонують за рахунок лісу;
- визначення прав та інститутів, заснованих на звичаях, а також корінних народів у процесі розробки і здійснення політики та законодавства;
- недостатність можливостей у власників прав володіння і користування для реалізації своїх прав щодо забезпечення сталого управління лісовими ресурсами через обмеженість фінансових ресурсів;
- істотна обмеженість можливостей державних інститутів щодо підтримки власників прав во-

лодіння й користування та забезпечення дотримання нормативних вимог;

- відсутність транспарентності та низький рівень участі основних зацікавлених сторін у процесі прийняття рішень про права володіння і користування [5].

Зі свого боку, вітчизняні експерти міжнародної програми FLEG II (2009–2014 роки) серед головних напрямів реформ виділили заходи щодо вдосконалення відносин, пов'язаних із реалізацією прав власності на лісові землі, ліси, лісові ресурси й засоби виробництва, а саме:

- законодавча заборона приватизації державних лісів;

- перегляд відносин власності на ліси й лісові землі;

- виведення лісових смуг та інших видів деревних насаджень на сільськогосподарських землях зі складу лісового фонду, сфери правового регулювання лісового законодавства та відповідальності державних «лісових» органів;

- забезпечення рівних умов ведення лісового господарства в лісах усіх форм власності [7].

Успішне вирішення питання спрощення механізму переведення непродуктивних сільськогосподарських земель у землі лісового фонду шляхом зміни їх цільового призначення сприятиме вирішенню іншої, не менш важливої, проблеми – забезпечення оптимальної лісистості території України. Подальша реалізація програмного підходу до вирішення проблеми оптимальної лісистості передбачає розробку нової Державної програми «Ліси України» на наступні 5–10 років, але, враховуючи складну економічну ситуацію в Україні, існують значні ризики її невиконання. Тому потрібно змінювати власне сам підхід. Насамперед це стосується усунення штучного спротиву місцевих громад, які економічно не зацікавлені виділяти навіть еродовані та непридатні для ведення сільськогосподарства землі під заліснення.

Тому постає завдання розробки на державному рівні нового спрощеного механізму передачі непридатних для сільськогосподарства земель та земель запасу для цілей подальшого заліснення, який би враховував інтереси держави, власників земель і місцевих громад. Потрібно також зберегти бюджетне фінансування лісовідновлення, передбачивши надання державних дотацій приватним власникам земельних паїв на садіння й догляд за лісом, що є поширеною європейською практикою; також доцільно розглянути можливість надання місцевим громадам права щодо передачі лісів, які вирощені на виділених ними під заліснення землях, у приватну власність, що дасть змогу підвищити їх економічну зацікавленість.

Тому вважаємо, що тільки тоді, коли поряд із державним інтересом до процесу розширеного лісовідновлення буде залучено колективний і приватний інтерес, проблему досягнення оптимальної лісистості можна буде вирішити набагато швидше – до часу набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

Також підтримуємо думку А.Карпука, що система регулювання власнісних відносин у лісокористуванні має стимулювати суб'єктів приватно-

го лісогосподарювання до заліснення малопродуктивних та деградованих земель, проведення агролісомеліоративних заходів на територіях активного ведення сільськогосподарського виробництва, упровадження плантаційного лісорозведення. Політику стимулювання безперервного та невиснажливого лісокористування слід синхронізувати з положеннями Кіотського протоколу, що передбачають надання фінансової допомоги країнам, які реалізують проекти щодо збільшення обсягів поглинання вуглецевих сполук [1].

Отже, на основі аналізу недоліків чинної законодавчої бази, а також критичних думок вітчизняних учених обґрунтовано пріоритетні напрями, заходи та очікувані результати розвитку інституту власності на лісові землі на найближчу перспективу (див. **рис.**).

Серед першочергових напрямів інституціональних перетворень чи не найважливішим є забезпечення реальної рівноправності всіх форм власності на лісові землі, ліси, майно лісокористувачів. Це передбачає внесення відповідних змін до Лісового кодексу України, прийняття низки підзаконних нормативних актів, які визначають однаковий порядок формування й реалізації державної, комунальної та приватної власності на лісові землі та майно лісокористувачів.

Найважливішим результатом вказаних перетворень має стати те, що лісові ділянки державної та комунальної власності стануть об'єктом купівлі-продажу, застави, значно розширяться можливості залучення додаткових інвестицій у лісоресурсну сферу.

Не менш важливе значення має вирішення проблеми правового розмежування відносин власності на лісові землі, ліси та майно лісокористувачів, що передбачає виділення окремих статей у Лісовому кодексі, прийняття підзаконних актів, упорядкування механізму отримання державних актів на право власності, визначення правового режиму володіння, користування й розпорядження лісовими землями. Це, у свою чергу, сприятиме розв'язанню давніх суперечок щодо правового статусу, власників лісових земель і майна лісокористувачів.

Також на порядку денному стоїть проблема узгодження положень Лісового та Земельного кодексів щодо регулювання відносин власності на лісові землі та ліси комунальної і приватної власності.

Це передбачає створення групи експертів із представників усіх сторін лісоземельних відносин та розроблення узгодженого порядку внесення змін до названих законодавчих актів і дасть змогу усунути правові колізії та встановити єдиний порядок державного регулювання відносин власності в законодавчих та підзаконних нормативних актах.

До важливих напрямів трансформації відносин власності слід віднести обґрунтування шляхів зацікавлення власників сільськогосподарських угідь (чи приватних осіб) до зміни цільового призначення (придбання) непродуктивних та інших земель під заліснення. Для цього потрібно значно спростити відповідні дозвільні процедури, передбачати надання державних дотацій приват-

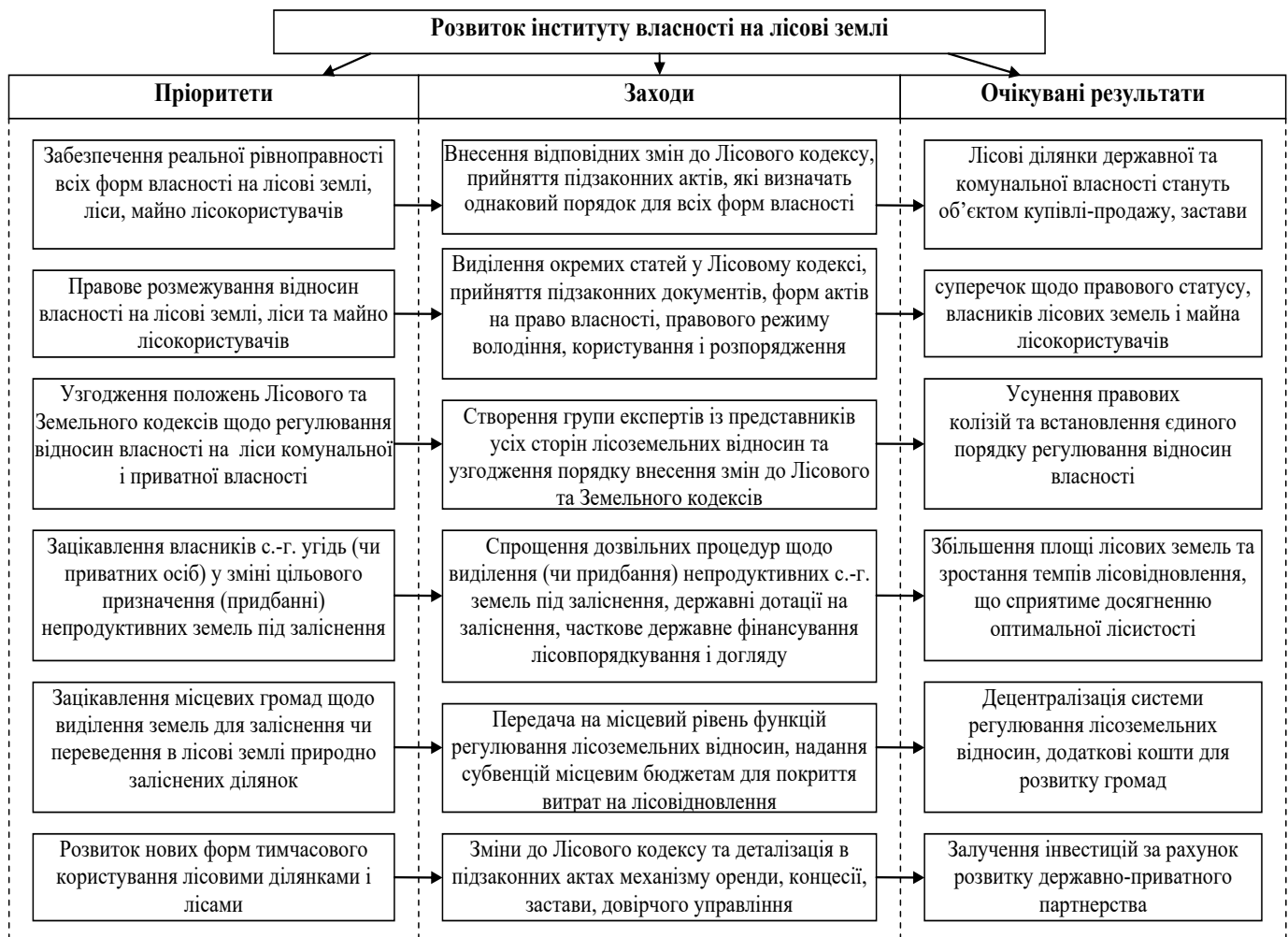


Рисунок. Пріоритетні напрями, заходи та очікувані результати розвитку інституту власності на лісові землі (розроблено автором)

ним власникам на заліснення цих земель, а також часткове державне фінансування лісовпорядкування й догляду за лісонасадженнями протягом перших 10 років, використавши позитивний досвід європейських країн. Унаслідок реалізації цих та інших заходів збільшаться площі лісових земель та зростуть темпи лісовідновлення, що сприятиме прискоренню досягнення оптимальної лісистості території України.

Важливе значення має також зацікавленість територіальних громад у виділенні земель для заліснення або переведення в лісові землі природно заліснених ділянок, що передбачає реальну децентралізацію системи управління лісовим господарством шляхом передачі на місцевий рівень функцій регулювання лісоземельних відносин, надання субвенцій місцевим бюджетам для покриття витрат на лісовідновлення. Це створить підґрунтя не лише для децентралізації системи регулювання лісоземельних відносин, а й отримання додаткових коштів для розвитку місцевих громад [10].

Серед перспективних напрямів трансформації відносин власності особливе місце займають питання розвитку нових форм тимчасового користування лісовими ділянками й лісами, що перед-

бачає внесення змін до Лісового кодексу України та деталізації у підзаконних актах механізмів оренди, концесії, застави, довірчого управління. Це сприятиме залученню в лісоресурсну сферу додаткових інвестицій за рахунок розвитку державно-приватного партнерства та формуванню інституту ефективних користувачів лісовими ділянками.

Але для реалізації розглянутих напрямів недостатньо лише внесення відповідних змін до законодавчих та нормативно-правових актів чи розробки нових форм дозвільних і звітних документів. Паралельно необхідно трансформувати систему фіскального, фінансового-кредитного, антимонопольного, цінового, митного та адміністративного регулювання еколого-економічних відносин у лісовому секторі на основі досвіду європейських країн із пострадянського простору.

**Висновки.** Отже, питання розвитку інституту власності на лісові землі потребує негайного вирішення, адже відповідно до європейських принципів усі форми власності на лісові землі повинні бути юридично рівноправними, а конфлікт інтересів між власниками виключений. Це передбачає узгодження положень Лісового та Земельного кодексів України, закріплення у них спеціальних

норм щодо визначення правового режиму лісових земель комунальної та приватної власності, а також економічних стимулів для власників і територіальних рад як розпорядників майна громади, до заліснення непродуктивних сільськогосподарських земель.

Створення ринково орієнтованого інституту власності на землі лісогосподарського призначення має стати сьогодні основним завданням усіх інституціональних трансформацій, що відбуваються у сфері лісового господарства. У цьому контексті першочергового вирішення потребує проблема впорядкування відносин власності на аграрні ліси, активну зацікавленість у вирішенні якої проявляють усі сторони, інтереси яких нерідко перетинаються, що призводить лише до відтягування процесів реформування. Додатковий економічний ефект можна отримати й за рахунок розвитку нових форм тимчасового користування лісовими ділянками на правах оренди, концесії, застави, довірчого управління. Реалізувати ці заходи потрібно комплексно, щоб отримати додатковий синергійний ефект від розвитку інституту власності на лісові землі.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Карпук А.І. Економічне регулювання лісокористування в ринкових умовах : монографія. Луцьк, 2012. 490 с.
2. Мартиенко А.И. Роль государства в формировании экономико-экологических ограничений реализации собственности на природные ресурсы. Экономичні інновації: зб. наук. пр. О.: ІПРЕЕД НАН України, 2011. Вип. 44. С. 161–173.
3. Матвеев С.О., Лясота Л.І. Економічна соціологія: підручник. Суми, 2006. 184 с. (Рекомендовано МОН України).
4. Попков М. Про «інститут права власності» та «системи управління лісами». URL: <http://www.lesovod.org.ua/node/23739>
5. Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО). URL: <http://www.fao.org/home/ru>
6. Сторожук В., Попов М. Селянські ліси: сучасні проблеми в дзеркалі реформування земельних відносин. URL: [http://www.fmssc.com.ua/fmssc\\_articles/prochee/-selyanski\\_lisi.html](http://www.fmssc.com.ua/fmssc_articles/prochee/-selyanski_lisi.html) – 28.01.2008. – Загол. з екрану.
7. Стратегія реформування лісового сектору: рекомендації програми FLEG II. URL: <http://www.lesovod.org.ua/node/23739>.
8. Харічков С. К., Мартієнко С.К. Інституціональні основи формування концепції власності на об'єкти природно-ресурсного потенціалу. Економічна теорія. 2006. № 2. С. 65–73.
9. Хвесик М.А., Голян В.А. Інституціональна модель природокористування в умовах глобальних ви-

кликів: монографія. Рада по вивченню продуктивних сил України НАН України. К., 2007. 480 с.

10. Шубалий О.М. Трансформаційні процеси у лісовому секторі: інституціональні передумови та механізми реалізації: монографія. Луцьк, 2015. 456 с.

#### REFERENCES

1. Karpuk A.I. Ekonomichne rehulyuvannya lisokorystuvannya v rynkovykh umovakh [Economic regulation of forest use in market conditions]. National. Unities of biological resources and natural resources of Ukraine. Lutsk: Tverdinya, 2012. 490 p. [in Ukrainian].
2. Martienko A.I. Rol gosudarstva v formirovanii ekonomiko-ekologicheskikh ogranicheniy realizatsii sobstvennosti na prirodnyie resursy [The role of the state in the formation of economic and environmental restrictions on the realization of ownership of natural resources]. Economic Innovations, 2011. No. 44. pp. 161-173. [in Ukrainian].
3. Matveev S.O., Lyasota L.I. Ekonomichna sotsiologiya: pidruchnyk [Economic Sociology: Textbook]. Sumy: Univ. Kn., 2006. 184 p. (Recommended by the Ministry of Education and Science of Ukraine). [in Ukrainian].
4. Popkov M. Pro «instytut prava vlasnosti» ta «systemy upravlinnya lisamy» [About «Institute of property rights» and «forest management system»] / «Ukrainian forestry» site. Available at: <http://www.lesovod.org.ua/node/23739>. [in Ukrainian].
5. United Nations Food and Agricultural Organization (FAO): officer. website. Access mode: [www.fao.org/home/ru](http://www.fao.org/home/ru). [in English].
6. Storozhuk V., Popov M. Selyans'ki lisy: suchasni problemy v dzerkali reformuvannya zemel'nykh vidnosyn [Peasant Forests: Modern Problems in the Mirror of the Reformation of Land Relations]. Available at: [http://www.fmssc.com.ua/fmssc\\_articles/prochee/-selyanski\\_lisi.html](http://www.fmssc.com.ua/fmssc_articles/prochee/-selyanski_lisi.html) - 28.01.2008. - The head. from the screen. [in Ukrainian].
7. Stratehiya reformuvannya lisovoho sektoru: rekomendatsiyi prohramy FLEG II [Forest Sector Reform Strategy: Recommendations of the FLEG II Program]. Ukrainian Forestry Site. Available at: <http://www.lesovod.org.ua/node/23739>. [in Ukrainian].
8. Harichkov S.K. Martienko A.I. Instytutsional'ni osnovy formuvannya kontseptsiyi vlasnosti na ob'yekty pryrodno-resursnoho potentsialu [Institutional bases of formation of the concept of ownership of objects of natural resource potential]. Economic Theory. 2006. No. 2. pp. 65-73. [in Ukrainian].
9. Khvesik M.A., Golan V.A. Instytutsional'na model' pryrodokorystuvannya v umovakh hlobal'nykh vyklykiv [Institutional model of nature use in the context of global challenges]. Council for the Study of Productive Forces of Ukraine of the National Academy of Sciences of Ukraine. K.: Condor, 2007. 480 p. [in Ukrainian].
10. Shubalyi O.M. Transformatsiyni protsesy u lisovomu sektori: instytutsional'ni peredumovy ta mekhanizmy realizatsiyi [Transformation processes in the forest sector: institutional preconditions and mechanisms for implementation]. Lutsk: Teren, 2015. 456 p. [in Ukrainian].

#### ШАНОВНІ ЧИТАЧІ!

У журналі «Економіст» №8 за 2017 рік у тексті статті проф. О.Морозова «Відношення суб'єкт-об'єкт як «цілеспільний ефект» у структурі економічного простору» на стор. 31 виявлено технічну неточність у зображенні формули (1). Замість надрукованого необхідно читати:

$$S_f \quad H1 + H2 = H \\ D \longrightarrow F(D) \longrightarrow C(D), \quad (1)$$

Редакція журналу.