

НАУЧНЫЕ ДИСКУССИИ

УДК 502 – 630*64

А. БОБКО,
кандидат сельскохозяйственных наук

ЛЕСОВОДСТВО И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ ПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЛЯМИ ЛЕСОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

Досліджено викладені у статті професора І. Синякевича (“Економіка України” № 1, 2012, с. 61–68) питання національної політики у лісовому господарстві України та державного лісівництва. Доведено необхідність, насамперед, ідентифікувати як самі об’єкти господарювання в лісівництві, так і мету його здійснення, розглядати шляхи реформування галузі на ринкових засадах і на основі спеціальних механізмів ціноутворення, пов’язаних з вирощуванням лісу (деревини) та лісокористуванням.

Статья профессора, доктора экономических наук И. Синякевича “Национальная политика в лесном хозяйстве в контексте глобальных экологических угроз”¹ является, на мой взгляд, призывом к ее обсуждению широким научным сообществом и общественностью. Намерения похвальны. Поэтому, не останавливаясь на освещении положительных аспектов этой статьи, отметим лишь ее отдельные слабые и дискуссионные, по нашему мнению, стороны.

“Земля” или “лес” – что является объектом труда и государственной политики?

Политика – это, в первую очередь, общее направление действий по достижению определенной цели. Для ее реализации необходимо определить сам объект политических интересов, его состояние и ближайшую цель. В нашем случае это земля, земельные участки лесохозяйственного назначения как природный ресурс.

Земельным кодексом Украины (далее – ЗК) (ст. 19) установлена учетная категория “земли лесохозяйственного назначения” (далее – ЗЛХН) по аналогии с учетной категорией “земли сельскохозяйственного назначения” (далее – ЗСХН). И это вполне оправданно, поскольку “лесоводство в Украине является отраслью растениеводства, а не отраслью использования лесных ресурсов, отраслью аграрного производства”². Для осуществления лесоводства объектами труда и экономических отношений между собственником природных ресурсов и землепользователями являются земельные участки. Кажется, все понятно и достаточно просто – использование ЗСХН и ЗЛХН априори должно проводиться на принципиально общих экономических началах, одним из которых является “невмешательство государства в осуществление гражданами, юридическими лицами ... своих прав по владению, пользованию и распоряжению землей”. Это же касается того, что “...использование земли в Украине является платным” (ЗК, ст. 5 и 206). Впрочем, сходство между ЗСХН и ЗЛХН остается только по названиям, не находя отражения в составе Государственного земельного кадастра Украины (далее – ГЗК). Так, по ГЗК

¹ См.: “Экономика Украины” № 1, 2012, с. 61–68.

² См.: Фурдик О. І., Шершун М. Х. Земля як природний ресурс – найважливіший об’єкт у виробництві сільськогосподарської і лісогосподарської продукції. “Вісник аграрної науки” № 8, 2011, с. 5–9.

на 1 января 2011 г., по Украине “леса и другие лесопокрытые площади” (далее — ЛДЛПП) составили 10,6 млн. га, или 18,3% площади ее суши. Показателя “лесистость” ГЗК не содержит. Нет его и в Стандартной статистической классификации землепользования Европейской Экономической Комиссии ООН.

Несходство между ЗСХН и ЗЛХН заложено в Земельном кодексе Украины. Если в качестве ЗСХН определяются те земли, которые “предоставлены для производства сельскохозяйственной продукции и размещения соответствующих объектов инфраструктуры” (ст. 22), то к ЗЛХН относятся земли “для нужд лесного хозяйства” (ст. 55). Легко заметить существенное отличие: первые из них подвластны полномочиям органов государственной власти и органов местного самоуправления, а вторые подвластны государству. Если полномочия на осуществление права собственности или постоянного пользования на ЗСХН предоставлены органам государственной власти и органам местного самоуправления (далее — органы местной власти) по Конституции Украины (ст. 13), то применительно к ЗЛХН сохранено определение из постановления СНК от 5 апреля 1918 г. (без ссылки на него!) (“Все леса не составляют собственность ни сел, ни уездов, ни губерний, ни областей, представляют собой общегосударственный фонд и ни в коем случае не могут подлежать какому бы то ни было разделу и распределению ни между гражданами, ни между хозяйствами”), подписанного еще В. Ульяновым (Лениным)³. Еще и до сих пор в публичных выступлениях ученых и должностных лиц широко употребляется термин “земли лесного фонда” вместо “земли лесохозяйственного назначения”. Между тем И. Синякевич рассматривает в качестве объекта экономических отношений леса, что является откровенно ошибочным. Ученые должны были бы вести речь об использовании земли для осуществления лесоводства, сопоставляя его показатели с соответствующими достижениями соседних стран, с оценками состояния этой отрасли и прогнозированием ее развития, как ГУ “Институт экономики и прогнозирования НАН Украины” исследует экономическую информацию в рамках экономики государства⁴.

Реформирование форм собственности и организации деятельности в лесном хозяйстве

В отличие от состояния ЗСХН и развития аграрного производства⁵, экономические показатели состояния и развития лесоводства в Украине, а также перевода его на рыночные основы совершенно не освещаются. К сожалению, проблемные вопросы экономики землепользования в лесоводстве Украины, освещенные ранее⁶, остались вне поля зрения И. Синякевича. Возможно, кое-что из того он смог бы прокомментировать или отрицать в своей работе для конструктивного диалога. Вместо этого профессор на первый план выводит якобы важные для экономики факторы, препятствующие реформированию в лесоводстве: “*Национальная политика и реформирование лесного хозяйства Украины дадут хорошие результаты тогда, когда будут направлены на устранение самовольных рубок, которые наносят не только значительный экономический вред лесному комплексу, но и*

³ См.: Декреты Советской власти. М., Госполитиздат, 1959. Том II (17 марта — 10 июля 1918 г.), с. 55.

⁴ См.: “Куда и с кем?”. Еженедельник “2000” № 51 от 23–29 декабря 2011 г.

⁵ См.: П р и с я ж н ю к М. В., З у б е ц ь М. В., С а б л у к П. Т. та ін. Аграрний сектор економіки України (стан і перспективи розвитку). К., ННЦ ІАЕ, 2011, 1008 с.

⁶ См.: Б о б к о А. Экономические аспекты землепользования в лесоводстве Украины и пути его совершенствования. “Экономика Украины” № 11, 2010, с. 14–25.

приводят к ослаблению экологических и социальных функций лесных экосистем”⁷ (с. 61). При этом он сообщает, что по Украине объемы самовольных рубок в 2008 г. “составляли 20,1 тыс. м³, что на 2,2 тыс. м³ больше, чем в 2007 г. В течение 2003–2007 гг. объемы самовольных рубок ... постоянно уменьшались” (с. 61). Учтем также, что, по Государственному лесному кадастру Украины 1996 г., ежегодный прирост достиг 35 млн. м³ в год. Следовательно, те “самовольные рубки” – это лишь сотые доли процента, которые, по нашему мнению, не наносят лесному комплексу значительного ущерба, не приводя к ослаблению экологических и социальных функций лесных экосистем. Такое влияние оказывают другие факторы.

Меры по реформированию пользования ЗЛХН, провозглашенные Верховной Радой Украины в Земельной реформе (1990 г.), так и не были проведены. Лесоводство и лесопользование остаются “винегретом”, без отделения их друг от друга. Исторически до 50-х годов прошлого века в бывшем СССР они были отдельными и соответствовали своему содержанию: лесоводство – аграрное производство, лесопользование – промышленное. И главное – в рамках бывшего СССР доходы от лесного хозяйства превышали расходы на него (рис. 1)⁸, со свойственными им механизмами исчисления важнейших экономических показателей (в том числе доходов, расходов, себестоимости продукции, рентабельности и др.).

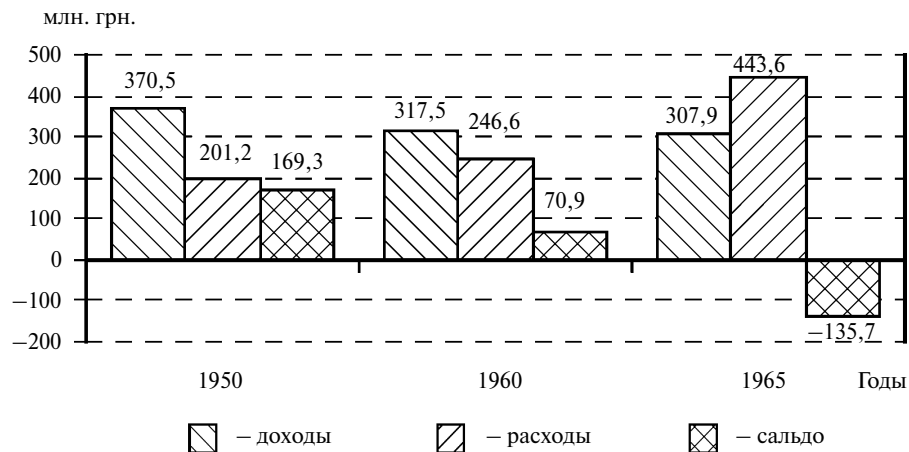


Рис. 1. Сопоставление доходов от лесного хозяйства бывшего СССР с расходами на него

В дальнейшем, после объединения в Украине лесоводства и лесопользования (1959 г.), экономическая ситуация с использованием ЗЛХН выпала из-под контроля органов государственной власти. Финансирование лесоводства стало дотационным, а в рыночных условиях, к тому же, в постоянно возрастающей степени. Так, Законом Украины “О Государственном бюджете Украины на 2011 год” валовые доходы были определены в размере 86947 тыс. грн., а расходы только по Гослесагентству Украины (далее – ГЛА) – соответственно, 650635 тыс. грн. Хотя на протяжении года сумма расходов была еще увеличена на 100 млн. грн., все же их окупаемость составляла лишь 13,4%. По удельным показателям получается: доходы – 12,33, а расходы – 92,3 грн./га. И это – при том, что государственная по-

⁷ Здесь и далее курсивом приведены высказывания по источнику: “Экономика Украины” № 1, 2012, с. 61–68.

⁸ См.: Лесное хозяйство СССР за 50 лет (1917–1967). М., “Лесная промышленность”, 1967, с. 238.

литика должна, как минимум, уравновесить расходы с доходами, для чего необходимо определиться с объектами эколого-экономических отношений.

Земельная реформа требует перехода к идентифицированной экономической ответственности за использование всех земель (в том числе и ЗЛХН), “создания условий для равноправного развития всех форм хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики”⁹. Это могут быть субъекты хозяйствования разных форм собственности, но исключительно с идентифицированной ответственностью за результаты использования ЗЛХН только перед местными органами власти.

Что касается форм собственности, то в статье профессора они сводятся к вопросу собственности на леса, а не на ЗЛХН (вместо земли). Не отыскивая при этом путей реформирования лесоводства с учетом конституционных полномочий органов местной власти, он констатирует обезличенное: “*для политиков остается открытым вопрос, какая форма собственности на леса в Украине должна быть главной*” (с. 62).

Профессор далее замечает: “*Опыт ведения лесного хозяйства в Европе показывает, что в большинстве европейских стран преобладают частные леса, но вместе с ними успешно функционируют и государственные*”¹⁰ (с. 63). В то же время он приходит к выводу, “*что государственная форма собственности на леса целесообразна и нужна*” (с. 63). Не будем полемизировать по поводу форм собственности. Отметим лишь, что предложения украинских ученых (в том числе и автора нашей статьи) ни в коей мере не связывались с обязательностью приватизации ЗЛХН и их передачи в собственность частным лицам. Важнее объект собственности: лес или земля?

Вывод И. Синякевича о целесообразности и необходимости для Украины государственной формы собственности на “леса” предполагается, вероятно, с тем же экономически аморфным “лесным хозяйством” и с действующим порядком финансирования мер лесоводства (расходов) за счет денежных средств государственного бюджета, а также с присвоением главной продукции этой отрасли (древесины, лесных материалов и их переработки) “постоянными лесопользователями”, что установлено Лесным кодексом Украины (ст. 19).

Как подчеркивает академик НААН О. Фурдычко, “...в лесоводстве объектами природных ресурсов является земля, а также лучевая энергия Солнца. Главное в лесохозяйственной деятельности – выращивание древесины и ее реализация. Пользование второстепенными и побочными лесными ресурсами, предоставление услуг по рекреации и охоте, формирование защитных и природосоздающих функций ... являются сопутствующими задачами лесоводств”¹¹. Понятно, на право собственности или постоянного пользования должна предоставляться земля, ведь лес (древесина и другие потребительные стоимости и потребительские свойства) является только результатом хозяйствования. Природных и ничейных лесов в Украине уже давно не существует (прошу не понимать это так, будто я отрицаю наличие древостоев, которые восстановились естественным путем). В украинском

⁹ См.: Про земельну реформу. Постанова Верховної Ради Української РСР від 18 грудня 1990 р. № 563. Из змінами (<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>).

¹⁰ В Европе “лес – земельная собственность”, поэтому правомерно говорить не о лесах, а о землевладении для осуществления лесоводства (см.: Forest Resources of Europe, CIS, North America, Australia, Japan and New Zealand. New York and Geneva, United Nations, 2000. Appendix I, p. 386).

¹¹ Ф у р д ы ч к о О. Вопросы экономики землепользования в сельском и лесном хозяйстве: состояние, проблемы, пути их решения. “Экономика Украины” № 8, 2011, с. 71.

лесном законодательстве термин “лес” имеет существенно иное содержание по сравнению с европейским¹².

Сотрудничество с международными научными организациями

Профессор сообщает: “*Даже продолжительное сотрудничество Государственного комитета лесного хозяйства Украины со шведскими экономистами не привело к существенным сдвигам в сфере управления экономической деятельностью. ... Государственный комитет лесного хозяйства продолжает оставаться организацией – распорядителем финансовых ресурсов*” (с. 65). При этом он совершенно не упоминает об исключительно важных выводах и предложениях Межведомственного аналитически-консультативного совета (МАКС) по вопросам развития производительных сил и производственных отношений под редакцией академика НАН Украины И. Юхновского, где указано: “Система хозяйствования в украинских лесах не эффективна, вследствие чего государство, как собственник лесных ресурсов, несет убытки”¹³. Предложено также “отделение функций лесного хозяйства от функций лесной промышленности”¹⁴. При этом стоит подчеркнуть, что цитируемая работа МАКС выполнена украинскими исследователями.

Как известно, упомянутый И. Синякевичем шведский ученый М. Нордберг, руководитель Шведско-украинского проекта по лесному хозяйству, имея возможность ознакомиться с работами других украинских ученых, отметил: “Более четкое разделение функций было бы достигнуто, если бы были учтены внесенные на протяжении периода изучения проекта несколькими известными учеными Украины предложения по менеджменту в лесном секторе” (см., например: Furdichko, 1992; Dyachenko, 1995; Bobko, 1999)¹⁵. Он приводит также другие работы, где вопросы лесоводства в Украине рассматривались с позиций идентифицированного хозяйствования на земле¹⁶. В упомянутой работе об основах лесного менеджмента в соседней Польше было отмечено, что «“государственные леса” действуют на основах финансовой самостоятельности, покрывают расходы на свою деятельность из собственных доходов»¹⁷.

Проблема заключается в разном понимании термина “государственное регулирование” и содержания его имплементации. Соответствующие механизмы государственного регулирования хозяйственной деятельности и экономики, предусмотренные системой нормативно-правовых актов Украины (государственный заказ, государственное задание, лицензирование, стандартизация и др.), давно известны. Вопрос в другом. Предпринимательские структуры лесоводства и лесопользования не совместимы в одном юридическом лице. Именно поэтому начали стремительно расти объемы извлечения древесины путем так называемых “рубок промежуточного пользования”. Проще говоря, субъекты хозяйствования добились легитимности неправомерного извлечения древесины для производства лесных материалов из лесных экосистем без уплаты ее стоимости государству.

¹² См.: Global Forest Resources. Assessment 2010 (<http://www.fao.org/docrep/013/i1757e/i1757e.pdf>).

¹³ См.: Лісове господарство України: Проблеми та перспективи. К., Міжвідомча аналітично-консультативна рада з питань розвитку продуктивних сил і виробничих відносин, 2003, с. 58.

¹⁴ См.: т а м ж е, с. 155.

¹⁵ См.: N o r d b e r g M. Ukraine reforms ... 1990–2000 (http://www.uvm.edu/giee/ateliers/ukraine/en/wp-content/uploads/Ukraine_reforms_in_forest_policy.pdf).

¹⁶ См.: Б о б к о А. Шляхи підвищення інтенсифікації лісової економіки. “Лісовий журнал” № 4, 1994, с. 30–34.

¹⁷ См.: Лісове господарство України: Проблеми та перспективи, с. 167.

Следовательно, реформирование в украинском лесоводстве должно включать надлежащее размежевание объектов труда для осуществления лесоводства и лесопользования.

Инструменты экономической политики в лесном хозяйстве

Согласимся условно с привычным определением “лесное хозяйство”, употребляемым в упомянутой статье. Хотя на самом деле лесное хозяйство (лесхоз) — это субъект предпринимательской деятельности — землепользователь. Только в таком значении “лесхоз” приобретает идентифицированное содержание и эколого-экономическую ответственность за рациональное и полное использование природного ресурса “земля”. И это ни в коей мере не связано с определением права собственности или постоянного пользования за земельные угодья. Речь должна идти об экономических обязанностях лесхозов перед государством (подчеркнем — в лице органов государственной власти и органов местного самоуправления!) за предоставленные им полномочия использовать земельные угодья на платной основе.

В соседней Польше сохраняется преимущественно государственная форма собственности (около 80%) на леса. Но при этом хозяйствование в отрасли осуществляется на основах, определенных Законом о лесах от 29 сентября 1991 г. В его ст. 3 записано, что “Лес в понимании Закона — ЗЕМЛЯ”, а взимание земельного налога (ренты) совершенно не связывается с количеством извлеченной древесины, а зависит лишь от распределения лесных земель в рамках лесобразующих пород по классам бонитета (ст. 64.1). Кроме того, в Польше введена статистическая отчетность о размерах рыночных цен на ведущие лесные материалы (лесоматериалы), которая публикуется их ЦСУ в “Официальном вестнике Главного статистического управления Республики Польша” и служит основой для исчисления размера земельного налога (ренты). Следовательно, базой для исчисления земельного налога (ренты) за использование лесных земель выступают распределение их по классам бонитета в рамках главных лесных пород, а также рыночные цены на ведущие лесные материалы хвойных пород. На этом и строится налоговая политика.

Таким образом, для Украины размер земельного налога (ренты) можно определить по формуле:

$$H_{зем} = S_{лз} \cdot 0,200 \cdot Pц,$$

где $H_{зем}$ — исчисленный размер земельного налога (ренты) (грн.); $S_{лз}$ — площадь лесных земель как основной показатель для исчисления земельного налога (ренты) с учетом распределения их по главным лесным породам и классам бонитета (условные га); 0,200 — денежный эквивалент платы за каждое полугодие пользования земельными угодьями ($m^3/га$); $Pц$ — средняя цена продажи лесных материалов пиловочной древесины, публикуемая в “Официальном вестнике Главного статистического управления Республики Польша” за предыдущий отчетный период (грн./ m^3).

Согласно существующей практике, в Украине поступления в бюджет сбора за так называемое “специальное использование лесных ресурсов” (далее — СИЛР) не определяются Налоговым кодексом Украины в качестве платы за землю, а их исчисление осуществляется, в отличие от Польши, Министерством финансов Украины на основе подачи соответствующих предложений Минагрополитики Украины, ГЛА и Минобороны Украины с обезличенной ссылкой: “в соответствии с положениями Лесного кодекса Украины”.

Налоговым кодексом Украины установлено: “Плательщиками сбора являются лесопользователи,.. которые осуществляют специальное использование лесных ресурсов на основании специального разрешения... или в соответствии с условиями договора долгосрочного временного пользования лесами”¹⁸. Причем совершенно не указано, что это плата за использование лесных земель. К тому же этот документ предусматривает необходимость разделения древесины в состоянии роста (технический термин – “на пне”) по размерам древесины, с ее разделением на учетно-оценочные категории (ст. 331.1) (табл.).

Фрагмент таблицы для исчисления размера сбора за СИЛР согласно ст. 331.1 Налогового кодекса Украины (главная порода – сосна)

Порода	Разряды такс	Ставка за 1 плотный м ³ древесины (грн.)			
		деловой (без коры)			дровяной (с корой)
		крупной	средней	мелкой	
Сосна	1-й	70,33	44,98	17,30	1,78
	2-й	49,98	32,13	12,49	1,37
	3-й	40,34	25,98	10,02	1,10
	4-й	30,34	19,28	7,41	0,82
	5-й	19,99	12,85	4,94	0,55

Отклонение от норм действующего налогового законодательства влечет за собой значительные экономические потери и экологические нарушения. По расчетам ГЛА поступлений сбора за СИЛР на 2012–2014 гг., по его предприятиям предусматривается “количество древесины, отпускаемой на пне”, объемом 6859,7 тыс. м³, в том числе деловой – 4014,4 тыс. м³ (это – для лесоматериалов крупных, средних и мелких) и дровяной – 2711 тыс. м³ (это – древесина на топливо); по Львовской области соответствующие показатели составляют 498,6 тыс. м³, 236,8 тыс. м³ и 250,4 тыс. м³. Это не простые цифры. В них отражена бизнес-политика, ведь размер сбора за СИЛР – не что иное, как плата за древесину, подлежащую продаже в состоянии роста (“корневые цены” – есть такое выражение).

Еще в XIX в. наш великий соотечественник В. Даль писал, что “наука в лес не ходит”. То же самое, наверное, происходит и в украинском лесоводстве. Так, по официальному учету по предприятиям ГЛА (общая площадь лесных земель – около 6,5 млн. га), удельный среднегодовой прирост стволовой древесины достигает 4 м³/га, а по Львовской области – 4,4 м³/га. При этом уважаемый профессор совершенно не касается, например, таких эколого-экономических показателей лесоводства на территории Львовской области, как площадь лесных экосистем (га); общий и удельный прирост стволовой древесины (тыс. м³ и м³/га); общий и удельный доход (тыс. грн. и грн./га лесных земель); расходы бюджета на ведение лесного хозяйства и их окупаемость поступлениями (тыс. грн. и %); доля ежегодного извлечения древесины путем рубок главного и промежуточного пользования (%). Самый простой и, конечно, самый доступный расчет объемов извлечения древесины путем рубок главного пользования на 2012 г. по предприятиям ГЛА позволяет предусмотреть их в размере 1,06 м³/га (или 26,5% ее среднегодового прироста), а по Львовской области – соответственно, 1,09 м³/га и 25,5%, что является крайне неудовлетворительным.

Важен экономический срез. Например, за 2011 г. цена необработанных лесных материалов на экспорт (группа 4403 ВЭД) составила 77,99 дол./м³, или в

¹⁸ См.: Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI (<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>).

перевод в гривни (условно 1 дол. = 8 грн.) – 623,92 грн./м³. Следовательно, для общественных интересов имеет значение, какая доля из того дохода поступает собственнику земли. Специалисты знают, что необработанные лесные материалы производятся из так называемой “деловой древесины, отпускаемой (правильнее – продаваемой лесозаготовителям) на пне”. По сообщению ГЛА, на 2012 г. соответствующие поступления по его предприятиям предусмотрены в размере 162227,6 тыс. грн. (4014,4 тыс. м³ · 40,41 грн./м³), или 25,01 грн./м³ деловой древесины, а по Львовской области – соответственно, 9413,4 тыс. грн. и 20,53 грн./м³ деловой древесины, при указанной цене (623,92 грн./м³) на внешнем рынке. Получается, что доля дохода собственника земли по этой категории продажи на экспорт “достигнет” по Украине 4,02, а по Львовской области – 3,29%.

Исследование более эффективных расчетов корневых цен на древесину успешно осуществляется в том же НЛТУ (Львов), учеными которого обоснованы природа и необходимость совершенствования корневых платежей, а также входные данные для их исчисления, среди которых, в частности, средняя нормативная цена 1 м³ древесной породы; нормативная себестоимость круглых лесных материалов; основной и оборотный капитал для освоения 1 м³ лесоматериалов определенной породы¹⁹.

Но научная работа реально открывает путь к введению экономических механизмов хозяйствования на рыночных основах в лесоводстве и лесопользовании. Однако ГЛА не выполняет своих функций по поиску эффективных путей определения размеров корневой платы за извлечение древесины из лесных экосистем. Безусловно, по лесхозам она была бы разной даже в пределах одной области, тогда как сегодня, например, по всему Карпатскому региону размеры сбора за СИЛР исчисляются по одним и тем же ценам, которые установлены Налоговым кодексом Украины.

Что касается инструментов государственной политики в лесоводстве Украины, то следует четко указать, что они есть и определяются рядом нормативно-правовых актов земельного, природоохранного, налогового и лесного законодательства. Другое дело – наличие на всех уровнях административно-территориального устройства страны соответствующих органов государственного управления и кадров, способных надлежащим образом их реализовать и постоянно разрабатывать меры по их улучшению, – начиная с идентифицированных землепользователей и заканчивая субъектами административно-территориального деления страны. По той же Львовской области, по состоянию на 1 января 2010 г., распределение земельных ресурсов по их функциональному назначению является достаточно уравновешенным и благоприятным для осуществления эффективного лесоводства на основе самокупаемости и прибыльности производственной деятельности в отрасли (рис. 2)²⁰.

Ведь доля ЛДЛПП в общей площади суши по Львовской области составляет 32,5%, а по Украине – 18,3% [ГЗК, табл. 30]. Как известно, ЗСХН в большинстве своем распаиваны или предоставлены в собственность или в постоянное пользование разным структурам АПК области и физическим лицам.

На наш взгляд, одним из инструментов изменения экономической политики должны стать изменения в территориальном управлении лесным хозяйством. Серьезные экономические конфликты, о которых идет речь в статье И. Синяке-

¹⁹ См.: Холявк а В. З. Коренева плата за деревину: інструмент лісової політики і екологізації лісового сектора економіки. Монографія. Львів, “Піраміда”, 2005, 240 с.

²⁰ По ГЗК на 1 января 2010 г.

вича, возникают потому, что в той же Львовской области лесхозы доминируют над районными органами власти. Шесть лесхозов действуют в пределах трех административных районов, четыре – в четырех, и т. д. То же самое наблюдается и в других областях. По нашему мнению, необходимо перейти к формированию лесхозов только в пределах районов. Ведь в свое время, в 50-е годы прошлого века, в Украине насчитывалось несколько межобластных управлений лесного хозяйства, которые были разумно ликвидированы, а вместо этого такие управления созданы в каждой из областей – независимо от имеющихся в них площадей лесных земель и площадей, покрытых лесной растительностью.

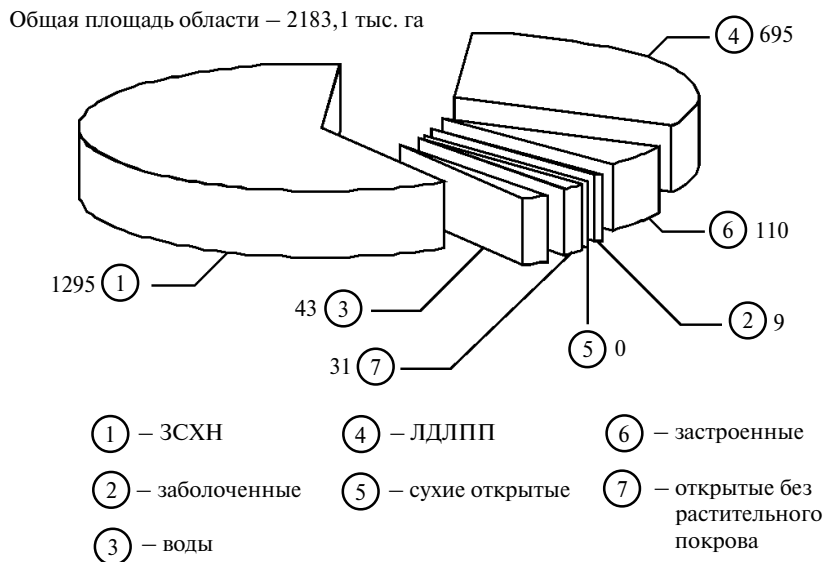


Рис. 2. Распределение земельных ресурсов Львовской области по состоянию и функциональному назначению

Образование лесхозов в пределах каждого из районов станет важным шагом на пути от прежней централизованной системы управления в отечественном лесохозяйственном производстве, сохраняющейся со времен провозглашения Украиной государственной независимости, к идентификации экономической и экологической ответственности землепользователей, то есть тех же лесхозов. Органы государственной власти и органы местного самоуправления получают возложенные на них Конституцией Украины полномочия осуществлять “от имени Украинского народа права собственника” (ст. 13). В случае распыления ЗЛХН между лесхозами (у которых к тому же офисы и регистрация нередко находятся на территории других административно-территориальных образований) теряется надлежащая система идентифицированного административного управления и государственного регулирования.

С точки зрения экологического состояния лесных экосистем и агроландшафтов, районные органы государственной власти и органы местного самоуправления получают сводную информацию о состоянии лесных экосистем и лесонасаждений мелиоративного назначения, которая необходима для определения и реализации мер по их совершенствованию, реконструкции и созданию новых с целью предотвращения развития ветровой и водной эрозий почв с учетом конкретных природно-климатических условий и состояния защитных лесонасаждений.

В конечном итоге, по примеру соседней Польши, были бы созданы условия для наполнения местных бюджетов путем исчисления и взимания налоговых платежей за пользование лесными землями без привязки их к объемам извлечения древесины по мало кому понятным механизмам взимания сбора за так называемое “СИЛР”, а также для “прозрачной” и в полном объеме продажи лесных материалов на рыночных условиях.

Выводы

1. Национальная политика Украины в лесном хозяйстве должна соответствовать государственной политике в развитии экономической конкуренции и ограничении монополизма в хозяйственной деятельности (см. ст. 3 Закона Украины “О защите экономической конкуренции” от 11 января 2001 г. с изменениями и дополнениями), с учетом постановления Верховной Рады Украины “О земельной реформе” в составе осуществления экономической реформы в Украине (1990 г.).

2. Государственная регуляторная политика также должна направляться на совершенствование правового регулирования экономических отношений между субъектами хозяйствования, что определено Законом Украины “Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности” от 11 сентября 1993 г. с изменениями и не нуждается в пересмотре, поскольку лесоводство не является исключением.

3. Ограничение возможностей “коррупцированных преступных группировок”, “которые осуществляют несанкционированные рубки древостоев и используют древесину по теневым схемам”, действительно является важным, но имеет слабое отношение к лесной политике, поскольку касается исключительно теневой реализации лесных материалов – продукции лесопромышленных структур.

4. Совершенствование механизмов организационно-административного предоставления ЗЛХН субъектам лесохозяйственного производства должно прийти в полное соответствие с полномочиями районных органов власти за счет создания в пределах каждого из субъектов административно-территориального деления страны субъектов лесохозяйственного производства, им подконтрольных.

5. Решающим шагом лесной политики государства должно стать отделение лесопользования как промышленного производства от лесоводства как составляющей аграрного сектора экономики. И таким образом мы, в конечном счете, сможем полностью отказаться от советского “все леса являются государственной собственностью и не подлежат делению и распределению”.

Следовательно, в отношении объекта государственной политики в лесоводстве мы четко определились и предлагаем свое видение для дискурса. Что же касается определений и исчисления главнейших эколого-экономических показателей состояния и использования земельных ресурсов в отрасли лесоводства, то это тема другого содержания.

Статья поступила в редакцию 15 февраля 2012 г.
