

УДК 344.4(477)

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ЛІСОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ПАРАДИГМІ РЕФОРМУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Загурський О.Б.

Івано-Франківський навчально-науковий інститут менеджменту
Тернопільського національного економічного університету

Бучковський А.П.

Інститут прокуратури та кримінальної юстиції
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

В статті розглядаються концептуальні питання розвитку, становлення і формування національної лісової політики України. Проаналізовано наукові підходи вітчизняних та зарубіжних вчених щодо механізму формування національної лісової політики України. Автором досліджується правова природа національної лісової політики України в контексті забезпечення екологічної безпеки. З'ясовано подальші перспективи реформування та удосконалення екологічного законодавства України. Обґрунтовано, що об'єктивні умови вимагають створення ефективної багаточільової системи ведення лісового господарства та створення сучасної лісової галузі, яка потребує нових рішень.

Ключові слова: лісова політика, стратегія, екологічне законодавство, природні ресурси, навколишнє природне середовище.

Постановка проблеми. Критерії членства, які встановлені ЄС в липні 1993 року в Копенгагені, стали основним критерієм, який оцінює відповідність політичних і економічних вимог, що пред'являються до кожної країни. Звідси випливає висновок про те, що сучасні екологічні вимоги впливають не тільки на якість основних компонентів навколишнього середовища – воду, землю, повітря, але й на екологізацію людської діяльності та економіку в цілому.

До того ж, Копенгагенські критерії є ще одним підтвердженням того, що навколишнє середовище розглядається як важливий елемент, проте, як елемент гармонізації громадянського суспільства з загальнолюдськими цінностями.

Сталий розвиток як концепція вперше набула офіційного статусу після конференції з навколишнього середовища і розвитку ООН в Ріо-де-Жанейро в 1992 році. На ній було розроблено сучасну ідеологію світової спільноти і створено інструменти для нової екологічної політики, яка має бути невіддільна від економічного і соціального розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вирішенню проблем ефективної національної лісової політики України присвячено цілий ряд робіт вчених-екологів: Т. Авдеевої, Ю. Добролюбова, Л. Донця, А. Ісаєва, А. Кокоріна, А. Писаренка, І. Синякевича, В. Страхова, А. Філіпчука, В. Шевчука та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, комплексні дослідження актуальних проблем національної лісової політики України проводилися небагатьма вченими-екологами й практиками, а то й взагалі відсутні, оскільки, дослідники переважно розробляли стратегію розвитку лісового господарства, пропонували систему та концепцію протидії вчиненню кримінальних правопорушень в сфері довкілля.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є формулювання авторських підходів щодо розуміння феномену національної лісової політики України, особливостей її реалізації в контексті адаптації національної екологічного законодавства до європейських стандартів.

Виклад основного матеріалу. За площею лісів та запасами деревини Україна є державою з дефіцитом лісових ресурсів. Ліси займають більш як 15,7 відсотка території України (9,58 мільйона гектарів) і розташовані в основному на півночі (Полісся) та заході (Карпати). Оптимальним, за європейськими рекомендаціями, є показник лісистості 20 відсотків, для досягнення якого необхідно створити більше 2 мільйонів гектарів нових лісів. Загальна площа вкритих лісовою рослинністю земель збільшилася з 1961 року із 7,1 до 9,5 мільйона гектарів.

Національні ліси України сприймаються українським суспільством як частина нашого національного багатства та національної ідентичності. Їхні економічні, соціальні та екологічні функції мають важливе значення для сталого розвитку суспільства та поліпшення умов життя, особливо в сільських та гірських районах. Значною мірою ці функції є обов'язковими не тільки на національному, але й у глобальному плані.

В результаті політичних і економічних змін в країні після 1991 року, національний лісовий сектор пройшов період реформ, спрямованих на функціонування ринкової економіки і плюралізму власності. Складність цього переходу зумовлена соціально-економічною ситуацією, в якій все відбулося. Тому в лісовому секторі також знайшли своє відображення ряд негативних змін як результат розвитку всього суспільства та економіки.

Об'єктивні умови вимагають створення ефективної, багаточільової системи ведення лісового господарства та створення сучасної лісової галузі, яка потребує нових рішень. У той же час, зобов'язання, взяті в результаті підписання важливих міжнародних угод та у процесі приєднання до ЄС, зробили Україну викликом динамічним глобальним процесам.

Для того, щоб реагувати на ці реалії, постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. було затверджено «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», сучасну і майбутню стратегію лісочористування визначатимуть такі тенденції:

1) зростаюча потреба в деревинній сировині в умовах значного дефіциту лісу. Потребує раціонального використання деревини, заготовленої як від рубок головного користування, так і від рубок догляду за лісом, санітарних та лісовідновних рубок. Визначальним принципом раціонального використання деревинних ресурсів має стати безвідходне лісокористування;

2) перегляд існуючого поділу лісів на групи і категорії захисності виходячи з їх екологічного та господарського значення, а також шляхом збільшення площі територій, що охороняються, обмеження регульованого антропогенного навантаження, збільшення обсягів робіт із заліснення земель, охорони і захисту лісів, підвищення продуктивності та поліпшення породного складу лісів;

3) раціональне використання та відтворення лісових ресурсів потребує створення повноцінної системи моніторингу лісів як комплексу безперервного спостереження, оцінки і прогнозу їх стану. В рамках системи державного моніторингу навколишнього природного середовища України моніторинг лісів має стати засобом управління лісовим господарством шляхом оптимізації системи лісокористування і запобігання критичним екологічним явищам і процесам [1].

20 лютого 2003 р. у Верховній Раді України відбулися парламентські слухання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства в Україні, як результат, 20 лютого 2003 р. Верховною Радою України було схвалено спеціальні рекомендації для Кабінету Міністрів України:

1) розробити та внести до 1 липня 2003 року проект Національної екологічної стратегії України;

2) передбачити кошти Державного бюджету на:

– Державну програму «Ліси України»;

– Програму будівництва лісових доріг і впровадження природозберігаючих технологій лісозаготівель в гірських умовах Закарпаття;

– впровадження природозберігаючих технологій відповідно до Закону України «Про мораторій на проведення суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» [2].

Завдання «Концепції національної екологічної політики України на період до 2020 року», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2007 р., спрямовані на екологізацію лісового господарства:

– запровадження класифікації функцій та напрямів використання екосистем, забезпечення проведення їх повної еколого-економічної оцінки як основи для визначення можливості та екологічно допустимих обсягів використання сировинної складової екосистеми;

– упровадження в систему ведення лісового господарства та комплексного використання лісових ресурсів екосистемного підходу;

– запровадження системи повної відповідальності постійного користувача за стан наданих у користування лісів;

– забезпечення відтворення корінних лісових і природних рослинних угруповань з використанням технологій, що сприяють збереженню біорізноманіття;

– розроблення та затвердження критеріїв та індикаторів збалансованого розвитку лісового господарства, впровадження сертифікації лісів у лісовому господарстві;

– забезпечення розширеного відтворення лісів і збільшення лісистості країни;

– сприяння реалізації державної політики щодо запровадження сталого управління лісовим господарством і підвищення ефективності функціонування лісового господарства;

– забезпечення підтримки лісового господарства шляхом поєднання заходів державного регулювання та впровадження ринкового механізму;

– упровадження економіко-правового механізму для стимулювання розширеного відтворення лісових ресурсів [3].

«Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року», затверджені Законом України від 21 грудня 2010 р. визначили одну з цілей – поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки. Завданням державної екологічної політики України в сфері охорони лісів є: «збільшення до 2020 року площі заліснення території до 17 відсотків території держави шляхом відновлення лісів та лісорозведення на земельних ділянках лісового фонду, створення захисних лісових насаджень на землях несільськогосподарського призначення і землях, відведених для заліснення, відновлення та створення нових полезахисних лісових смуг, крім природних степових ділянок» [4].

Наступним етапом ефективного переходу від належної реалізації природоохоронних заходів до національної екологічної політики стало прийняття Кабінетом Міністрів України 25 травня 2011 р. «Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища України на період з 2011 до 2015 року» з обсягом фінансування у сумі 4,2 млрд. гривень [5].

Цілі та завдання національної екологічної політики України гармонізують з «Національною доповіддю 2017 р. «Цілі сталого розвитку: Україна». У зв'язку з цим, визначено, що «існуюча практика землекористування спричиняє погіршення стану земель, а виснажливе використання земельних, лісових і водних ресурсів призводить до незворотних втрат екосистемного та біологічного різноманіття. Вагомим чинником негативного впливу на довкілля є також збройний конфлікт на сході України» [6].

20-22 червня 2012 року в Ріо-де-Жанейро відбулася Конференція ООН зі збалансованого розвитку: Конференція «Ріо+20». Через 20 років після проведення «Саміту Землі» світові лідери зібралися у Бразилії для прийняття важливих зобов'язань щодо збалансованого розвитку, більше того, щодо майбутнього планети. Ця велика світова зустріч зі збалансованого розвитку стала нагодою поновити рух та політичні зобов'язання, започатковані «Самітом Землі» у 1992 р.

Цим самим ООН запропонувало нову концепцію переходу державної екологічної політики до контексту «зеленої економіки». ЮНЕП визначає «зелену економіку» як економіку з низькими викидами вуглекислих сполучень, яка ефективно розподіляє ресурси та відповідає інтересам суспільства [7].

Для досягнення цілей вищезазначених цілей збалансованого розвитку України, необхідно розробити наступні заходи:

1) заснувати на базі ЮНЕП Світової Екологічної Організації;



Рис. 1. Відтворення українських лісів у 2016 році

Джерело: [8]

2) запровадити процесу екологізації освіти у всіх навчальних закладах з метою підготовки фахівців для збалансованого розвитку, підвищення рівня екологічної освіти населення;

3) ухвалити 10-річні рамки політики збалансованого споживання та виробництва.

Незважаючи на заходи, що вживаються державними лісгосподарськими підприємствами і установами, що належать до сфери управління Держлісгоспслужби, обсяг незаконних рубок за I півріччя 2017 року склав 14,4 тис. куб. м, що на 1,4 тис. куб. метрів менше, ніж за аналогічний період минулого року. Сума заподіяної шкоди склала 85,8 млн грн, відшкодовано – 4 млн гривень. Найбільші обсяги незаконних рубок виявлені в лісах Рівненської області – 2152 куб. м, Херсонської – 1693 куб. м, Житомирської – 1168 куб. м, Закарпатської – 1142 куб. м, Львівської – 1090 куб. м, Харківської – 1080 куб. м, Чернігівської – 838 куб. м, Івано-Франківської – 759 куб. м, Дніпропетровської – 758 куб. м, Волинської – 679 куб. м. Значною є частка незаконних рубок, скоєних нествореними лісопорушниками, у Донецькій області вона складає 99,5%, Херсонській – 98%, Дніпропетровській – 97%, Одеській – 96%, Миколаївській – 96%, Запорізькій – 94%, Тернопільській – 89%, Кіровоградській – 87%, Полтавській – 87% та Рівненській – 82% [8].

С.О. Мельник вважає, що «для досягнення завдань, визначених статтею 2 чинного Лісового кодексу України (підвищення продуктивності, охорони та відтворення лісів, посилення їх ко-

рисних властивостей, задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах на основі їх науково обґрунтованого раціонального використання), необхідно сформулювати і впровадити нову лісову політику завдяки удосконаленню системи її інструментів» [9, с. 91].

Національна лісова політика України є продержавною і дискримінаційною щодо інших форм власності на ліси. Світовий досвід свідчить про те, що національна лісова політика буває успішною лише тоді, коли вона передбачає підтримку лісів всіх форм власності. Загальновідомим є також те, що в державних лісах лісовий менеджмент краще підтримує суспільні функції, ніж у приватних. Водночас він більш прибутковий в приватних лісах.

Висновки і пропозиції. Таким чином, в Україні необхідно розробити стратегію національної лісової політики на період 2018–2028 рр., яка б виступала фундаментальним документом, що визначає стратегічні рамки національної лісової політики, спрямована на досягнення довгострокових цілей і стабільність управління життєвими і виробничими сферами багатфункціональних лісів і підвищення конкурентоспроможності лісового сектору в якості основи для підвищення рівня життя, особливо в гірських і сільських районах. Необхідна умова стійкого розвитку лісових територій повинна бути чітко відображена в Лісовому кодексі України – національний, регіональний та місцевий рівні та відповідно відображена в Стратегії національної лісової політики.

Список літератури:

1. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки: постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80/page> (дата звернення: 29.04.2018).
2. Рекомендації парламентських слухань щодо дотримання вимог екологічного законодавства в Україні: постанова Верховної Ради України від 20.02.2003 № 565-IV // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/565-15> (дата звернення: 29.03.2018).

3. Концепція національної екологічної політики України на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 880-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/95215363> (дата звернення: 29.04.2018).
4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року: Закон України від 21.12.2010 № 2818-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2818-17/page> (дата звернення: 29.04.2018).
5. Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011–2015 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 № 577-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/577-2011-%D1%80> (дата звернення: 29.04.2018).
6. Національна доповідь-2017 «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає базові показники для досягнення Цілей сталого розвитку (ЦСР). URL: <http://www.un.org.ua/ua/publikatsii-ta-zvity/un-in-ukraine-publications/4203-2017-natsionalna-dopovid-tsili-staloho-rozvytku-ukraina-iaka-vyznachaie-bazovi-pokaznyky-dlia-dosiahnennia-tsilei-staloho-rozvytku-tssr> (дата звернення: 29.04.2018 р.).
7. Навстречу «зеленої економіки». Доклад ЮНЕП для представителів властних структур. URL: http://old.ecosongress.info/5_congr/docs/doklad.pdf (дата звернення: 29.04.2018 р.).
8. Статистика незаконних рубок: діяльність технічно оснащених злочинних груп та неконтрольовані приватні пилорами, які скуповують незаконно добуту деревину. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=181493&cat_id=32888 (дата звернення: 29.04.2018 р.).
9. Мельник С.О. Теоретичні засади формування лісової політики України. Науковий вісник Українського державного лісотехнічного університету. 2004. № 14.2. URL: <https://cyberleninka.ru/.../teoretichni-zasadi-formuvannya-lisovoyi-politiki-ukrayini> (дата звернення: 29.04.2018 р.).

Загурский А.Б.

Ивано-Франковский учебно-научный институт менеджмента
Тернопольского национального экономического университета

Бучковский А.П.

Институт прокуратуры и уголовной юстиции
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ЛЕСНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В ПАРАДИГМЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация

В статье рассматриваются концептуальные вопросы развития, становления и формирования национальной лесной политики Украины. Проанализированы научные подходы отечественных и зарубежных ученых о механизме формирования национальной лесной политики Украины. Автором исследуется правовая природа национальной лесной политики Украины в контексте обеспечения экологической безопасности. Выявлено дальнейшие перспективы реформирования и совершенствования экологического законодательства Украины. Обосновано, что объективные условия требуют создания эффективной многоцелевой системы ведения лесного хозяйства и создания современной лесной отрасли, требует новых решений.

Ключевые слова: лесная политика, стратегия, экологическое законодательство, природные ресурсы, окружающая естественная среда.

Zagursky O.B.

Ivano-Frankivsk Educational and Scientific Institute
Ternopil National Economic University

Buchkovsky A.P.

Criminal Justice and Prosecutors' Training Institute
Yaroslav Mudryi National Law University

PECULIARITIES OF FORMATION OF THE NATIONAL FORESTRY POLICY OF UKRAINE IN THE PARADIGM OF REFORMING ENVIRONMENTAL LEGISLATION

Summary

The article deals with conceptual issues of the development, formation and formation of the national forestry policy of Ukraine. The scientific approaches of domestic and foreign scientists on the mechanism of formation of the national forestry policy of Ukraine are analyzed. The author studies the legal nature of the national forestry policy of Ukraine in the context of ensuring environmental safety. Further prospects for reforming and improving the environmental legislation of Ukraine are clarified. It is substantiated that objective conditions require the creation of an effective multi-purpose forest management system and the creation of a modern forestry sector, which requires new solutions.

Keywords: forestry policy, strategy, environmental legislation, natural resources, the surrounding natural environment.

УДК 342.9

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ – ОСНОВНИЙ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ КРОК

Івко А.І.

Дніпровський національний університет імені О. Гончара

Досліджено теоретичні засади реформування державного управління в Україні. Вивчена нормативна база, що слугує основою для проведення адміністративної реформи в Україні. Визначені основні завдання модернізації державного управління в Україні. Оцінене практичне застосування Стратегії реформування державного управління в Україні. Описані подальші перспективи модернізації адміністративної сфери в Україні.

Ключові слова: адміністративна реформа, реформування, модернізація, державна служба, державне управління.

Постановка проблеми. Однією з актуальних для вивчення проблем в Україні є її відношення до категорії країн з перехідною економікою, а саме таких країн, що потребують детального вивчення та вдосконалення. Зокрема, в частині державних реформ. На нашу думку, реформа державного управління в країнах з перехідною економікою – є одним із пріоритетних завдань у державі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вищезазначена проблема зумовила дослідження нами наукової доповіді Ю. Ковбасюка, К. Ващенко, Ю. Сурміна та інших, матеріалів Р. Войтович, а також новел українського законодавства в частині адміністративного права, зокрема, стосовно державної служби та управління в Україні, ефективності виконавчої влади, проведення реформ тощо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. В проблемі модернізації державного управління ми б хотіли звернути увагу на те, що, адміністративне реформування є основою для модернізації усіх інших сфер у державі. Адже ефективний розвиток країни можливий лише за наявності виконавчої влади високого рівня, робота якої ґрунтується на професійності кадрів та спрямована на результативність. На нашу думку, модернізація державного управління здатна покращити конкурентоспроможність України у світових рейтингах.

Мета статті. Основною метою цієї роботи є визначення основних засад та завдань модернізації державного управління в Україні, які б послужили б підґрунтям для здійснення реформ у політичній, економічній та соціальній сфер держави та покращили б її загальний рівень.

Виклад основного матеріалу. Як вже було зазначено, на нашу думку, модернізація державного управління здатна покращити конкурентоспроможність України у світових рейтингах. Досягти цього можна завдяки:

- зниженню адміністративного навантаження державного регулювання;
- збільшенню рівня адміністративних послуг та забезпеченню передбачуваності адміністративних дій з боку державних органів та службовців [1].

Окрім того, варто звернути увагу на те, що Україна стоїть на шляху до демократичного врядування, яке ґрунтується на засадах вер-

ховенства права. А, як відомо, ефективна модернізована система державного управління є однією з основних передумов демократизації держави, до якої прагне Україна.

Як зазначено у матеріалах вивчених нами авторів, основним плюсом України в процесі модернізації є те, що наша країна має можливість проблема використання європейського досвіду державного управління в процесі реформування всіх сфер суспільства та держави. І має можливість не тільки проаналізувати свої проблеми, зокрема в частині державного управління, а і має «вікно в Європу» з точки зору їх вирішення, завдяки підписанню в листопаді 2013 року Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [2].

Свій шлях до модернізації державної служби Україна почала тільки у 2016 році, коли була розроблена і затверджена Урядом Стратегія реформування державного управління до 2020 року, що відповідає європейським стандартам.

Провівши аналіз вищезазначеної Стратегії можна визначити ключові завдання реформи, яка повинна привести Україну до європейського рівня адміністрування та стати основою для модернізації інших сфер діяльності в державі.

Основні завдання реформи:

- забезпечити теоретичну та стратегічну основу реформування з боку Уряду;
- створити спроможні міністерства, які б служили основою в частині практичної реалізації реформ;
- здійснити планування діяльності Уряду та міністерств;
- забезпечити фінансування реформ, розподіливши ресурси держави;
- впровадити аналіз політики та рішень Уряду;
- підвищити якість урядових рішень;
- перетворити Секретаріат Кабінету Міністрів на сучасний «центр Уряду»;
- підібрати професійний персонал та сучасні методи управління ним для розвитку державної служби;
- забезпечити високу якість адміністративних послуг в Україні [3].

Як вже було зазначено, на сьогоднішній день Україна залучена підтримкою Європейського Союзу.