ЕКОЛОГІЯ ПРАВО ЛЮДИНА

Верховенство права для захисту довкілля

Комунальні ліси України

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

Комунальні ліси України

Аналітична записка

Executive summary

Близько 13 % лісів України знаходяться у постійному користуванні комунальних підприємств. Порівняно із державними лісгоспами, ефективність використання та охорони лісів більшістю комунальних лісгоспів є значно нижчою, що спричинене низкою проблем юридичного, управлінського та економічного характеру. Більшість комунальних підприємств ведуть лісове господарство неефективно і з численними порушеннями законодавства, наслідком чого є погіршення екологічних функцій комунальних лісів, а також недоотримання прибутків місцевими громадами.

В українських реаліях вирішення проблем з управління комунальними лісами потребує комплексного підходу. І першочерговими завданнями є уніфікація вимог до ведення лісового господарства для лісокористувачів усіх форм власності, забезпечення прозорості роботи комунальних лісгоспів, чіткий перерозподіл права лісокористування між державними та комунальними підприємствами з врахуванням можливості забезпечення ефективного управління лісами, а також надання Держлісагентству консультативної функції щодо недержавних лісокористувачів.

Такі кроки допоможуть забезпечити збереження захисних та рекреаційних функцій найбільш цінних ділянок комунальних лісів, покращити стан збереження біорізноманіття в цих лісах, а також забезпечити більш ефективне та стале ведення лісового господарства в тих комунальних лісах, де комерційна заготівля деревини є екологічно виправданою і доцільною.

Методологія дослідження

1. Аналіз первинних джерел інформації: нормативно-правові акти, інші офіційні документи у сфері лісового господарства, інформація із засобів масової інформації.
2. Пошук та виведення закономірностей із первинних джерел інформації.
3. Синтез пропозицій для покращення існуючої ситуації шляхом вирішення проблем, виявлених у ході дослідження.

Мета аналітичної записки

Підвищення прозорості діяльності комунальних лісогосподарських підприємств та уніфікація вимог і правил ведення лісового господарства для всіх лісокористувачів, що призведе до більш ефективного управління комунальними лісами та збалансованого використання їх ресурсів.

Вступ

Лісовий та Земельний кодекси України визначають, що землі лісогосподарського призначення та ліси в Україні можуть перебувати в державній, комунальній та приватній власності.

Згідно із публічним звітом Державного агентства лісових ресурсів України (ДАЛРУ) за 2019 рік[1], 13 % лісів України (близько 1,3 млн га) знаходяться у постійному користуванні комунальних підприємств, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. У приватній власності перебувають менше 0,1 % лісів. Решта, тобто майже 83 % лісового фонду, належать до державної власності та надані численним постійним користувачам (перш за все, у структурі ДАЛРУ – 73 % лісфонду України).

Існуючі в наш час комунальні лісогосподарські підприємства в основному створювалися протягом 2000-2001 рр., коли зі стартом розпаювання сільськогосподарських земель постало питання управління землями лісового фонду, які перебували у користуванні колективних сільськогосподарських підприємств (КСП). Водночас, Земельний кодекс України 2001 року дозволив перебування лісових земель у комунальній власності, а відповідні зміни до Лісового кодексу України про виникнення комунальної та приватної власності на ліси були внесені вже у 2006 році[2].

Частка лісів у користуванні комунальних лісогосподарських підприємств по областях є дуже неоднорідною. На початку 2011 року ця частка була найбільшою у Сумській (34,2 % від усіх лісів області), Чернігівській (32,6 %), Вінницькій (29,8 %), Житомирській (27,2 %) та Хмельницькій (25,9 %) областях, а, наприклад, у Черкаській області така частка складала 6,5 %[2]. На сьогодні частки комунальних лісів у низці регіонів скоротились, наприклад, в Чернігівській області – до 24 %.

У низці областей комунальні лісогосподарські підприємства були або ліквідовані, або передані в державну власність. Так, у Волинській області двома розпорядженнями Волинської ОДА комунальні підприємства «Волиньоблагроліс», які користувались лісами державної власності, були передані до структури Волинського ОУЛМГ[3]. Аналогічно, ліси колишніх комунальних лісогосподарських підприємств передали державним лісгоспам у Рівненській, Закарпатській, Черкаській та деяких інших областях.

Порівняно із державними лісогосподарськими підприємствами (тут і надалі в якості державних лісів розглядаємо постійних лісокористувачів зі структури ДАЛРУ), ефективність використання та охорони лісів більшістю комунальних лісгоспів є значно нижчою, що спричинене низкою проблем юридичного, управлінського та економічного характеру. Так, більшість комунальних підприємств ведуть лісове господарство неефективно і з численними порушеннями законодавства. Відповідно, ці лісгоспи мають незадовільний фінансовий стан і недостатньо коштів на якісне ведення лісового господарства, як, наприклад, вчасне проведення лісовпорядкування та забезпечення охорони лісів.

---

[1] Публічний звіт Державного агентства лісових ресурсів України за 2019 рік. URL: https://bit.ly/3o5LjvK

[2] Комунальні лісогосподарські підприємства і місцеві громади. Інформаційний довідник. Оборська А.Е., Жила А.С., Матейко І.М., Жила Т.Б. Київ, 2017. URL: http://www.enpi-fleg.org/site/assets/files/2179/999dovidnyk_final-2017_2.pdf

[3] Кого «обслуговують» комунальні ліси Волині? — Відкритий ліс. URL: https://www.openforest.org.ua/9098/

Наслідками цього є погіршення екологічних функцій комунальних лісів, а також недоотримання прибутків місцевими громадами, можливих за обґрунтованого використання природних ресурсів лісів.

Існуючі проблеми комунальних лісів

Фактичними власниками комунальних лісів в Україні є місцеві громади. Водночас, у низці областей управління комунальними лісами було об'єднане на вищому рівні – у вигляді комунальних підприємств, засновниками яких виступили районні та обласні ради. Так, комунальні ліси Сумської області в наш час перебувають у постійному користуванні КП «Сумиоблагроліс», яке було утворене рішенням сесії Сумської обласної ради у 2000 році на спільній власності територіальних громад. Для ефективнішого управління лісами на базі «Сумиоблагролісу» було утворено 18 дочірніх агролісогосподарських підприємств, яким надані в постійне користування землі лісового фонду сукупною площею 160,5 тис. га[4]. Подібна ситуація склалась і в деяких інших областях. Зокрема, у Чернігівській області Чернігівська обласна рада утворила КП «Чернігівоблагроліс» у складі 18 районних дочірніх підприємств (площа лісфонду 181,3 тис. га). У Вінницькій області комунальними лісами керує КСЛП «Віноблагроліс» Вінницької облради через 22 дочірніх районних підприємства, у Львівській – ОКС ЛГС «Галсільліс» Львівської облради (18 дочірніх підприємств). У Житомирській та Івано-Франківській областях обласними радами на спільній власності територіальних громад було утворено, відповідно, КАП «Житомироблагроліс» та КАП «Івано-Франківськоблагроліс». А в Черкаській та Тернопільській областях районними радами було створено, відповідно, 3 та 5 комунальних лісгоспів. Цікавою є ситуація на Хмельниччині, де створено 15 комунальних лісгоспів районними радами і ще 10 – сільськими та селищними радами (фактично місцевими громадами)[2].

Характерною особливістю комунальних лісів є те, що вони виконують переважно екологічні функції, а не економічні. У всіх регіонах комунальні лісгоспи перш за все є лісокористувачами насаджень, які були створені (або виділені з існуючих насаджень) для захисту сільськогосподарських угідь від вітрової та водної ерозії.

1. З огляду на це, для комунальних лісгоспів характерна <u>висока фрагментарність лісових масивів.</u> Так, Бродівське дочірнє підприємство ЛГП «Галсільліс» складається із понад 330 дрібноконтурних ділянок лісу, яка разом охоплюють площу 5621 га[5]. Тобто, середній розмір фрагменту лісу в цьому підприємстві складає лише 17 га. А у Жовківському дочірньому лісгоспі Галсільлісу налічується 188 ділянок, площею до 5,5 га[6]. Оскільки кожен дочірній комунальний лісгосп зазвичай охоплює площу 1-го району, а інколи і 2-х[7], відстані між цими фрагментами часто вимірюються багатьма кілометрами. Так, відстані між крайніми ділянками лісу в користуванні Борзнарайагролісгоспу сягає 40-50 км (площа вже ліквідованого Борзнянського району складає 160 тис. га, а лісів

[4] Структура обласного агролісогосподарського підприємства "Сумиоблагроліс" — Сумиоблагроліс. URL: https://sumyagroforest.wixsite.com/forest/--c1lfa

[5] Бродівське дочірне лісогосподарське підприємство ЛГП "Галсільліс" — ОКС ЛГП «Галсільліс». URL: http://galsillis.org.ua/pidporyadkovani-pidpryyemstva-/brodivske-dochirnye-lisogospodarske-pidpryyemstvo-lgp-galsillis/

[6] Жовківське дочірне лісогосподарське підприємство ЛГП "Галсільліс" — ОКС ЛГП «Галсільліс». URL: http://galsillis.org.ua/pidporyadkovani-pidpryyemstva-/jovkivske-dochirnye-lisogospodarske-pidpryyemstvo-lgp-galsillis/

[7] Наприклад, Дрогобицьке ДЛПГ, що включає комунальні ліси Дрогобицького і Самбірського районів. URL: http://galsillis.org.ua/komunalne-lisove-gospodarstvo-lvivschyny/lisy-komunalnyh-lisogospodarskyh-pidpryyemstv/

підприємства – всього 7350 га[5]). При цьому вони розмежовані не лише сільськогосподарськими угіддями, але і лісами Борзнянського держлісгоспу.

2. Крім цього, на прикладі планів лісонасаджень комунальних лісгоспів Чернігівщини[8] можна побачити, що вони керують низкою лісових масивів на заболочених та еродованих землях, які мають невелику цінність з економічної точки зору.

Фрагментованість комунальних лісів та низька господарська якість багатьох із них залишаються негативними факторами для управління цими лісами.

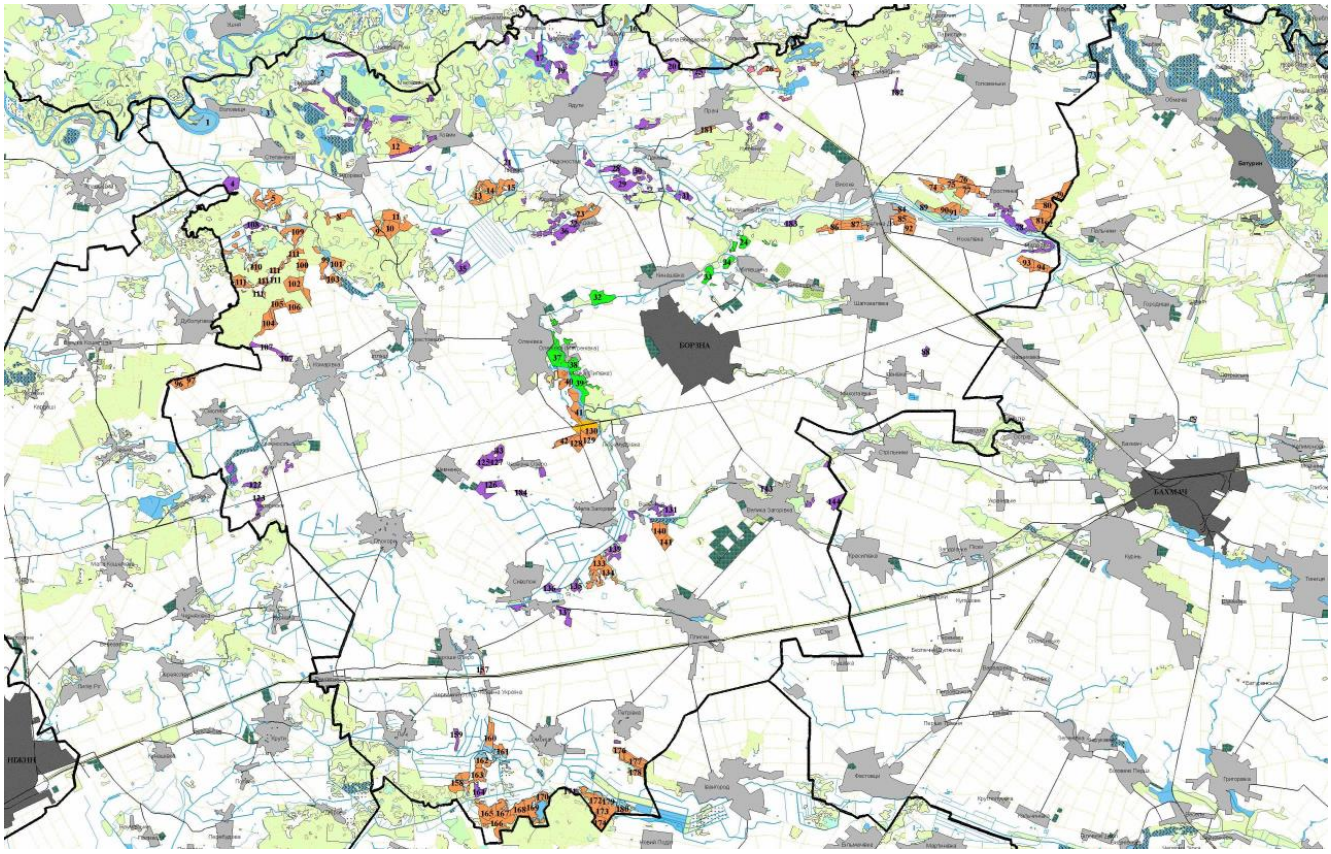

Рис. 1.

Схема розміщення урочищ та кварталів (фрагменти із номерами) дочірнього підприємства «Борзнарайагролісгосп» зі структури КП «Чернігівоблагроліс»

3. Неналежна організація управління комунальними лісогосподарськими підприємствами, яка спричиняє низку фінансових проблем. Якщо проблему не вирішити вчасно, то це призводить навіть до банкрутства таких лісгоспів, як це сталося із Тячіврайагролісом (Закарпатська область) у 2019 році[9]. У Чернігівській області Служба безпеки України навіть викрила злочинне угруповання у складі посадовців органів місцевого самоврядування та керівництва комунальних лісгоспів, яка

[8] Плани лісонасаджень Чернігівщини — Чернігівське обласне управління лісового та мисливського господарства. URL: https://chernigivlis.gov.ua/dostup-do-publichno%D1%97-informaci%D1%97/plani-lisonasadzhen-chernigivshhini/

[9] Постанова № 81692648, 06.05.2019, Господарський суд Закарпатської області — YouControl. URL: https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/81692648/

через фіктивні фірми закуповувала в цих підприємств деревину за значно нижчими від ринкових цінами з метою їх доведення до банкрутства[10].

4. Висока частка санітарних рубок в заготівлі деревини. ЕПЛ детально проаналізувала[11] обсяги лісозаготівлі в 9-ти дочірніх підприємствах КП «Чернігівоблагроліс» у 2018-2019 роках. Серед іншого було встановлено, що розглянуті лісгоспи у 2019 році отримали 53,8 % всієї деревини від санітарних рубок, водночас по всіх лісокористувачах області цей показник склав 37,4 %[12]. Ймовірно, така значна різниця в частці санітарних рубок лісів у більш-менш однакових кліматичних умовах свідчить про високий рівень зловживань, або захворюваності насаджень в комунальних лісгоспах, що в будь-якому разі є показником неефективного ведення лісового господарства.

5. Ще однією проблемою є недостатнє фінансування комунальних лісгоспів. Зрозуміло, що однією із основних причин проблеми гіршого рівня господарювання та охорони лісів у комунальних лісгоспах є недостатнє фінансування необхідних витрат: проведення лісовпорядкування, обстежень санітарного стану, сплати земельного податку, зарплат працівникам, закупівлі палива тощо. Водночас, низька ефективність господарювання часто не дозволяє комунальним лісгоспам отримувати від реалізації деревини прибутки, достатні для покриття всіх необхідних витрат.

- Базове лісовпорядкування за власний кошт. Незалежно від форми власності, усі заходи з ведення лісового господарства здійснюються в Україні на підставі матеріалів лісовпорядкування, основою якого є базове лісовпорядкування, що проводиться раз на 10 років. Всі роботи із проведення лісовпорядкування оплачуються їхніми постійними лісокористувачами, тобто лісгоспами[2]. У комунальних лісогосподарських підприємствах такі витрати також погіршують фінансове становище.
- Системні фінансові проблеми комунальних лісгоспів є причиною відсутності належної охорони від незаконних рубок лісів, що перебувають у постійному користуванні перших. У зв'язку із цим, поширеним явищем у багатьох комунальних лісгоспах є самовільні рубки лісу, масштаби яких у рази більші, ніж у державних лісгоспах. Наприклад, така ситуація спостерігається на Львівщині у низці дочірніх підприємств ЛГП «Галсільліс»[13], де по одному із проваджень йдеться про незаконну, а саме самовільну, рубку понад 8 тис. дерев[14]. Згідно зі «Звітом про діяльність Лісової варти у 2017-2018 рр.», обсяги виявлених активістами цього проєкту самовільних рубок у лісах комунальної власності у 5 разів перевищують

[10] Чернігівщина: Лісгоспи свідомо доводили до банкрутства — «Голос України», офіційне друковане видання, газета Верховної Ради України URL: http://www.golos.com.ua/news/121211

[11] Як комунальні лісгоспи Чернігівщини вели лісозаготівлю у 2018-2019 роках? (за даними статистичних форм 3-лг) — МБО «Екологія – Право – Людина». URL: http://epl.org.ua/announces/yak-komunalni-lisgospy-chernigivshhyny-vely-lisozagotivlyu-u-2018-2019-rokah-za-danymy-statystychnyh-form-3-lg/

[12] Лісозаготівля за видами продукції лісового господарства (2010-2019 роки) — Головне управління статистики у Чернігівській області URL: http://chernigivstat.gov.ua/statdani/Navk/LG3.htm

[13] Комунальні лісгоспи Львівщини є великою годівничкою для масових незаконних рубок, – еколог — Новини Дивись.info. URL: https://dyvys.info/2017/04/25/komunalni-lisgospy-lvivshhyny-ye-velykoyu-godivnychkoyu-dlya-masovyh-nezakonnyh-rubok-ekolog/

[14] «За лаштунками»: як самовільно вирубують ліс у комунальному лісництві (фоторепортаж) — Новини Дивись.info. URL: https://dyvys.info/2017/10/09/za-lashtunkamy-yak-samovilno-vyrubuyut-lis-u-komunalnomu-lisnytstvi-fotoreportazh/

обсяги «самоволок» у державних лісах. Причому, понад 80 % обсягів самовільних рубок було зафіксовано на території одного лісокористувача – Старосамбірського дочірнього підприємства «Галсільлісу»[15]. У цьому лісгоспі самовільні рубки за участю місцевих жителів стали поширеним явищем[16]. Проте ця ситуація не є винятком для підприємств «Галсільлісу». У 2018 році співробітники СБУ, спільно з військовою прокуратурою та Управлінням захисту економіки Нацполіції, викрили схему незаконної рубки та реалізації деревини комунальним лісгоспом в Ізяславському районі Хмельниччини, яку організував директор цього підприємства[17].

- Неможливість фінансування охорони комунальних лісів за рахунок коштів екофондів. Згідно із чинним Переліком видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів[18], фінансуватись із екофондів можуть роботи із відтворення (висадки) лісів та ліквідації лісових пожеж. Можливі також витрати на придбання техніки для транспортування відходів. Однак, сьогодні з фондів ОНПС не можуть бути виділеними кошти на лісову охорону, зокрема охорону лісових об'єктів природно-заповідного фонду без адміністрацій, що було б дуже доречним для підтримки роботи комунальних лісгоспів та збереження екологічних цінностей комунальних лісів.

6. Незаюстовані внутрішні накази та інструкції ДАЛРУ. Ведення лісового господарства у державних лісгоспах визначається низкою внутрішніх наказів та інструкцій Держлісагентства, дія яких не поширюється на підприємства, що не входять до складу структури ДАЛРУ. Оскільки свого часу керівництво Держлісагентства не заюстувало ці накази відповідно до законодавства. Наприклад, йдеться про такі документи, як «Методичні вказівки з відведення і таксації лісосік, видачі лісорубних квитків та огляду місць заготівлі деревини в лісах Держкомлісгоспу», затверджені наказом цього органу у 2010 році[19], або «Тимчасова інструкція з електронного обліку продукції лісозаготівель, лісопиляння і деревообробки на підприємствах Держлісагентства України», затверджена у червні 2012 року[20]. Це фактично унеможливлює нормальне функціонування електронного обліку.

7. Вигода для місцевих жителів від неякісного управління комунальними лісами. Покращення управління в комунальних лісах, порівняно із державними, є складнішим завданням саме через структуру власності перших. Навіть за наявності чіткої стратегії та політичної волі державні органи не зможуть впровадити зміни, якщо їх не підтримають місцеві громади, які є фактичними власниками комунальних лісів, або комунальних лісгоспів, які керують лісами у держвласності. І

---

[15] Звіт про діяльність ЛІСОВОЇ ВАРТИ у 2017-2018 рр. — WWF-DCP. Львів, 2019. URL: http://d2ouvy59p0dg6k.cloudfront.net/downloads/4_3__report_on_the_forest_watch_activities_in_2017_2018_ukr.pdf

[16] «Чорні лісоруби»: хто і як пиляє Карпатський ліс — Громадське телебачення. URL: https://hromadske.ua/posts/chorni-lisoruby

[17] На Хмельниччині правоохоронці викрили механізм розкрадання деревини з комунального лісгоспу — Новини Хмельницького. URL: https://ngp-ua.info/2018/11/38627

[18] Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів. Постанова КМУ від 17 вересня 1996 р. №1147 — Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1147-96-%D0%BF#Text

[19] Наказ Держкомлісгоспу України від 22.11.2010 №403 "Про підвищення якості відведення лісосік". URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article;jsessionid=0CB123054BE1412C5A03B62D30A7A7FB?art_id=104030&cat_id=65319

[20] Тимчасова інструкція з електронного обліку деревини 2012 рік — Відкритий ліс. URL: http://www.openforest.org.ua/19683/

в сфері боротьби з незаконними рубками цей фактор постає особливо гостро. Ні для кого не секрет, що основними «виконавцями» самовільних рубок є місцеві жителі. Тому відсутність належної лісової охорони в низці комунальних лісгоспів віддалених регіонів, де лісів є багато, а туризм особливо не розвинений, як не дивно, є вигідною ситуацією для більшості жителів місцевих громад, яким вигідно отримувати додатковий прибуток від реалізації незаконно зрубаної деревини, або принаймні не платити за дрова для опалення будинків. Показовим є вже згадуваний приклад Старосамбірського «Галсільлісу»[14].

Рис. 2

Незаконна рубка в Старосамбірському Галсільлісі[5]

8. Ускладнений або відсутній доступ до інформації. Важливим моментом ефективної роботи лісогосподарських підприємств є відкритість їхніх даних. Із початку 2018 року більшість планів лісонасаджень (фактично карт) державних лісгоспів перебуває у вільному доступі на сайті ВО «Укрдержліспроєкт» за посиланням: https://www.lisproekt.gov.ua/plani-lisonasadzhen1. Водночас, плани лісонасаджень комунальних лісгоспів відсутні на сайті Укрдержліспроєкту, а для більшості із них – взагалі відсутні у вільному доступі. Так, Чернігівське ОУЛМГ розмістило на своєму сайті плани лісонасаджень підприємств Чернігівоблагролісу[5] лише після того, як ці плани були створені експертами ЕПЛ на основі отриманих від дочірніх лісгоспів карт. Крім цього, лісорубні квитки, виписані багатьом комунальним лісгоспам (наприклад, зі структури

«Галсільлісу» та «Сумиоблагролісу»), відсутні у Відкритому реєстрі дозвільних документів на заготівлю деревини на сайті ДП «ЛІАЦ»[21]. А в лісорубних квитках для комунальних лісгоспів, які наявні у Відкритому реєстрі, іноді відсутня інформація про виділи, чи навіть квартали, де запланована рубка[22]. Відсутність карт та реєстрів лісорубних квитків низки комунальних лісгоспів значно послаблює можливості громадського контролю за їхньою діяльністю. А отже, збільшується ризик зловживань посадовими особами цих підприємств, зокрема проведення незаконних рубок.

9. Нехтування рекреаційною та захисною функціями приміських комунальних лісів та проведення в них комерційних рубок. Так, приміськими лісами Києва, які адміністративно розташовані в межах міста, керує комунальне об'єднання «Київзеленбуд» через 3 дочірніх комунальних підприємства – Святошинське, Дарницьке лісопаркові господарства та ЛПГ «Конча-Заспа». Оскільки основними функціями лісів навколо Києва є рекреаційна та захисна, робота постійних лісокористувачів цієї території має зосереджуватись на утриманні та догляді за зеленими насадженнями і аж ніяк не на комерційній заготівлі лісу. Однак, масштабні рубки тривають навіть у межах Голосіївського НПП. Оскільки рубки головного користування в господарській зоні нацпарків були заборонені рік тому[23], у грудні 2019 року науково-технічна рада НПП «Голосіївський» погодила проведення в 2020 році вибіркових санітарних рубок у межах Святошинського ЛПГ на площі 774 га обсягом 21 349 кубометрів та в ЛПГ «Конча-Заспа» на площі 572 га обсягом 8277 кубометрів через всихання насаджень[24]. Проблема дійсно є, але проведення масових санітарних рубок, яке ще можна виправдати в господарських лісах, не відповідає цілям створення НПП. Фактично, під прикриттям санітарних рубок здійснюється комерційна заготівля деревини. Варто розуміти, що для бюджету Києва (58,7 млрд грн у 2019 році[25]) отримані від 3-х ЛПГ прибутки є мізерними. Водночас вартість всього спектру екосистемних послуг цих лісів колосальна. Наприклад, для Голосіївського лісу вона була обчислена експертами ЕПЛ у розмірі щонайменше 76,7 млрд гривень на рік, що перевищує річний бюджет Києва[26].

Ціна невирішення проблем

Виходячи із наведеного вище аналізу ситуації, що склалась з комунальними лісгоспами в України, ми зробили висновок, що збереження такої ситуації в майбутньому загрожує погіршенням фінансового стану цих лісгоспів. Крім цього, в умовах завершення в Україні реформи децентралізації все частіше лунають заклики до передачі комунальних лісів у безпосереднє користування новоствореним об'єднаним територіальним громадам. Так, у Чернігівській області

[21] Реєстр доступний за посиланням: https://lk.ukrforest.com/forest-tickets/

[22] Наприклад, лісорубний квиток № 008500 виписаний «Козелецьрайгролісоспу» для проведення вибіркової санітарної рубки: https://lk.ukrforest.com/201515

[23] Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону. Закон України від 30.10.2020. Відомості Верховної Ради — Законодавство України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249-20#Text

[24] НПП «Голосіївський» погодив знищення приміських лісів Києва! — МБО «Екологія – Право – Людина». URL: http://epl.org.ua/about-us-posts/npp-golosiyivskyj-pogodyv-znyshhennya-prymiskyh-lisiv-kyyeva/

[25] Рішення Київради Про бюджет м. Києва на 2020 рік від 12.12.2019 № 456/8029 — Офіційний портал Києва. URL: https://kyivcity.gov.ua/publichna_informatsiia_Tag_166122/rishennya_kivradi_pro_byudzhet_mkiyeva_na_2020_rik__vid_12122019__4568029/

[26] Голосіївський національний парк – скарбниця безкоштовних благ. Прес-реліз — МБО «Екологія – Право – Людина». URL: http://epl.org.ua/announces/golosiyivskyj-natsionalnyj-park-skarbnytsya-bezkoshtovnyh-blag-pres-reliz/

у зв'язку із неодноразовими зверненнями місцевих рад об'єднаних територіальних громад облрада прийняла рішення розпочати процес передачі районних дочірніх підприємств КП «Чернігівоблагроліс» до комунальної власності місцевих рад ОТГ[27]. І хоча рішення було формальним, бо фактично наголошує, що основну організаційну роботу для отримання в користування комунальних лісів мають здійснити місцеві ради ОТГ, воно показує тенденцію зростання прагнення громад до прямого управління лісами і готовність нинішніх власників комунальних лісгоспів сприяти цим прагненням.

Враховуючи поганий фінансовий стан низки комунальних лісгоспів, відсутність в місцевих рад ОТГ досвіду управління лісами та небажання нинішніх власників комунальних лісгоспів (районних і обласних рад) змінювати ситуацію, подібна ситуація може вилитись у чисельні конфлікти, що в кінцевому підсумку призведе до припинення охорони лісів і масового поширення в них самовільних рубок, як це відбувається в наш час у Старосамбірському дочірньому підприємстві ЛГП «Галсільліс».

Закордонний досвід в управлінні лісами комунальної власності

Переважання публічної (тобто спільної: державної і комунальної) власності спостерігається в багатьох країнах. Наприклад, у Польщі – країні з високим рівнем ведення лісового господарства – 80,7 % лісів перебуває у публічній власності. Однак, всього 0,9 % польських лісів перебуває у власності гмін (адміністративних одиниць громад)[28].

В Естонії ліси публічної власності складають 41 %, лісового фонду країни, зокрема, не більше 3,3 % перебувають у власності муніципалітетів, які мають лісові менеджмент-плани[29]. Однак, для розпорядників цих комунальних лісів фінансові показники не є ключовими у прийнятті рішень, оскільки функція таких лісів переважно рекреаційна.

[27] Про процес передачі районних дочірніх підприємств комунального підприємства «Чернігівоблагроліс» Чернігівської обласної ради до комунальної власності міських, селищних та сільських рад об'єднаних територіальних громад Чернігівської області. Рішення Чернігівської облради № 4-20/VII від 02.12.2019 р.— Чернігівська обласна рада. Новий офіційний веб-портал. URL: https://chor.gov.ua/component/k2/item/8865-pro-protses-peredachi-raionnykh-dochirnikh-pidpryiemstv-komunalno

[28] Raport o stanie lasów w Polsce 2018 — Panstwowe Gospodarstwo Lesne "Lasy Panstwowe". URL: https://www.lasy.gov.pl/pl/informacje/publikacje/informacje-statystyczne-i-raporty/raport-o-stanie-lasow/raport-o-stanie-lasow-w-polsce-2018.pdf/view

[29] Teder, M., Põllumäe, P., Korjus, H. . Forest Land Ownership Change in Estonia. COST Action FP1201 FACESMAP Country Report. (2015) URL: http://facesmap.boku.ac.at/library/FP1201_Country%20Report_ESTONIA.pdf

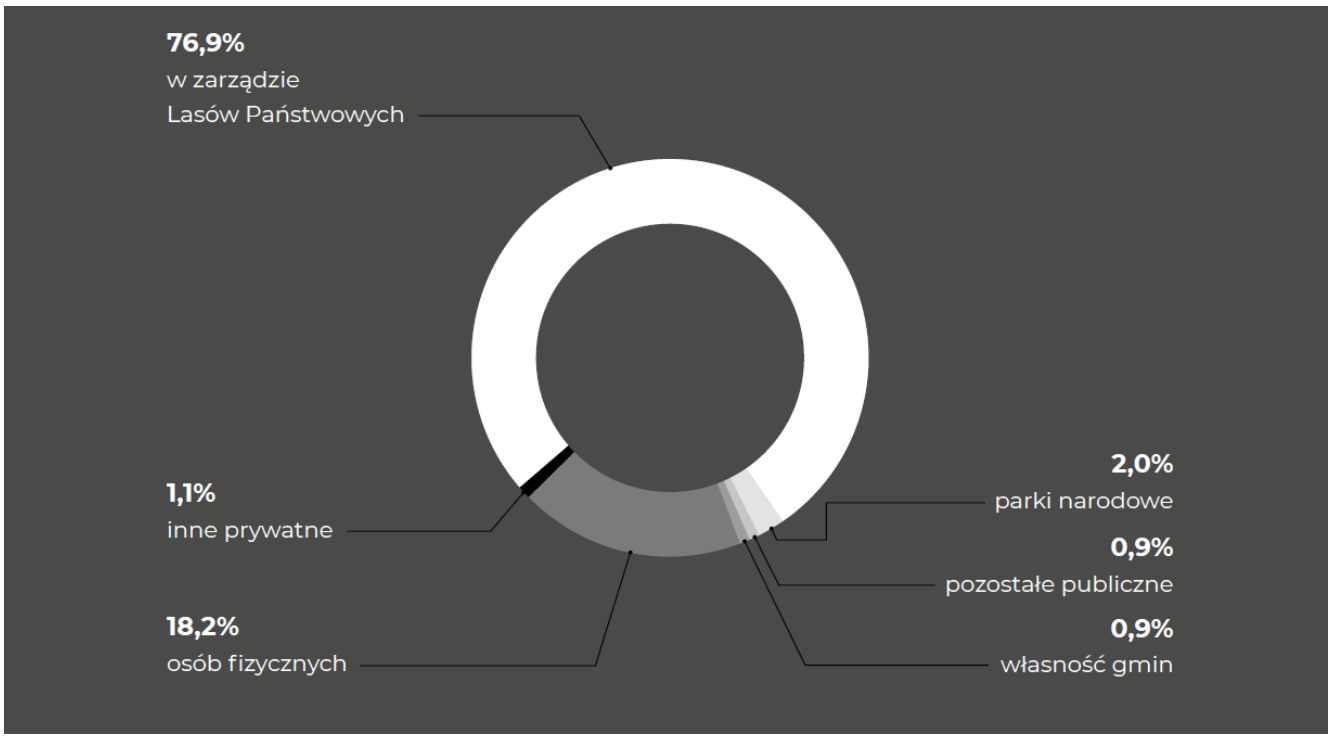

Рис. 3

Структура власності на ліси у Польщі: аналог українського ДАЛРУ, національні парки, інша публічна власність, власність гмін (органів місцевого самоврядування), власність фізичних осіб та інша приватна

Багато лісів перебуває у комунальній власності у федеральних країнах. Так, у Німеччині 20 % лісів перебуває у комунальній власності (переважно церкви) і ще 3 % - у власності федеральних земель. Фактично, управління лісами в цій країні сильно децентралізоване і роль держави (через Федеральне міністерство лісового господарства Німеччини) зводиться до формування стратегії використання, охорони та відтворення лісів країни, а також консультацій з управління лісами[30]. При цьому, для всіх власників лісів діють чіткі правила користування лісовими ресурсами, зокрема рубок лісу. Також у Федеральному лісовому законі Німеччини зазначено, що головними цілями є правильне ведення лісового господарства задля збереження екологічних функцій та біологічного потенціалу лісу.

У США у власності та користуванні штатів та органів місцевого самоврядування (municipal governments) перебуває 10,6% всіх лісів держави, а в державній власності – біля 30%[31]. Водночас, у штаті Орегон, у власності штату та інших недержавних публічних власників перебувають біля 5 % лісів, у то час як у державній – 60 %. При цьому, частка першої категорії лісів у заготівлі деревини по штату в 2011 році склала 10,4 %, а другої – 14,8 %[32]. Як бачимо, інтенсивність лісозаготівлі в лісах штату у 8 разів перевищує показник для державних лісів і практично дорівнює

[30] Німецька лісова держполітика: один за всіх та всі за одного — Интернет-газета «Экономика». URL: http://economica.com.ua/lesnaya-otrasl/article/77700281.html

[31] Who Owns America's Forests? — Forest Ownership Statistics - National Association of State Foresters. URL: https://www.stateforesters.org/timber-assurance/legality/forest-ownership-statistics/

[32] Annual Timber Harvest in Oregon — Associated Oregon Loggers. URL: https://www.oregonloggers.org/Forest_facts_HarvestData.aspx

показнику приватних лісів. Зрозуміло, що в такій ситуації про жодне збереження екологічних функцій у лісах, що належать штату, не може бути і мови.

	1950s	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2011
Private Forests	6.01	4.17	3.71	3.28	3.25	3.13	2.73
Federal Forests	2.23	4.35	4.31	3.87	1.15	.32	.54
State/Tribal/County Forests	.47	.27	.34	.37	.31	.38	.38
Total OR Harvest	**8.71**	**8.79**	**8.36**	**7.52**	**4.71**	**3.83**	**3.65**

Рис. 4

Динаміка обсягів лісозаготівлі в штаті Орегон за власниками лісів, у млрд куб. футів

Цікавим є приклад Франції, де 15 % лісів перебувають у власності муніципалітетів та 10 % – у державній власності. При цьому, за управління обома категоріями публічних лісів відповідає єдиний державний орган – Національний лісовий офіс. Основна різниця в управлінні полягає в тому, що для муніципальних лісів менеджмент-плани обговорюються із місцевою владою[33].

Висновки та рекомендації

Комунальні ліси в Україні за своєю структурою переважно виконують важливі екологічні функції. Однак, комунальні лісгоспи мають низку проблем та переважно характеризуються низьким рівнем лісового господарства і поширеними самовільними рубками. Вагому роль у цьому відіграють управлінські проблеми, відсутність єдиних правил ведення лісового господарства та недостатнє фінансування діяльності цих підприємств. Такі країни ЄС, як Німеччина та Франція, які мають розвинене лісове господарство, встановили чіткі правила лісокористування для всіх власників лісів. При цьому держава визначає стратегію управління всіма лісами країни та надає консультації власникам лісів, а у Франції навіть керує комунальними лісами, практично нарівні із державними.

В українських реаліях вирішення проблем з управління комунальними лісами потребує комплексного підходу. І першочерговими завданнями є уніфікація вимог до ведення лісового господарства для лісокористувачів усіх форм власності, забезпечення прозорості роботи комунальних лісгоспів, чіткий перерозподіл права лісокористування між державними та комунальними підприємствами з врахуванням можливості забезпечення ефективного управління лісами, а також надання Держлісагентству консультативної функції щодо недержавних лісокористувачів.

Особливу увагу слід виділити вирішенню фінансових проблем комунальних лісгоспів, наприклад забезпечивши фінансування охорони лісів із державного та місцевих екофондів. Для збереження екологічних функцій найцінніших комунальних лісів доцільно забезпечити створення на їх території об’єктів природно-заповідного фонду.

Такі кроки допоможуть забезпечити збереження захисних та рекреаційних функцій найбільш цінних ділянок комунальних лісів, покращити стан збереження біорізноманіття в цих лісах, а

[33] Deuffic, P., Didolot, F., Brahic, E., Giry, C. COST Action FP1201 FACESMAP Country Report. (2015) URL: http://facesmap.boku.ac.at/library/FP1201_Country%20Report_FRANCE.pdf

також забезпечити більш ефективне та стале ведення лісового господарства в тих комунальних лісах, де комерційна заготівля деревини є екологічно виправданою і доцільною.

Які кроки ми пропонуємо здійснити?

Кабінету Міністрів України та Міндовкілля:

1. Уніфікувати підзаконну нормативно-правову базу щодо ведення лісового господарства для всіх лісокористувачів, незалежно від форми власності, взявши за основу пункт 6 розділу «Існуючі проблеми комунальних лісів» цього документу. Тобто, запровадити єдині для всіх лісогосподарських підприємств правила здійснення спеціального використання лісових ресурсів та єдину систему контролю за діяльністю цих підприємств.

2. Наділити ДАЛРУ повноваженнями із консультування лісгоспів комунальної форми власності, за прикладом Німеччини та США.

3. Внести зміни до Постанови «Про затвердження переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів» для включення до цього переліку діяльності лісокористувачів із охорони лісових об'єктів ПЗФ без адміністрації, утримання лісової охорони та проведення заходів із попередження лісових пожеж, а також сплати земельного податку для об'єктів ПЗФ.

4. Ухвалити Постанову про врегулювання питань передачі лісів комунальних лісгоспів обласних та районних рад у постійне користування об'єднаних територіальних громад, в якій, серед іншого, забезпечити відповідальність всіх постійних лісокористувачів комунальних лісів за збереження та законне використання останніх, на рівні із держлісгоспами.

5. Забезпечити координацію та підтримку збереження процесу створення об'єктів природно-заповідного фонду на найбільш цінних для збереження біорізноманіття та рекреації ділянках комунальних лісів.

Держлісагентству:

1. Налагодити співпрацю із обласними, районними та місцевими радами для передачі всіх лісів державної власності, які наразі перебувають у користуванні комунальних лісгоспів, у постійне користування держлісгоспів.

2. Напрацювати ефективні механізми взаємодії з органами місцевого самоврядування для передачі в постійне користування державним лісогосподарським підприємствам тих лісів комунальної власності, в яких комунальні лісгоспи не можуть забезпечити належне управління та збереження лісів.

3. Забезпечити обов'язкове обговорення із органами місцевого самоврядування та врахування законних інтересів місцевих громад при розробці та затверджені матеріалів базового лісовпорядкування (планів управління) для комунальних лісів, які перебувають у постійному користуванні державних та комунальних лісгоспів.

4. Забезпечити максимальну прозорість діяльності комунальних лісогосподарських підприємств шляхом централізованого розміщення у відкритому доступі планів лісонасаджень всіх

комунальних лісогосподарських підприємств та всіх лісорубних квитків, які виписуються комунальним лісгоспам по всіх областях.

Органам місцевого самоврядування та органам державної влади на місцях:

1.Передати в постійне користування державним лісогосподарським підприємствам всі ліси державної форми власності, які досі перебувають у постійному користуванні комунальних підприємств.

2. Передати в постійне користування державним лісогосподарським підприємствам ті ліси комунальної власності, в яких комунальні лісгоспи не можуть забезпечити належне управління та збереження лісів, з умовою обов'язкового врахування законних інтересів місцевих громад та обговорення із органами місцевого самоврядування при розробці та затвердженні планів управління для цих комунальних лісів.