

ЯКІ ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ У ЗАПОЗИЧЕННІ ДОСВІДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В СФЕРІ ПРИРОДООХОРОНИ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ?

Ірина Дмитрівна КАЗАНЧУК,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права і
процесу Харківського національного
університету внутрішніх справ*

За останні десять років XXI століття екологічна криза набула планетарного масштабу у наслідок постійних пожег, нещадних забруднень ґрунтів, повітря і водойм токсичними відходами, неконтрольованої вирубки лісів, поширення пандемії COVID-19 тощо. Головною причиною негативного стану навколишнього природного середовища визнано безвідповідальне та хижацьке ставлення людей до природних ресурсів. Ось чому перед Україною, постало важливе завдання – удосконалення організаційно-правового механізму діяльності органів публічної влади щодо раціонального використання, збереження та відновлення природних ресурсів як пріоритетного напрямку державної політики у підтриманні життєдіяльності суспільства у майбутньому.

У цьому аспекті доречним буде вивчення та застосування в Україні позитивного зарубіжного правового досвіду використання і охорони природних ресурсів, і насамперед лісових ресурсів. Адже, не секрет, що в Україні ліси з кожним роком нещадно знищуються. Так, лише за 4 місяці 2019 року «чорні лісоруби» завдали шкоди державі понад 4,5 млн гривень. Часто незаконні вирубки здійснюють самі лісгоспи. Прикладом цього є ситуація, яка відбулася в Івано-Франківській області у 2018 році, коли в результаті планових перевірок Держекоінспекції примусово оштрафовано Надвірнянський спеціалізований агролісгосп більше, як на 4 млн гривень за незаконну рубку лісу [1].

Зважаючи на реалізацію Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом [2] та законодавчо визначений стратегічний курс на європейську інтеграцію, заслуговує досвід формування єдиної лісової політики ЄС в частині визначення правового режиму охорони й використання лісових ресурсів. Слід зазначити, що вагому роль у формуванні європейських стандартів у лісовій галузі відіграє правова компетенція ЄС, яка впливає на обсяг повноважень, що надаються Євросоюзом у співвідношенні з повноваженнями, які зберігаються за державами-членами [3]. В той же час, питання правового регулювання використання та охорони лісів в державах-членах ЄС регулюються внутрішнім адміністративним, земельним, лісовим законодавством із врахуванням тієї особливості, що правовими актами Євросоюзу встановлюються спільні стандарти у сфері охорони довкілля, які безпосередньо відносяться і до процесів лісокористування та лісоохорони. Тобто для ЄС характерною є розробка єдиної екологічної політики, яка є основою для розробки гармонізованого загальноєвропейського

© Казанчук І. Д., 2020

законодавства з охорони природного середовища та раціонального використання природних ресурсів. Виражається така спільна політика у реалізації шести Програм дій з довкілля, на основі яких підготовлені відповідні нормативні акти ЄС [4, с. 213].

Позитивним прикладом ефективного нормативно-правового регулювання і управлінського виконання на внутрішньо-державному рівні в ЄС є система використання та охорони лісів у Німеччини. Лісова політика в цій країні проводиться з врахуванням розмірів лісових господарств, при яких домінують невеликі за розміром лісоволодіння. З метою проведення ефективної лісової політики в приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до одного гектара (ліси повністю підпорядковуються інтересам сільського господарства); площею 1–5 га (ліси використовуються головним чином для екологічних і соціальних потреб); площею 5–20 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв); площею 20–50 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв; лісовласники регулярно працюють у лісі); площею 50–200 га (лісовласники регулярно працюють у лісі; господарство в лісах ведеться з метою отримання доходу і пов'язане з іноземними споживачами лісових ресурсів) [5, с. 29].

Важливо зазначити, що у Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу (тобто йдеться про цілісний, системний, комплексний законодавчий та управлінський підхід до охорони лісового фонду), адже чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства складати у так звані «рамочні» плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства за участі громадських об'єднань. При цьому основними податками лісового господарства виступають земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. Між тим дрібні власники лісів, які мають лісові ділянки площею до 0,3 га, чи використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини, від земельного податку звільнюються.

У свою чергу, для Польщі характерна відносно висока частка захисних лісів. У цьому відношенні трохи попереду Німеччина (34 %) і Білорусь (32 %). Найбільшу питому вагу захисних лісів має Італія (приблизно 87 %) переважно через великі площі ґрунто- й водозахисних лісів. У деяких країнах окремо виділені ліси соціальної функції, наприклад, у лісових районах (так, у Чехії площа таких лісів становить 282 тис. га, а в Польщі – 811 тис. га) [6]. Ліси в Польщі, як один із найбільш цінних елементів середовища, захищені багатьма різними категоріями збереження. Це: національні парки, ландшафтні парки, природні заповідники, охоронювані ландшафтні території, ділянки, екологічні зони, природно-територіальні комплекси, еталонні території. Діяльність органів влади з охорони природного середовища в Польщі включає в себе багато різних аспектів, серед яких: рання діагностика загроз, що мають негативний вплив на ліси, заходи з боротьби зі шкідниками й хворобами лісу [6].

Отже, аналізуючи адміністративно-правові засади використання та охорони лісових ресурсів в державах-членах ЄС, доцільно окремо розглянути найбільш показовий та корисний досвід, слід звернути увагу на таку особливість: для країн Європи, на відміну від України, притаманно чітко розмежування повноважень між різними органами влади по горизонталі та децентралізація по вертикалі управління щодо організації, планування та контролю. У європейських державах лісовий фонд не розпорошений між різними міністерствами та відомствами, як в Україні, що дає можливість ефективно управляти та використовувати лісові ресурси. Доволі успішно функціонує подібна модель у Латвії, де питання лісового господарства цілком перебувають у компетенції міністерства сільського господарства. Цікавим у цьому аспекті є також приклад Швейцарії, де державне управління лісовим фондом здійснює окреме міністерство лісового господарства, причому йдеться саме про міністерство, а не про державний комітет, агентство чи будь-який інший орган зі спеціальним статусом, нижчим за міністерський та організаційно підпорядкованим тому чи іншому міністерству [7, с. 22-23].

Крім того у багатьох європейських країнах лісогосподарські органи є найстаріше, найбільше й найвпливовіше відомство в галузі управління природними ресурсами. Традиційно така інституція має основні повноваження щодо формулювання та проведення лісової політики, а також безпосереднього управління значною частиною лісових ресурсів [8, с. 98-101].

Підсумовуючі усе сказане, на нашу думку, основними напрямками покращення діяльності органів публічної влади в сфері охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування можна назвати:

1) удосконалення природоохоронного (адміністративного) законодавства, приведення його у відповідність до правових норм та стандартів Європейського Союзу в аспекті збереження просторової та видової різноманітності і цілісності природних об'єктів і комплексів [9];

2) імплементація європейських управлінських стандартів до національної правової системи України, а також урахування досвіду країн Євросоюзу в процесі реформування системи органів публічної влади, оскільки ці країни мають позитивний досвід економічного регулювання процесів управління і використання природних (лісових) ресурсів;

3) науково обґрунтоване нормування впливу господарської та іншої промислової діяльності на навколишнє природне середовище з урахуванням стану екологічної ситуації, що склалася в нашій країні і у світі загалом.

4) плідна співпраця представників уповноважених органів публічної влади з екологічними організаціями з метою визначення системи ефективних правових і організаційних заходів, спрямованих на покращення стану екологічної культури у суспільстві, екологічного виховання молоді у бік раціонального використання, захисту та відтворення природних ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Незаконна вирубка лісу в Україні: тіньова схема махінацій. Газета «Факти» від 11.05.2019 р. URL: <https://fakty.com.ua/ua/videos/nezakonna-vyrubka-lisu-v-ukrayini-tinova-shema-mahinatsij>. (дата звернення 10.06.2020).
2. Угода про асоціацію між Україною, з одної сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 р. та 27.06.2014 р. URL: <http://comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/> (дата звернення: 05.06.2020).
3. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/С 83/01). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html (дата звернення: 06.06.2020).
4. Європейські правові стандарти та їх імплементація в українське законодавство. Підручник: за ред. академіка НАПрН України О. В. Зайчука. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2013. 546 с.
5. Лосев М. В. Долгосрочная программа перехода лесного хозяйства Германии на устойчивое развитие. Лесное хозяйство. 2001. № 3. С. 28-30.
6. Кагало О., Чернявський М., Проценко Л., Андреева О. Удосконалення нормативної бази регулювання ведення лісового господарства на територіях природно-заповідного фонду (ПЗФ) України та відповідний міжнародний досвід. URL: http://sfmu.org.ua/files/Kagalo_2016.pdf (дата звернення: 07.06.2020).
7. Леню Р. В. Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему управління лісовим господарством України. Державне управління: теорія та практика. 2012. № 2. С. 21-28.
8. Бондарук Г. В., Кагало О. О., Проценко Л. Д., Артов А. М., Проць Б. Г. Нормативно-правове забезпечення збереження біорізноманіття в лісовому секторі України: аналіз та перспективи розвитку. Львів, 2013. 266 с.