

Лесной тупик на пути в Европу

М.Попков, инженер лесного хозяйства, канд.с.-х.наук, г.Ирпень

Интеграция Украины в Европейское сообщество провозглашена стратегической целью действующего правительства. Ее достижение не возможно без кардинальных изменений во всех сферах жизни государства. Лесной сектор – не исключение. Однако стратегию его реформирования определить крайне сложно. Дело в том, что с лесом и древесиной связаны многие группы населения, имеющие различные интересы. В большинстве своем, их представители негативно оценивают текущую ситуацию, но предлагают различные, более того, прямо противоположные пути ее улучшения. Об этом свидетельствует, как пресса (см. www.fmssc.com.ua), так Верховная Рада текущего созыва, породившая рекордное количество (одиннадцать) законопроектов прямо связанных с лесом и древесиной. Ввести десятилетний мораторий на рубки и удвоить площадь заповедников, - советуют одни. Сдать государственные леса в аренду и утроить объем лесозаготовок, - требуют другие. Запретить экспорт древесины и продуктов ее переработки, - настаивают третьи. Оставить все как есть, - шепотом подсказывают четвертые. Даже дети знают, что на телеге, которую тянут в разные стороны, далеко не уедешь. Чтобы попасть туда, куда хочешь, надо с умом запрягать и твердой рукой править.

Поскольку конечная цель известна, прежде чем к ней двинуться, разумно присмотреться к опыту тех стран, которые уже достигли желаемого.

Сначала чуть- чуть теории. Известно, что любое государство по отношению лесам выполняет 4 –е основные функции:

- **законодательную** (определяет лесную политику, издает законы и нормативы)
- **контрольную** (следит за состоянием всех лесов и соблюдением законов и правил)
- **хозяйственную** (ведет или организует хозяйство в государственных лесах)
- **обеспечения развития** (поддерживает лесную науку, образование, инвентаризацию лесов, лесную статистику и планирование, защиту и охрану ценных лесов, иногда лесовосстановление и лесоразведение).

В зависимости от того, как эти функции распределены между различными институтами можно выделить три основные модели управления лесами.

Комплексную модель, отличает то, что единственное государственное лесное ведомство выполняет функции административного и контрольного органа в отношении всех лесов и ведет хозяйство в государственных лесах. Исторически данный тип управления был характерен практически для всех европейских государств. В настоящее

время существует ряд его модернизаций. Классическая комплексная модель управления сохранилась в ряде высокоразвитых, социально и экологически благополучных европейских государств, – Германии, Бельгии, Дании. Ведомственный вариант данной модели и сегодня характерен для постсоциалистических стран, на территории которых советская власть существовала более 70 лет, в том числе и для Украины.

Раздельная модель, получила значительное распространение в последние 10-15 лет и в настоящее время реализована в большинстве стран ЕС. Ее характерным признаком является то, что законодательные и контрольные функции выполняются государственными учреждениями не связанными с хозяйственной деятельностью. Ведение хозяйства в государственных лесах осуществляется самостоятельными государственными компаниями, действующими на тех же основаниях, что и частные лесовладельцы. Раздельный тип управления реализован в Австрии, Великобритании, Швеции, Финляндии, Франции, а также во всех постсоциалистических странах, которые дополнили ЕС в последние годы или стоят на его пороге.

Арендно-концессионная модель характерна для стран, имеющих значительные площади лесов не вовлеченных в хозяйственный оборот. Она реализована во многих развивающихся странах (Либерия, Конго, Габон, Камерун, Камбоджа, Папуа Новая Гвинея) а также в Канаде и России. Государство при этом оставляет за собой функции регулирования и контроля, а само ведение лесного хозяйства и реализацию древесины возлагает на частные предприятия, передавая леса в аренду или концессию.

Недостатки ведомственной системы управления, сохранившейся в Украине, типичны и хорошо известны, однако, согласие о путях ее реформирования до сих пор не достигнуто.

Переход к арендно-концессионной модели настойчиво навязывает обществу, главный специалист Министерства экономики и европейской интеграции А.Бобко, являющийся автором проекта Лесного Кодекса (№ 3459) под которым поставили подписи народные депутаты, представляющие фракции коммунистов, СДПУ(о), Блока Юлии Тимошенко, группы «Народовластие» и «Нашей Украины», среди которых были нынешние Президент, секретарь РНБО и министр культуры. Уверен, - большинство из них не читало законопроект. Нельзя поверить в то, что Оксана Билозир одобрила закон, в котором лесной охране ”забороняється застосовувати і використовувати вогнепальну зброю по відношенню до жінок з явними ознаками вагітності та малолітніх (крім випадків вчинення ними групового нападу...)”... Не мог, уроженец Полесья, - Иван Заяц, постановить что „стоянка транспортних засобів на лісових дорогах дозволяється виключно в позначених місцях”... Не мог заслуженный юрист Украины Юрий Кармазин,

много лет призывающий не раздавать государственное имущество „просто так аби кому”, протаскивать идею передачи украинских лесов в концессию. Не мог европейски ориентированный Виктор Ющенко, защищать документ, более чем на 50% представляющий собой перевод российского Лесного Кодекса 1997 года. К своей чести, депутаты разобрались в ситуации, и не стали защищать законопроект, противоречащий интересам Украины. В итоге, арендно-концессионный путь развития лесного сектора отклонен Парламентом. Попытки его реанимации настойчиво повторяются, но их успех мало вероятен.

Отраслевая лесная наука (УкрНИИЛХА, Харьков) защищает вариант реформ, направленный на дальнейшее сохранение ныне действующей комплексной, ведомственно-отраслевой модели, путем ее приспособления к меняющейся жизни за счет не принципиальных изменений и переименований. Подобная тактика многократно приносила успех, но, судя по всему, себя исчерпала и вряд ли будет воспринята на данном этапе развития страны.

Многие украинские и зарубежные лесоводы считают, что Украина должна реализовать национальный вариант раздельной модели управления лесами. При его разработке следует максимально использовать опыт всех европейских стран, но прежде всего Польши, Литвы и Турции, которые близки Украине не только, историко-географически, но и лесоводственно. Общая схема реализации польско-литовской системы управления предельно проста. В подчинении соответствующего органа центральной исполнительной власти, допустим - Минэкологии и природных ресурсов, создается структура (например «Национальное лесное агентство»), выполняющая законодательно-нормативные и контрольные функции по отношению ко всем лесам страны. В ее состав передаются соответствующие управления Госкомлесхоза, а также лесная инспекция со своими региональными подразделениями. На базе центральных и областных структур Госкомлесхоза, ныне занимающихся оперативным хозяйственным управлением, а также госпредприятий, ведущих и обеспечивающих лесное хозяйство создается государственная лесная компания /корпорация, холдинг/ (вслед за академиком И.Р.Юхновским назовем ее «Государственные леса Украины»), обеспечивающая устойчивое, многоцелевое использование леса, как социально-экологического ресурса и государственного имущества. К сожалению, на пути реализации данной, на 100% европейской, схемы реформирования лежат серьезные препятствия о путях преодоления которых полезно подумать заранее. Чтобы избежать дорогостоящих ошибок в будущем, следует еще до начала реформ, найти ответ на несколько принципиальных вопросов. В данной статье попробуем разобраться с одним из них, - самым простым и, как водится,

самым важным.

Кому принадлежат государственные леса?

Согласно Конституции лес, как и другие природные ресурсы, является объектом права собственности украинского народа. Де-юре, как минимум 97-98% лесов страны находится в государственной собственности. Однако, земельное и лесное законодательство передает право распоряжения государственными лесами местным администрациям, которые являются выразителями и защитниками интересов конкретных областей и районов. Таким образом, большинство горожан, а также жители безлесных сельских районов (в совокупности, минимум 2/3 населения страны), лишаются права полноценно влиять на распоряжение государственными лесами, как бы выпадая из статистико-демографической совокупности «украинский народ». Между тем, большинство граждан Украины, не зависимо от места проживания, явно против того, чтобы какие бы то ни было областные и районные власти отдавали под частную застройку и в аренду леса прибрежных зон Черного и Азовского морей, Днепра и Донца, Шацких озер и всех водохранилищ, Трахтемирова и Феофании, как впрочем, большинства лесных массивов, которые по своей сути являются обще национальным достоянием. В цивилизованных странах все решается просто. Там не путают собственность государства в целом, с собственностью его регионально-административных составляющих, будь-то земли Германии, провинции Канады, штаты Америки, кантоны Швейцарии, уезды Эстонии, города, муниципалитеты и коммуны десятков иных стран. Конечно, региональные сообщества большинства стран имеют собственные леса /в статистике ФАО они учитываются как публичные, общественные/ и свободно распоряжаются ими. Однако, нигде региональные власти не распоряжаются чужими лесами, в том числе, частными и государственными, где бы они не произрастали. /К примеру, в Литве, лесные участки в городской черте Вильнюса и Каунаса, также как и все леса 7 км зоны вдоль берега Балтийского моря (где расположены десятки населенных пунктов), отнесены к государственной собственности и включены в специальный реестр. Местные власти распоряжаться ими не могут. / Национальной лесной собственностью от имени государства обычно распоряжается уполномоченный орган центральной исполнительной власти: Государственная Казна /Польша/, Министерство охраны окружающей среды /Литва/, Минфин /Венгрия/, центральный орган лесной администрации /Словакия/... Право управления и ведения лесного хозяйства в государственных лесах обычно делегируются государственным компаниям (Lasy Panstwowe (Польша), Lesy Ceske Republiky (Чехия), Lesy Slovenskej Republiky (Словакия), LVM (Латвия), OBF (Австрия) и т.д), которые в своей производственной деятельности абсолютно не зависимы от

органов административно-территориального управления. Заметим, что внутренняя структура большинства государственных лесных компаний определяется реальным размещением лесов, и далеко не всегда привязана к административному делению страны.

Лесное законодательство Украины построено на базе лесного права «страны Советов», которое давало огромные полномочия территориальным органам власти и местного самоуправления. Правда, существовали они только на бумаге. Реальные рычаги управления основными лесными массивами страны находились в руках центральных ведомств, - Минлесхоза и Минлеспрома, что обеспечивало один из наиболее высоких на просторах СССР уровней ведения лесного хозяйства. По мере взросления Украины, как правового государства, изначально пустые слова, заимствованные из законов социалистической страны, превратились в реальные властные полномочия. Как следствие, леса становятся все менее государственными и все более областными и районными. Отчуждение земель гослесфонда и вырубка лесов под частное строительство, передача лучших лесных участков в долгосрочную аренду с последующим их огораживанием, не обоснованное создание или ликвидация региональных объектов природо-заповедного фонда, все это – обычная для всех областей страны практика территориального управления государственными лесами. В карпатском регионе, она значительно более продвинута. Здесь каждая новая губернаторская команда наводит в государственном лесу свой новый порядок, обычно отменяя все решения предшественников. Одни губернаторы ежегодно и собственноручно распределяют лесосечный фонд между приверженцами прогрессивных, на их взгляд, политических сил; другие долгосрочно закрепляют его за десятком ключевых предприятий; третьи устраивают аукционы; четвертые - запрещают вывоз круглого леса за пределы области; пятые – требуют и добиваются замены чиновников Госкомлесхоза, отвечающих за леса области, «своими людьми». И все это на фоне, развала и тенезации лесного сектора региона, который был одним из самых эффективных в СССР.

Может быть, территориальная власть «перегибает палку» и выходит за рамки закона? Да, такое бывает. К примеру, давно привычный запрет вывоза круглого леса за пределы карпатских областей абсолютно антирыночен, антигосударственен и на 100% не законен. /Для понимания этого, достаточно представить, что произойдет с Украиной, если с благородной целью стимулирования развития глубокой переработки на местах и создания новых рабочих мест, и в других регионах запретят вывозить за областные кордоны древесину, зерно и нефть./ В остальном же, местные власти действуют строго в рамках своего права распоряжаться государственными лесами, используя его даже не в полной мере. Хорошо еще, что районные администрации пока не пользуются своим

правом лишить статуса «постоянного пользователя» не понравившиеся гослесхозы, ссылаясь, к примеру, на то, что они не имеют актов на право постоянного пользования землей (1), плохо охраняют лес от нелегальных рубок (2), систематически нарушают установленные правила лесозаготовок, продолжая использовать гусеничные трактора (3).

Объяснить западным специалистам, почему государственными лесами распоряжаются территориальные органы власти практически не возможно. Они считают, что если руководитель области может разрешить вырубить лес и построить на его месте коттедж, сдать лесной участок в аренду на 50 лет, определить, кто будет вести лесозаготовки, запретить продавать определенные виды лесопродукции, - значит он хозяин, и лес надо называть не государственным, а областным. Примитивная Аристотелева логика не позволяет иностранцам понять, как можно распоряжаться государственным лесом на уровне области, а управлять централизованно из Киева, не имея при этом права распоряжения.

Все дело в том, что вопросы, связанные с распоряжением государственными лесами, законодательство европейских стран и Украины решают принципиально по разному. И уже поэтому, ни польская, ни литовская, ни какая другая европейская модель лесоуправления не могут быть реализованы в Украине, без кардинального изменения земельного и лесного законодательства, включая и принятый в первом чтении проект Лесного Кодекса. Для того чтобы реализовать европейскую модель лесоуправления надо, прежде всего, отказаться от смешения и раздачи полномочий по управлению одними и теми же лесами разным субъектам права. Добиться этого можно, к примеру, путем выделения лесов национального и регионального значения. К первым, логично отнести леса Госкомлесхоза, заповедников и национальных парков Минэкологии, а также Минобороны и МЧС, ко вторым, - бывшие агролесы. Всю полноту власти по отношению к лесам местного значения следует передать областным и районным администрациям. Леса государственного значения должны управляться централизованно, в интересах всего народа. Местные органы власти должны быть лишены права распоряжения ими.

Выбрав европейский путь развития, можно быстро решить массу застарелых проблем и конфликтов, обеспечить эффективное выполнение лесами многообразных социально-экологических функций, добиться значимого повышения экономической эффективности государственного лесного хозяйства, получив при этом действенную международную поддержку. Однако, это требует значительных и согласованных усилий, которые могут оказаться непосильными для законодательной и исполнительной власти Украины в преддверии очередных выборов. Значительно проще, оставаясь в нынешнем законодательном поле, продолжить «совершенствование» исчерпавшей себя,

ведомственной модели, либо попытаться перейти к региональной схеме лесоправления (Госкомлесхоз ликвидируется, органы управления лесами передаются в состав областных администраций), приемлемой для государств с федеративным устройством, но опасной для унитарной страны, имеющей 25 областей с огромным диапазоном лесобеспеченности. И в том, и в другом случае леса и лесное хозяйство Украины ничего хорошего не ожидает.