

THE HISTORICAL STAGES OF BECOMING AND DEVELOPMENT OF INSTITUTE OF OBLIGATORY STATE SOCIAL INSURANCE ARE IN UKRAINE

Zhmurko O. V.

The author payed attention to the research of the state obligatory social insurance institute in Ukraine in this article. It was defined the patterns of state obligatory social insurance institute development. A special attention was paid to the definition of the main stages of formation and development the state social insurance in Ukraine and was defined the permanence of this institute in Ukraine's independence.

Keywords: *compulsory social insurance, private insurance, collective life insurance, life insurance, endowment life insurance.*

УДК 349.6 :351.744(477)

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВОЮ ГАЛУЗЗЮ В УКРАЇНІ І РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

*Т. П. Єгорова, здобувачка
Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Проведено комплексне дослідження питання державного управління лісовим господарством України та Російської Федерації, здійснено порівняльний аналіз цих процесів в обох державах та визначено шляхи їх подальшого вдосконалення.

Ключові слова: *лісове господарство, державне управління, лісове законодавство.*

Постановка проблеми. На сьогодні як в Україні, так і в Російській Федерації (далі — РФ) однією з ключових проблем лісового господарства залишається низька ефективність державного управління цією сферою. Питання вдосконалення цього процесу стоїть на порядку денному вже не один рік. При цьому слід констатувати, що в РФ йому приділяється набагато більше уваги. Про це свідчать обговорюваність зазначеної проблеми

широкою громадськістю, створення та функціонування системи сталого управління лісами, наявність потужної наукової школи лісового права. В Україні ж займаються калькуванням російської практики. Так, слідом за реформуванням Державного комітету лісового господарства РФ у Федеральне агентство лісового господарства аналогічний за назвою комітет в Україні перейменували у Державне агентство лісових ресурсів. На нашу думку, така тенденція є не досить правильною, оскільки наша держава різниться від РФ як за формою територіального устрою, так і за рівнем лісистості та станом лісового сектору загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У РФ цією проблематикою займалися і продовжують займатися багато науковців. Серед них слід особливо виділити О. Абаніну, Н. Баканеву, С. Боголюбова, В. Гербоного, В. Захарова, О. Ісаєва, О. Колбасова, Г. Коровіна, О. Куликова, О. Красова, Є. Немировського, В. Петрова, А. Писаренка, Г. Полянську, А. Рожкова.

В Україні ж, як слушно вважає Н. Марфіна [10], відсутня достатня наукова розробленість системи управління лісовим господарством та можливих шляхів її вдосконалення. Окремими аспектами цього питання займалися М. Бизова, А. Головка, А. Дейнека, В. Курило, Я. Лазаренко, П. Мельник, І. Синякевич, Ю. Шеляг-Сосонко та ін.

Формулювання цілей. Метою статті є комплексне дослідження державного управління лісовим господарством України та РФ, здійснення порівняльного аналізу цих процесів в обох державах і вироблення на цій основі власних висновків та пропозицій.

Виклад основного матеріалу. В країнах з федеративною системою державної влади, таких як РФ, звичайно існує децентралізована система державного управління, коли відповідальність і повноваження покладено як на центральні (федеративні) органи влади, так і на органи влади нижчого (регіонального) рівня. Органи державної влади регіонального рівня, а також місцеві органи влади є, як правило, міцно організованими структурами, які мають не тільки обов'язки, а й реальні повноваження та юридично закріплені права, оскільки вони є частиною федеративної системи влади, визначеної конституцією. Державне управління лісами у таких державах здійснюється, як правило, спеціальними лісовими службами, наділеними усіма необхідними повноваженнями, котрі несуть відповідальність за стан лісів, ведення в них господарства і організацію лісокористування. Основною місією державних лісових служб цих держав є «підтримання здоров'я, різноманіття і продуктивності національних лісів та пасовищ для задоволення потреб теперішніх і наступних поколінь» [13, с. 18].

В Україні як унітарній державі існує єдина система управління лісами, яка є досить розгалуженою та визначається чинним Лісовим кодексом. Відповідно до його положень повноваженнями у сфері лісових відносин наділені: 1) Верховна Рада України; 2) Кабінет Міністрів України; 3) спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань лісового господарства — Державне агентство лісових ресурсів України; 4) центральний орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища; 5) Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські, районні ради; 6) Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації; 7) районні державні адміністрації; 8) сільські, селищні, міські ради [1]. Ми солідарні з твердженням І. Синякевича, за яким проблемою на сьогодні залишається часте дублювання функцій та повноважень у галузі охорони лісів серед названих органів, що породжує можливість численних зловживань та «обходів» [11].

За період свого існування лісове відомство як в Україні, так і в РФ зазнавало численних реформ. Неодноразові спроби включити російську лісову службу до складу інших міністерств та відомств, таких як Міністерство сільськогосподарства, Міністерство лісової промисловості, Міністерство природних ресурсів, за словами А. Ісаєва та Г. Коровіна, завжди призводили до істотного зниження ресурсно-екологічного потенціалу лісів і завершувалися відродженням самостійного лісового відомства (Міністерство лісового господарства, Державний комітет лісового господарства, Федеральне агентство лісового господарства) [12, с. 66]. Однак зовсім недавно указами Президента РФ Федеральне агентство лісового господарства знову позбавили самостійності, віддавши у відання Міністерства природних ресурсів та екології РФ [3–5]. В Україні лісове відомство (у минулому — Державний комітет лісового господарства, а нині — Державне агентство лісових ресурсів) пройшло аналогічний шлях розвитку, що теж не сприяло повноцінному виконанню ним своїх функцій.

Зараз у РФ нормотворчу функцію у сфері лісових відносин здійснюють два федеральні органи виконавчої влади: Міністерство природних ресурсів та екології і Міністерством промисловості і торгівлі РФ. На Мінприроди РФ покладено вироблення всієї державної політики і нормативно-правове регулювання в галузі лісових відносин. Вироблення державної політики і нормативно-правове регулювання у сфері лісової промисловості здійснює Мінпромторг РФ.

Федеральними органами виконавчої влади, що здійснюють наглядові функції, є Федеральна служба ветеринарного і фітосанітарного нагляду (Рос-

сільгоспнагляд) та Федеральна служба нагляду у сфері природокористування (Росприроднагляд) [2–4].

В Україні з квітня 2011 р. головним державним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної політики в галузі лісового та мисливського господарства, як і в РФ, стало Міністерство аграрної політики та продовольства. Згідно з Указом Президента України від 23 квітня 2011 р. № 500/2011 Міністерство визначає пріоритетні напрями, стратегію та механізми розвитку у цій сфері, а також видає нормативно-правові акти, що врегульовують питання лісового та мисливського господарства [6].

Центральним органом виконавчої влади у сфері лісового господарства є Державне агентство лісових ресурсів (ДАЛР) України (створене шляхом реорганізації колишнього Держкомлісгоспу), діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства. Основним завданням ДАЛР є реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, а також внесення пропозицій щодо формування цієї політики. Агентство здійснює державне управління в галузі ведення лісового та мисливського господарства, є головним розпорядником бюджетних коштів, забезпечує виконання функцій державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони всіх постійних лісокористувачів та власників лісів, забезпечує здійснення наземно-авіаційної охорони лісів від пожеж, незаконних рубок, інших лісопорушень тощо [8].

На рівні областей повноваження щодо реалізації державної політики у сфері лісового та мисливського господарства мають територіальні органи ДАЛР України — обласні управління лісового та мисливського господарства (ОУЛМГ). У АР Крим ці функції покладено на Республіканський комітет з лісового та мисливського господарства АР Крим.

Загалом українські ліси підпорядковуються декільком міністерствам і відомствам. Так, найбільшим утримувачем лісів у державі є Державне агентство лісових ресурсів України, до сфери управління якого входять близько 300 державних лісгосподарських та лісомисливських підприємств, що використовують 7,4 млн га лісів. Також Агентство спрямовує діяльність шести заповідників та чотирьох національних парків, різних наукових установ, організацій, лісонасінневої інспекції.

Другим державним органом за площею лісів є Міністерство агропромислової політики та продовольства України, у сфері управління якого перебувають 35 лісгосподарських підприємств, що користуються лісами загальною площею близько 400 тис. га. Крім того, опосередковано, через обласні управління агропромислового розвитку, Міністерство координує діяльність кому-

нальних лісогосподарських підприємств, утворених у більшості областей країни. Багато з них є агролісгоспами, оскільки вони утримують агролісомеліоративні насадження. Засновниками цих підприємств є обласні та районні ради. Приблизна площа лісів, що використовується ними, становить 1,2 млн га. Оскільки землі державної та комунальної власності не розмежовані, комунальні лісогосподарські підприємства до цього часу продовжують користуватися лісами державної власності.

Третім органом є Міністерство оборони України, якому підзвітні дев'ять лісогосподарських підприємств, що використовують близько 200 тис. га державних лісів. В управлінні Міністерства з надзвичайних ситуацій перебуває державне спеціалізоване виробниче комплексне лісове підприємство «Чорнобильська Пуща», в користуванні якого перебувають 240 тис. га земель, з яких 140 тис. га лісів знаходяться в межах зони відчуження та безумовного відселення.

Міністерству екології та природних ресурсів України через адміністрації заповідників, національних парків підпорядковуються близько 100 тис. га лісів, які мають переважно природничо-заповідний статус.

В управлінні Міністерства інфраструктури перебуває близько 100 тис. га лісів, якими здебільшого є лісосмуги відведення залізничних та автомобільних шляхів. Утримувачами цих захисних лісів є Державна адміністрація залізничного транспорту України (Укрзалізниця) та її виробничі підрозділи — дистанції захисних насаджень, а також Державна служба автомобільних доріг України (Укравтодор) та її регіональні організації — служби автомобільних доріг.

На інші міністерства, відомства, організації припадає ще 0,2 млн га лісів. Крім того, майже 800 тис. га лісів знаходяться на землях запасу, тобто залишаються не переданими у власність чи користування. Сюди входять близько 300 тис. га полезахисних смуг. Інвентаризація лісосмуг в країні не здійснювалась, отже, дані про їх кількість різняться між собою. Слід зазначити, що через невизначений правовий статус більшість полезахисних смуг у перебігу земельної реформи залишилась без реального догляду та охорони. Фактично відповідальності за них ніхто не несе, що вкрай негативно позначається на їхньому стані [9, с. 5–6].

У РФ федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з надання державних послуг, управління державним майном і правозастосовні функції у сфері лісового господарства є Федеральне агентство лісового господарства (Рослісгосп). Федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції з надання державних послуг, управління державним майном у сфері лісової, целюлозно-паперової та деревообробної промисловості є Мінпромторг Росії.

Отже, на сьогодні в РФ існують п'ять федеральних органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати від імені держави нормотворчі та наглядові функції, функції власника лісів та державної підтримки лісового сектору: Мінприроди, Мінпромторг, Россільдзгоспнагляд та Федеральне агентство лісового господарства.

Управління двома складовими частинами єдиного лісового комплексу держави — лісовим господарством та лісовою промисловістю, як і колись, здійснюється двома федеральними органами виконавчої влади — Мінприроди та Мінпромторгом. Обов'язковою умовою успішного розвитку лісового сектору є усунення суперечностей між лісовим господарством та лісовою промисловістю, розвиток інтеграційних процесів у сфері лісозаготівельної діяльності, охорона і відтворення лісових ресурсів на базі орендних відносин і взаємних інтересів в організації сталого лісокористування. Необхідні ефективна координація науково-технічної і соціально-економічної політики лісового господарства і лісової промисловості, формування і реалізація взаємопов'язаних міжгалузевих федеральних та регіональних програм. Для здійснення Федеральним агентством лісового господарства функцій із надання державних послуг та управління державним майном у сфері лісових відносин, а також правозастосовних функцій сформовано департаменти лісового господарства у федеральних округах та територіальні органи агентства у суб'єктах федерації. Департаменти лісового господарства у федеральних округах є територіальними органами міжрегіонального рівня і слугують проміжною ланкою між уповноваженим федеральним органом виконавчої влади (агентством) та його територіальними органами у суб'єктах РФ [13, с. 19–20].

Організаційна структура територіальних органів у суб'єктах РФ досить неоднорідна. Як уповноважені органи виконавчої влади суб'єктів РФ вони існують у вигляді самостійних міністерств, комітетів, управлінь, департаментів лісового господарства або як структурні підрозділи інших міністерств, комітетів, департаментів, управлінь — лісового комплексу, природних ресурсів, промисловості, сільського господарства. Різний рівень спеціалізації та різний правовий статус цих органів істотно ускладнюють проведення єдиної лісової політики.

Як вважають більшість дослідників, основним недоліком існуючої в РФ системи державного управління лісами і лісовим господарством є слабкість її низової ланки, що функціонує на рівні місцевих органів влади. Лісгоспи було реформовано шляхом їх поділу на дві частини: лісництва, за якими збереглися управлінські функції, та господарюючі суб'єкти, що виконують роботи з охорони та відтворення лісових ресурсів за державними контрактами і господарськими договорами. Цей процес супроводжувався значним скоро-

ченням чисельності працівників лісового господарства, особливо лісової охорони, і позбавленням її низки повноважень, необхідних для підтримання порядку в лісах. У РФ й донині залишається невизначеним правовий статус лісництв і лісопарків, які згідно з чинним законодавством є основними територіальними одиницями управління у сфері використання, охорони, захисту та відтворення лісів, а не органами управління з чітко визначеними повноваженнями і відповідальністю [12, с. 71].

Що стосується України, то згідно зі ст. 89 Лісового кодексу України (ЛКУ) охорону і захист лісів на території України здійснюють державна лісова охорона та охорона інших постійних лісокористувачів, тобто законом виділено низку посадових осіб лісогосподарських підприємств, установ і організацій, основним (але не єдиним) завданням яких є збереження лісів.

Якщо розширено тлумачити перелік лісової охорони, то залежно від відомчої підпорядкованості та статусу лісів, що ними охороняються, цих осіб можна умовно поділити на такі дві категорії.

1. Державна лісова охорона (ДЛЮ).

Правовий статус та повноваження державної лісової охорони передбачено статтями 89–92 ЛКУ та Положенням про державну лісову охорону, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976 [7]. Зауважимо, що ДЛЮ — це не окремих державний орган чи підрозділ, а визначений список посадових осіб лісового господарства, що входять до штату лісогосподарських підприємств, об'єднань, лісонасінневих інспекцій, ОУЛМГ та ДАЛР України. Перелік посад, що належать до ДЛЮ, наведено у додатку до постанови Кабінету Міністрів України № 976. Усі посадовці ДЛЮ, від майстра лісу (тобто лісника) до голови Агентства, мають статус працівників правоохоронного органу. В ст. 92 ЛКУ визначено соціально-правові гарантії посадових осіб ДЛЮ. Для реалізації поставлених перед ДЛЮ завдань у ст. 91 ЛКУ за ними закріплено відповідний перелік повноважень. Зокрема, посадовці ДАЛР та ОУЛМГ формально мають право здійснювати державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів (ст. 94 ЛКУ) [1; 7].

2. Лісова охорона інших лісокористувачів та власників лісів.

Розробники ЛКУ розмежували охоронців лісу залежно від відомчого підпорядкування. Зокрема, у ст. 89 ЛКУ визначено, що, крім державної лісової охорони, існує «звичайна» лісова охорона, до якої віднесено всіх інших користувачів та власників лісів. До речі, серед постійних лісокористувачів інших відомств значна частина підприємств належить до державного сектору, тобто ці лісівники також мають «державний» статус. Нині відсутній підзаконний нормативний акт, який би визначав права та повноваження цієї лісової охоро-

ни. Немає й переліку посадових осіб, яких слід відносити до цієї категорії. Мінімальні соціально-правові гарантії для згаданих лісівників законом також не передбачено. Зараз існує лише проект Положення про лісову охорону, розроблений на затвердження урядом колишнім Держкомлісгоспом у 2010 р. [9, с. 7–8].

Повертаючись до російських реалій, зазначимо, що слабкість низової ланки державного управління лісами поглиблюється відсутністю повноважень щодо використання, охорони та відтворення лісів в органах місцевого самоврядування. Розмежувавши зазначені повноваження між РФ та її суб'єктами, законодавець практично відсторонив органи місцевого самоврядування (муніципальні утворення) від управління лісами та землями лісового фонду, розміщеними на їх території, що призвело до втрати управління лісами на локальному рівні.

В Україні органи місцевого самоврядування формально наділені повноваженнями у сфері лісових відносин. Так, згідно з ЛКУ сільські, селищні, міські ради на відповідній території: 1) передають у власність, надають у постійне користування земельні лісові ділянки, що перебувають у комунальній власності, у межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними; 2) приймають рішення про виділення в установленому порядку для довгострокового тимчасового користування лісами лісових ділянок, що перебувають у комунальній власності, у межах сіл, селищ, міст і припиняють права користування ними; 3) беруть участь у здійсненні заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації наслідків стихійних явищ, лісових пожеж, залучають у встановленому порядку до цих робіт населення, транспортні й інші технічні засоби та обладнання; 4) організують благоустрій лісових ділянок і культурно-побутове обслуговування відпочиваючих у лісах, що використовуються для цих цілей; 5) встановлюють порядок використання коштів, що виділяються з місцевого бюджету на ведення лісового господарства; 6) вирішують інші питання у сфері лісових відносин відповідно до закону [1]. Проте слід визнати, що, на жаль, органи місцевого самоврядування неефективно використовують надані їм повноваження, зокрема, наявні численні зловживання при передаванні у користування лісових та земельних лісових ділянок.

Висновки. Як в Україні, так і в РФ слабкість низової ланки існуючої системи управління лісами, недосконалість організаційної та функціональної структури регіональних органів управління лісовим господарством, покладення нормотворчих, наглядових та розпорядчих функцій на різні органи виконавчої влади не тільки знижують ефективність охорони, використання і відтворення лісових ресурсів, а й перетворює держави на поганого власника лісів.

Обов'язковими умовами успішного розвитку лісового сектору обох держав є усунення наявних суперечностей між лісовим господарством і лісовою промисловістю, розвиток інтеграційних процесів у сфері лісозаготівлі, охорони та використання лісових ресурсів на базі орендних відносин та взаємних інтересів в організації сталого лісокористування. Необхідними є ефективна координація науково-технічної і соціально-економічної політики лісового господарства та лісової промисловості, формування і реалізація взаємопов'язаних міжгалузевих загальнодержавних та регіональних програм.

На цьому етапі соціально-економічного розвитку обох країн пріоритетними напрямками зміцнення ролі державного управління лісами, на нашу думку, слід визнати такі:

- підвищення юридичного статусу і забезпечення економічної самостійності лісових відомств;
- зміцнення вертикалі державного управління шляхом формування низової ланки державної лісової служби;
- чітке розмежування функцій державного управління лісами і господарської діяльності в лісах;
- децентралізація управління лісами, підвищення повноважень органів місцевого самоврядування в галузі охорони, використання та відтворення лісових ресурсів;
- забезпечення реальної участі громадськості в управлінні лісами, які перебувають у державній та комунальній власності;
- вдосконалення економічного механізму управління лісами;
- вдосконалення системи лісового планування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях;
- вдосконалення інформаційного забезпечення державного управління лісами.

Ці та інші напрями мають вивести галузь із системної кризи, а подальше розроблення і впровадження концепції сталого управління лісами сприятимуть підвищенню рівня лісистості та позитивно вплинуть на економіку обох держав.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лісовий кодекс України. — К. : Вентурі, 2012. — 47 с.
2. Лесной кодекс Российской Федерации. — М. : НОРМА, 2012. — 38 с.
3. Указ Президента РФ о структуре федеральных органов исполнительной власти от 21 мая 2012 года № 636 : Сб. законодательства РФ. — М., 2012. — Т. 2. — С. 937–949.

4. Указ Президента РФ о функциях Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации и Министерства экономического развития Российской Федерации от 27 июня 2012 года № 906 : Сб. законодательства РФ. — М., 2012. — Т. 2. — С. 1078–1079.
5. Постановление Правительство Российской Федерации «О федеральном агентстве лесного хозяйства» от 23 сентября 2010 г № 736 : Сб. законодательства РФ. — М., 2011. — Т. 4. — С. 637–652.
6. Указ Президента України № 500/2011 від 23.04.2011 р. «Про затвердження Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua.
7. Положення про державну лісову охорону, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 976 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua.
8. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджене Указом Президента України від 13.04.2011 р. № 458/2011 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.zakon3.rada.gov.ua.
9. Лісове законодавство у запитаннях та відповідях. Довідник для громадян / FLEG (Forest Law Enforcement and Governance) — «Удосконалення систем правозастосування й управління в лісовому секторі». — К., 2011. — 39 с.
10. Марфіна, Н. В. Актуальні питання організації державного управління лісовим господарством в Україні / Н. В. Марфіна
11. Синякевич, І. М. Лісова політика : підручник / І. М. Синякевич. — Л. : ІЗИН. — 2004. — 300 с.
12. Исаев, А. С. Актуальные проблемы национальной лесной политики / А. С. Исаев, Г. Н. Коровин. — М. : ООО «Типография ЛЕВКО», Ин-т устойчивого развития / Центр эколог. политики России, 2009. — 108 с.
13. Институциональные преобразования в управлении лесами. Опыт стран с переходной экономикой: проблемы и решения // Материалы семинара (Москва, Россия. 25 февраля 2012 г.). — М. : Изд-во «Алекс», 2012. — 178 с.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЛЕСНОЙ ОТРАСЛЬЮ В УКРАИНЕ И РФ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Егорова Т. П.

Проведено комплексное исследование вопросов государственного управления лесным хозяйством Российской Федерации и Украины, осуществлен сравнительный анализ данных процессов в обоих государствах и определены пути их дальнейшего совершенствования.

Ключевые слова: *лесное хозяйство, государственное управление, лесное законодательство.*

STATE GOVERNANCE OF THE FORESTRY IN UKRAINE AND RUSSIA: COMPARATIVE ANALYSIS

Egorova T. P.

In this article the questions of the state forest management of the Russian Federation and Ukraine are analyzed, the comparative analysis of the processes in the two countries are implemented and the ways of their further development are defined.

Key words: forestry, public administration, and forest legislation.