

АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМИ ТА ЗЕМЕЛЬНИМИ РЕСУРСАМИ
В УМОВАХ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Л.І. Сахарнацька

кандидат економічних наук

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»
(Україна, м. Ужгород; e-mail: ostapchik81@ukr.net)

У статті розглянуто теоретичні аспекти земельних та лісових ресурсів на прикладі Закарпатської області. Визначено основні ознаки управління земельними та лісовими ресурсами. Розкрито пріоритетні напрями розвитку земельних і лісових ресурсів територіальних громад в умовах децентралізації влади. Управління земельними та лісовими ресурсами у цьому контексті нині є важливою теоретико-методологічною проблемою на різних рівнях управління. Розглянуто основні причини неможливості розпорядження землями лісового фонду територіальних громад, які були створені. Визначено, що для забезпечення належного використання та охорони земель ОТГ їх органи самоврядування мають бути наділені відповідними повноваженнями, необхідними для здійснення ними ефективного управління земельними і лісовими ресурсами.

Ключові слова: децентралізація, об'єднані територіальні громади, лісові ресурси, земельні ресурси.

Постановка проблеми. Управління земельними та лісовими ресурсами завжди було актуальним питанням, враховуючи особливості нашої держави і діяльність на міжнародній арені як країни аграрного та лісгосподарського типу спеціалізації виробництва. Адже в Україні вже четвертий рік здійснюється реформа щодо децентралізації влади, основним завданням якої є зміцнення спроможності громад у вирішенні всіх питань місцевого життя. Особливо кардинально змінюється територія об'єднаних територіальних громад (ОТГ), яка включає в себе не лише землі міст, селищ та сіл, що становили території територіальних громад міст, селищ і сіл, а й землі за межами населених пунктів. Для забезпечення належного використання та охорони земель ОТГ їх органи самоврядування мають бути наділені відповідними земельними повноваженнями, необхідними для здійснення ними ефективного управління земельними ресурсами. Крім того, з формуванням земельних територій ОТГ постає питання щодо передачі їм у власність й значної частини земель за межами населених пунктів.

Ситуація, яка склалася нині в економічному та соціальному розвитку нашої держави, свідчить про те, що без удосконалення системи територіальної організації влади не можна забезпечити взаємозв'язок адміністративно-територіальних інтересів із загальнодержавними та належним розвитком економічної системи. Без урахування власних економічних і соціальних потреб адміністративно-територіального утворення неможливий ефективний міжрегіональний обмін фінансовими та матеріаль-

но-технічними ресурсами. Чітко не визначена компетенція області, району тощо, не забезпечує реального самоврядування на всіх рівнях ієрархічної системи управління господарством держави [1].

Питання децентралізації повноважень знайшло своє відображення у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленій Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333р. У ній зазначається, що однією з нагальних проблем розвитку місцевого самоврядування є подолання його відстороненості від вирішення питань у сфері земельних відносин. Для її розв'язання пропонується надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень у вирішенні питань забудови (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель), визначення матеріальною основою місцевого самоврядування майна, зокрема землі, що перебувають у власності територіальних громад сіл, селищ, міст (комунальній власності), належної бази оподаткування, а також надання територіальним громадам права розпоряджатися земельними та лісовими ресурсами у межах своєї території, об'єднувати своє майно і ресурси у рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм та ефективного надання публічних послуг населенню суміжних територіальних громад [2].

Земельні та лісові ресурси — це не просто компонент навколишнього середовища, територія, на якій проживає населення і проводиться

розмежування адміністративного устрою країни, а й передусім економічні ресурси: сільськогосподарські землі, ліси, мінеральні родовища [3].

Відповідно до Земельного та Лісового кодексу землі лісогосподарського призначення можуть перебувати у державній, приватній і комунальній власності, але існує і проблема необлікованих (безгосподарних) лісів. Їх кількість невідома, але фактично вони використовуються, а у разі незаконних рубок чи проблем втрати їх фактично не можна визначити, і того, хто отримує втрати від цього, теж. Це ті ліси, які не прийняті на баланс і не забезпечуються. В основному це колгоспні ліси від двох-трьох до 100 га.

На сьогоднішній день держава не забезпечує охорону таких лісів і про їх використання говорити важко [4]. Оскільки децентралізація і земельна реформа впливають на лісові відносини через об'єкти реформ, відтак зміни у лісових відносинах можуть відбуватися через зміни у повноваженнях і у використанні самих ресурсів або безпосередньо землі і лісів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні та методичні аспекти, управління лісовими та земельними ресурсами розглядали такі вітчизняні науковці, як Д.С. Добряк, Г.Д. Гуцуляк, Л.Я. Новаковський, О.І. Фурдичко, Й.М. Дорош, О.І. Дребот, Л.М. Грановська та інші. Вони сформували зміст основних категорій у сфері державного управління земельними і лісовими ресурсами та основні засади, які відбуваються в цій системі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У теорії земельного та лісового права ці питання залишаються недостатньо дослідженими, що обумовлює актуальність теми роботи. Саме на рівні земель міських та інших ОТГ відбуваються важливі зміни у підходах до правового регулювання земельних та лісових відносин у нашій країні.

Мета дослідження — є узагальнення наукових напрацювань та досліджень і визначення проблемних аспектів удосконалення управлін-

ня земельними та лісовими ресурсами в умовах об'єднаних територіальних громад.

Матеріали та методи. Методологічною базою дослідження є загальнотеоретичні методи наукового пізнання, фундаментальних положень та принципи економіки природокористування, що висвітлені у працях вітчизняних вчених з проблем районування території. Для виконання поставлених завдань було залучено такі методи дослідження: абстрактно-логічний (теоретичні узагальнення та формування висновків), метод аналогій (трансформація результатів досліджень на інші регіони України), історичний, економіко-статистичний та графічний.

Виклад основного матеріалу дослідження. Екологічні та соціальні показники комплексної економічної оцінки та пріоритетних напрямів розвитку галузі. Основу екологічного потенціалу Закарпатської області формують ліси, площа Закарпатської області становить 12,752 тис. км², або 2,1% загальної території України. Закарпатська область як регіон Карпатського району відзначається порівняно високим рівнем лісоресурсного потенціалу. Загальна площа земель лісового фонду області у 2017 р. становить 723,7 тис. га, що більше половини території області (56,8%), або близько 6,82% загальної площі лісів України.

Близько 61% площі земель лісового фонду виведено з експлуатації, а 23,5% території лісового фонду на сьогодні віднесено до природно-заповідного фонду. У природно-заповідному фонді області зосереджено всі ландшафти та рослинні формації, але стратегія розширення існуючих і створення нових об'єктів природно-заповідного фонду і зараз підтримується на державному рівні.

Усі ліси області перебувають у державній власності та розподілені між постійними користувачами земельних ділянок лісового фонду, де 71,5% знаходиться у постійному користуванні Державного агентства лісового господарства; 10,9% — Головного державного спеціалізованого лісогосподарського агропромислового підприємства «Закарпатгроліс» (Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України); 1,4% — Ужгородського військового лісництва (Міністерство оборони України); 0,5% — Закарпатського лісотехнікума (Міністерство освіти і науки України); 11,4% — це заповідні зони, парки підпорядковані Мінекоресурсів; 4,6% — землі запасу органів місцевого самоврядування (рис. 1).

У Закарпатській області передбачається 15 гірських і 7 змішаних (понад 50%) ОТГ, територія яких покрита лі-

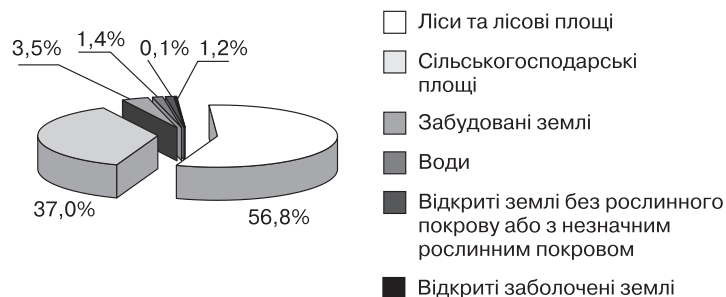


Рис. 1. Структура земельної площі Закарпатської області, %

Джерело: сформовано на основі [4].

совими масивами (понад 50%). Нині вони не отримують надходжень до власних бюджетів від цих територій, позаяк ліси перебувають у постійному користуванні державних лісгоспів та агролісгоспів (рис. 2).

Ознаками сталого розвитку лісового господарства територіальних громад гірських територій регіону є збереження, відновлення, комплексне та ефективне використання лісових ресурсів з урахуванням вимог охорони природи.

Очікувані зміни від земельної реформи щодо перерозподілу земель з одночасною передачею їх у приватну та комунальну власність, а також у користування підприємствами, установам і організаціям з метою: 1) Створення умов для рівноправного розвитку різних форм господарювання на землі; 2) Формування багатокладної економіки; 3) Раціонального використання та охорони земель. Ці зміни мають сприяти посиленню ролі громад при розпорядженні лісовими землями, а також до ефективного використання та охорони земель лісгосподарського призначення.

Основні аспекти у сфері управління лісовими землями та землями зайнятими насадженнями:

- відсутність у територіальних громадах земельних ресурсів необхідних для їх розвитку;
- поєднання в одному центральному органі виконавчої влади розпорядчих і контрольних функцій, що створює конфлікт інтересів та стимулює корупцію;
- неефективність процедур розпорядження земельними лісовими ділянками, які сприяють зловживанням (скасування розпорядження КМУ від 10.04.2008 р. № 610-р);
- наявність значних площ земель з невизначеним правовим статусом;
- неможливість відчуження деградованих і малопродуктивних земель сільськогосподарського призначення та зміни цільового призначення під заліснення й у разі самозаліснення земельних ділянок сільськогосподарського призначення;
- відсутність у земельному державному кадастрі відомостей про всі земельні ділянки лісгосподарського призначення.



Рис. 2. Структура земельної площі ОТГ гірських районів
Джерело: сформовано автором на основі результатів соціологічного опитування.

З 1 січня 2019 р. набрав чинності Закон України № 2498-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розв'язання питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні», в якому законодавці внесли зміни до 10 нормативно-правових актів.

Пропозиції щодо правового режиму земель під полезахисними лісовими смугами:

- Віднести захисні насадження лінійного типу до полезахисних смуг як меліоративних систем, а не до лісового фонду.

- Визначити процедуру внесення відомостей про земельні ділянки під полезахисними лісовими смугами до державного земельного кадастру.

- Встановити правовий статус земельних ділянок колишньої колективної власності під полезахисними лісовими смугами як земель комунальної власності та передбачити у подальшому можливість передачі земельних ділянок під полезахисними лісовими смугами у користування землевласника та землекористувачам у комплексі із земельною ділянкою. Не обмежувати господарювання на ділянках під полезахисними лісовими смугами за умови збереження, відновлення та утримання насаджень і використання лісосмуг за їх основним призначенням як лісомеліоративних систем.

1. Адже землі лісогосподарського призначення не стали об'єктом реформування земельних та лісових відносин і у власність громад не передаються.

2. Центр прийняття управлінських рішень та відповідальності зміщується до місцевої влади, а ОТГ починають контролювати ефективність використання земель та лісів.

3. Постає потреба в інвентаризації та плануванні розвитку території, зокрема лісів, з метою зміцнення матеріальної та фінансової основи ОТГ.

4. Наповнення Державного земельного кадастру сприятиме розвитку лісового кадастру та контролю за використанням земель.

5. Зменшення корупції у сфері земельних і лісових відносин та забезпечення захисту майнових прав, що дасть змогу у перспективі підійти до цивілізованого ринку земель і забезпечити ефективне використання та охорону земель і лісів.

Треба досягти узгоджених рішень із землекористувачами-держлісгоспами, щоб не чинити додаткового навантаження на їхню господарську діяльність, щоб держлісгоспи не згортали свою господарську діяльність, щоб не вивільняли людей, а галузь і далі працювала. Щоб компенсувати плату за землю, держлісгоспи мають займатися не лише вирубкою лісів, а й здійснювати додаткову переробку лісової продукції, збільшувати їхню додану вартість. А це нові робочі місця, ПДФО, стимул до розвитку, який ще дасть поштовх для процвітання територій. Попередній розрахунок у селах, де знають чітко нормативно-грошову оцінку лісової території в розмірі уже проводився. Податок у розмірі 1% — це 300 грн/га. Лісівники стверджують, що це потягне за собою подорожчання кубометра дров на 150 грн. На простих споживачах це не мало б позначитися, бо значна частина продукції експортується. Територія країни має 10 млн га лісів. Із дією нового закону громади отримають вагомий ресурс, який дасть змогу об'єднати територіальні громади, а органам місцевого самоврядування власні кошти скеровувати на поліпшення якості життя населення.

Висновки. Враховуючи вище зазначене, можна зробити висновок, що для роботи новостворених громад необхідно передати повноваження органам місцевого самоврядування з розпорядженням земельними та лісовими ресурсами державної і приватної власності з одночасним посиленням державного контролю над використанням та охороною природних ресурсів. Таким чином, в умовах децентралізації влади та створення об'єднаних територіальних громад питання щодо управління земельними ресурсами є актуальним на сьогоднішній день. Тому для підвищення ефективності використання земельних ресурсів потрібно впроваджувати дієві заходи, які підвищать якість управління земельними та лісовими ресурсами [5]. Подальший розвиток потребує вирішення питання щодо розподілу повноважень у сфері управління лісовими та земельними відносинами ОТГ; підготовки кадрів для здійснення відповідних повноважень органами місцевого самоврядування, надання їм можливості надавати адміністративні послуги у сфері лісових та земельних відносин; формування правових механізмів передачі земель лісогосподарського та сільськогосподарського призначення у власність громад; захист прав орендарів відповідних земельних ділянок.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Економічні аспекти управління природними ресурсами та забезпечення сталого розвитку в умовах децентралізації влади в Україні / [за наук. ред. акад. НААН, д.е.н., проф. М.А. Хвесика, д.г.-м.н., проф. С.О. Лизуна; Державна установа «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку Національної академії наук України»]. — Київ: ДУ «ІЕПСР НАН України», 2015. — 72 с.
2. Шикова Л.В. Проблеми управління земельними ресурсами об'єднаних територіальних громад та шляхи їх вирішення Управління земельними ресурсами в умовах децентралізації влади: Збірник наукових праць. Всеукраїнська науково-практична конференція (6-7 березня 2018 р., м. Херсон). Херсон: ДВНЗ «ХДАУ», 2017. — 143 с.
3. Данкевич В.С. Розвиток земельних відносин в умовах глобалізації : [монографія]. — Житомир: О.О. Євенок, 2017. 392 с.
4. Дребот О.І., Шершун М.Х., Шкуратов О.І. Збалансований розвиток лісового сектору економіки в контексті європейської інтеграції України: [монографія]. Київ: Аграрна наука, 2014. — 317 с.
5. Статистичний щорічник Закарпаття за 2017 рік; Головне управління статистики у Закарпатській області; За ред. Г.Д. Гриника. Ужгород, 2018. 511 с.

Інформація про автора

Сахарнацька Людмила Іванівна — кандидат економічних наук, доцент Ужгородського національного університету (Україна, 88000 м. Ужгород, пл. Народна, 3; e-mail: ostapchik81@ukr.net).

L.I. Sakharnatska
PhD in Economics
Uzhhorod National University
(Ukraine, Uzhhorod; e-mail: ostapchik81@ukr.net)

ASPECTS OF MANAGEMENT OF FOREST AND LAND RESOURCES IN CONDITIONS OF UNITED TERRITORIAL COMMUNITIES

The article deals with theoretical aspects of land and forest resources on the example of Transcarpathian region. The main features of land and forest management are identified. Priority directions of development of land and forest resources of territorial communities under conditions of decentralization of power are revealed. Management of land and forest resources in this context is today an important theoretical and methodological problem at different levels of government. The main reasons for the inability to dispose of the forest fund of territorial communities that were created are considered. It is determined that in order to ensure the proper use and protection of LAG lands, their self-governing bodies should be empowered with the necessary powers that are necessary for them to effectively manage land and forest resources.

Keywords: decentralization, integrated territorial communities, forest resources, land resources

REFERENCES

1. Economic aspects of natural resources management and sustainable development in the conditions of decentralization of power in Ukraine (2015). [for science. ed. Acad. National Academy of Sciences of Ukraine, prof. Hvesik, M., Doctor of economics, prof. Lysoon, S. State Institution «Institute of Economics of Environmental Management and Sustainable Development of the National Academy of Sciences of Ukraine»]. Kyiv: State Institution of EPSIR of NAS of Ukraine, 72 p. (In Ukr.).
2. Shikova, L. (2017). *Problemy upravlinnya zemel'nyty resursamy obyednanykh terytorialnykh hromad ta shlyakhy yikh vyryshennya Upravlinnya zemel'nyty resursamy v umovakh detsentralizatsiyi vlady* [Problems of land management of the united territorial communities and ways of their solution Management of land resources in the conditions of decentralization of power] Kherson: Higher Educational Establishment «KhSAU», 143 p. (Kherson, 06-07 March 2018). (In Ukr.).
3. Dankevich, V. (2017). *Rozvytok zemel'nykh vidnosyn v umovakh hlobalizatsiyi*: [monohrafiya] [Development of land relations in the conditions of globalization: [monograph]. Zhytomir: 392 p. (In Ukr.).
4. Drobot, O. (2014). *Zbalansovanyy rozvytok lisovoho sektoru ekonomiky v konteksti yevropeyskoyi integratsiyi Ukrayiny* [Balanced development of the forestry sector in the context of Ukraine's European integration: [monograph]. Kyiv: Agrarian Science, 317 p. (In Ukr.).
5. Transcarpathian Statistical Yearbook 2017. (2018). Main Directorate of Statistics in Transcarpathian region. Uzhgorod: 511 p. (In Ukr.).

Author

Sakharnatska Liudmyla Ivanivna — PhD in Economics, teacher Uzhhorod National University (Ukraine, 88000, Uzhhorod, 3 Narodna St.; e-mail: ostapchik81@ukr.net).