

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЛІСОВИМИ РЕСУРСАМИ В ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАДАХ: СУЧАСНІ ВИКЛИКИ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

Пікун Іван Адамович

здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

м. Київ, Україна

Лісові ресурси займають провідне місце у структурі природних багатств України та становлять невід'ємну складову сталого розвитку територіальних громад. Їхнє значення виходить за межі економічної площини, охоплюючи екологічний, соціальний і культурний виміри. Ліси стабілізують кліматичні та гідрологічні процеси, зберігають біорізноманіття, протидіють деградації ґрунтів та ерозії, виконують рекреаційну функцію й сприяють розвитку «зеленої» економіки. Попри відносно низький рівень лісистості території України (близько 16 %) [1, с. 87], їхня роль у забезпеченні екологічної рівноваги й добробуту громад є беззаперечною.

У контексті реформи децентралізації особливого значення набуло публічне адміністрування лісовими ресурсами на рівні територіальних громад. Розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сфері природокористування створює нові можливості для розвитку, але й загострює низку викликів. Від ефективності управління лісами залежить не лише стан довкілля, а й економічна стабільність громад, їхня інвестиційна привабливість та здатність реалізовувати принципи сталого розвитку.

Нормативно-правова база України визначає всі ліси об'єктом права власності Українського народу, а їхній правовий режим – спеціальним законодавством. Лісові ресурси можуть перебувати у державній, комунальній чи приватній власності. Відповідно до Лісового кодексу, основний масив лісів є державною власністю, однак громади мають чітко визначене право володіти й розпоряджатися лісами комунальної власності, зокрема тими, що знаходяться в межах населених пунктів або передані їм у законному порядку [2].

Конституція України (ст. 142) підкреслює, що земля та інші природні ресурси становлять матеріальну й фінансову основу місцевого самоврядування [3]. На цій підставі Закон України «Про місцеве самоврядування» [4] та Земельний кодекс України [5] деталізують повноваження органів місцевої влади: створення комунальних лісгосподарських підприємств, затвердження регламентів, визначення

порядку користування та ставок плати, передача лісових ділянок у користування чи оренду. Отже, законодавство закріплює достатньо широкий простір автономії громад у сфері управління лісами, що посилює їхню роль у забезпеченні сталого розвитку на місцях.

Сучасні законодавчі ініціативи у сфері лісового господарства виявляють тенденцію до централізації управління, що створює ризики для гарантованих прав територіальних громад. Зокрема, проекти щодо створення державного акціонерного товариства «Ліси України» передбачали можливість зосередження контролю над усіма лісами, включно з комунальними [6]. Такий підхід, як зазначали представники Всеукраїнської асоціації громад, суперечить Конституції України та принципам децентралізації, фактично звужуючи матеріальну основу місцевого самоврядування й нівелюючи його здобутки [7].

Разом з тим, необхідно вказати, що на практиці публічне адміністрування лісами на рівні громад ускладнюється комплексом проблем. Просторові особливості комунальних лісів, що часто мають дрібноконтурний і фрагментарний характер, ускладнюють їх ефективне використання та охорону. Багато ділянок перебувають у зоні значного антропогенного навантаження, мають знижений природний потенціал і стають вразливими до незаконних рубок чи самовільного захоплення.

Окрім того, новоутворені громади нерідко не мають достатнього досвіду та фахового кадрового потенціалу у сфері лісового господарства. Брак кваліфікованих спеціалістів і слабка стратегічна спроможність зумовлюють неефективне планування, низьку віддачу від лісокористування й обмежені фінансові надходження до місцевих бюджетів [8, с. 289].

Ситуацію ускладнює інституційна слабкість органів самоврядування та фрагментарність нормативно-правового регулювання. Не всі питання щодо статусу та режиму комунальних лісів чітко визначені у законодавстві, що спричиняє юридичні колізії та конфлікти на практиці.

Соціальний вимір адміністрування також демонструє недоліки: механізми громадської участі у прийнятті рішень або контролі за використанням лісів розвинені недостатньо. Це обмежує можливості реалізації масштабних місцевих програм з відновлення зелених зон, розвитку рекреаційних та переробних проєктів.

Лісовий фонд України становить близько 10,8 млн га (16 % території держави), з яких лише 9 % перебувають у комунальній власності. Переважна частина лісів залишається під управлінням держави: у користуванні Державного комітету лісового господарства перебуває понад 7,4 млн га [1, с. 87]. Водночас у межах децентралізації розпочалося формування комунального лісгосподарського сектору: у низці областей створені агролісгосподарські підприємства, що поєднують традиційне лісове господарство з деревообробкою, забезпечуючи додаткові надходження для місцевих бюджетів.

Експертне середовище акцентує на необхідності розширення мережі комунальних підприємств та законодавчого закріплення права місцевих рад на погодження всіх операцій із лісами комунальної власності, що відповідало б принципам децентралізації та конституційним гарантіям матеріальної самостійності громад [9, с. 166]. Проте ефективність комунального управління наразі залишається низькою: значна частина ділянок не охоплена лісовпорядкуванням, громади не мають достатнього фінансування для сучасного моніторингу (ГІС, супутникові технології) та відчувають дефіцит кваліфікованих кадрів.

Децентралізація змінила баланс повноважень, посиливши роль громад у сфері сталого лісокористування та охорони довкілля. Законодавство надало їм право розробляти програми відтворення лісів, організувати пожежну безпеку, здійснювати захист від шкідників і хвороб, що закладає основу для зростання їхньої інституційної спроможності. Водночас вагоме значення має інтеграція місцевих ініціатив із державними стратегіями, зокрема програмою «Масштабне заліснення України» [10] та «Стратегією управління лісами до 2035 року» [11].

Національний рівень адміністрування представлений Державним агентством лісових ресурсів та державними лігоспами, тоді як місцевий – органами самоврядування, які несуть безпосередню відповідальність за організацію охорони й відтворення лісів. Останні виконують і соціальні функції: впроваджують локальні програми благоустрою зелених зон, організують екологічні заходи, розвивають інструменти електронного врядування для прозорості рішень і залучення населення.

Разом із тим, розвиток муніципального сектору стримується низкою чинників: відсутністю єдиної процедури передачі лісів у комунальну власність, нечітким правовим статусом окремих ділянок, а також нормативними колізіями у Лісовому кодексі. Це позбавляє громади стабільної правової бази для реалізації потенціалу у сфері економічного й соціально-екологічного розвитку.

Суттєвою перешкодою розвитку комунального сектору є обмежена інституційна та фінансова спроможність органів місцевого самоврядування. У більшості громад відсутні спеціалізовані підрозділи та кадровий потенціал для ефективного лісокористування. Нестача ресурсів унеможливує регулярне лісовпорядкування, якісний моніторинг і належний захист від незаконних рубок, що знижує конкурентоспроможність комунальних лісів порівняно з державними структурами [9, с. 167].

Серед пріоритетних напрямів удосконалення варто виокремити наступні:

- правову визначеність статусу комунальних лісів і чітку регламентацію процедур їх передачі громадам;

- розширення повноважень місцевого самоврядування, включно з правом контролю за використанням фонду та встановленням локальних стандартів;

- ресурсну підтримку у формі субвенцій, навчальних програм і впровадження інноваційних технологій (ГІС, автоматизовані системи моніторингу);

- залучення громадян через інструменти електронної демократії, онлайн-контроль рубок і прозорість бюджетних витрат;

- дотримання принципів децентралізації, що гарантує пріоритет інтересів громад у прийнятті рішень щодо лісів.

Отже, підвищення ефективності публічного адміністрування можливе лише за умови комплексного поєднання чіткої правової регламентації, достатнього фінансування, інституційної спроможності та громадської участі. Такий підхід забезпечить баланс між соціально-економічним розвитком територіальних громад і збереженням екологічної рівноваги.

Підсумовуючи все вищевикладене необхідно зазначити, що публічне адміністрування лісовими ресурсами в Україні в умовах децентралізації набуває стратегічного значення як для екологічної безпеки, так і для соціально-економічного розвитку територіальних громад. Попри значний потенціал комунального сектору, його ефективна реалізація стримується низкою проблем – від правової невизначеності статусу лісів до кадрової та фінансової неспроможності місцевого самоврядування. Збереження централізованих підходів у законодавчих ініціативах додатково посилює ризики нівелювання здобутків децентралізаційної реформи.

Подальший розвиток системи управління вимагає комплексного підходу, що включає правову конкретизацію статусу комунальних лісів, створення стабільної ресурсної бази для громад, впровадження сучасних технологій моніторингу й управління, а також реальне залучення населення до процесів прийняття рішень. Тільки поєднання цих елементів здатне забезпечити баланс між економічними інтересами, соціальними потребами та екологічними пріоритетами, зробивши лісові ресурси надійним фундаментом сталого розвитку територіальних громад України.

Література:

1. Саханенко С., Колісниченко Н. Проблеми управління міськими лісами в процесі стійкого розвитку територіальних громад. Місцеве самоврядування. Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2022. Вип. 28. С. 83–97. DOI: 10.35432/tisb282022285249.

2. Лісовий кодекс України: Закон України від 21 січня 1994 р. № 3852-ХІІ. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 17. Ст. 99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.

3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. Дата оновлення: 01.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-в>.

4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

5. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14#Text>.

6. Повідомлення про оприлюднення проекту Закону України «Про особливості управління об'єктами державної власності в лісовій галузі та порядок утворення та діяльності спеціалізованого державного лісогосподарського акціонерного товариства «Ліси України». 21.02.2024. Державне агентство лісових ресурсів України. URL: <https://forest.gov.ua/regulyatorna-diyalnist/proekti-regulyatornih-aktiv/21022024-povidomlennia-pro-opryliudnennia-proiektu-zakonu-ukrainy-pro-osoblyvosti-upravlinnia-obiektamy-derzhavnoi-vlasnosti-v-lisovii-haluzi-ta-poriadok-utvorennia-ta-diialnosti-spetsializovanoho-derzhavnoho-lisohospodarskoho-aktsionernoho-tovarystva-lisy-ukrainy>.

7. Ліси мають належати громадам: Позиція ВАГ стосовно реформи лісової галузі. 29 квітня 2024 р. Всеукраїнська асоціація громад. URL: <https://communities.org.ua/novyny/lisy-mayut-nalezhaty-gromadam-rozycziya-vag-stosovno-reformy-lisovoyi-galuzi/>.

8. Соцький А.М. Органи місцевого самоврядування як суб'єкти публічного адміністрування лісової сфери. Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 5. С. 288–291. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-5/69>.

9. Кучеров С.С. Роль органів місцевого самоврядування у забезпеченні правопорядку в сфері лісового господарства. Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку. Харків, 2024. С. 165–168. DOI: <https://doi.org/10.71404/PPSS.2024.2.45>.

10. Повідомлення про проведення електронних консультацій проекту концепції Державної цільової екологічної програми «Масштабне заліснення України». 20 липня 2021 р. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. URL: <https://mepr.gov.ua/povidomlennya-pro-provedennya-elektronnyh-konsultatsij-proyektu-kontseptsiyi-derzhavnoyi-tsilovoyi-ekologichnoyi-programy-masshtabne-zalisennya-ukrayiny/>.

11. Кабінет Міністрів України. Про схвалення Державної стратегії управління лісами України до 2035 року: розпорядження від 29 груд. 2021 р. № 1777-р. Київ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>.