

УПРАВЛІННЯ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ І ВИКОРИСТАННЯ ЛІСІВ

1. Основні функції державного управління у галузі використання і охорони лісів.
2. Формування програми сталого розвитку адміністративного регіону на прикладі Чернівецької області (Північна Буковина).

1. Основні функції державного управління у галузі використання і охорони лісів.

До основних функцій державного управління в галузі використання і охорони лісів можна віднести такі:

1. Розподіл і перерозподіл лісів. Основними формами розпорядчих дій стосовно лісів є:

а) передача у власність та надання в постійне чи довгострокове тимчасове користування земельних лісових та лісових ділянок яке віднесено відповідно до компетенції Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних державних адміністрацій, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, сільських, селищних, міських рад;

б) видача дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів, про що говорилось вище;

в) зміна цільового призначення земельних лісових ділянок;

г) поділ лісів на категорії та встановлення меж лісових ділянок, віднесених до відповідних категорій лісів;

д) припинення права власності та користування лісовими ділянками та анулювання дозволів на спеціальне використання лісових ресурсів.

2. Лісовпорядкування. Відповідно до ст. 45 Лісового кодексу України лісовпорядкування включає комплекс заходів, спрямованих на забезпечення ефективної організації та науково обґрунтованого ведення лісового господарства, охорони, захисту, раціонального використання, підвищення екологічного та ресурсного потенціалу лісів, культури ведення лісового господарства, отримання достовірної і всебічної інформації про лісовий фонд України. Лісовпорядкування є обов'язковим на всій території України та ведеться державними лісовпорядковими організаціями за єдиною системою в порядку, встановленому Державним комітетом лісового господарства України за погодженням з Міністерством охорони навколишнього природного середовища України. Лісовпорядкування передбачає: відновлення у встановленому порядку меж території лісового фонду України і визначення внутрігосподарської організації; виконання відповідних

топографо-геодезичних робіт і спеціального картографування лісів; інвентаризацію лісового фонду України з визначенням породного та вікового складу деревостанів, їх стану, якісних і кількісних характеристик лісових ресурсів; виявлення деревостанів, що потребують рубок, з метою поліпшення якісного складу лісів; обґрунтування поділу лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; обчислення розрахункової лісосіки, обсягів використання інших видів лісових ресурсів; визначення обсягів робіт щодо відновлення лісів і лісорозведення, охорони лісів від пожеж, захисту від шкідників і хвороб, інших лісогосподарських заходів, а також порядку і способів їх проведення; ландшафтні, ґрунтові, лісотипологічні, лісобіологічні та інші обстеження і дослідження лісових природних комплексів; виявлення типових та унікальних природних комплексів, місць зростання та оселення рідкісних та таких, що перебувають під загрозою зникнення видів тваринного і рослинного світу і підлягають заповіданню, включенню до екологічної мережі; упорядкування мисливських угідь; забезпечення державного обліку лісів і державного лісового кадастру; проведення науково-дослідних робіт з метою забезпечення науково обґрунтованого використання лісових ресурсів, охорони, захисту та відтворення лісів; складання проектів організації і розвитку лісового господарства та здійснення авторського нагляду за їх виконанням; участь у розробленні програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів; ведення моніторингу лісів; інші лісовпорядні дії.

3. Державний лісовий кадастр та облік лісів. Державний лісовий кадастр на території України ведеться з метою ефективної організації охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду України, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами лісів і включає: облік якісного і кількісного стану лісового фонду України; поділ лісів на категорії залежно від основних виконуваних ними функцій; грошову оцінку лісів (у необхідних випадках); інші показники (статті 49-53 Лісового кодексу України). Облік лісів включає збір та узагальнення відомостей, які характеризують кожен лісову ділянку за площею, кількісними та якісними показниками. Основою ведення обліку лісів є матеріали лісовпорядкування. Ведення обліку лісів забезпечується постійним підтриманням в актуалізованому стані характеристик кожної лісової ділянки, їх змін, спричинених господарською діяльністю, стихійним лихом або іншими причинами (ст. 54 Лісового кодексу України). Детальний порядок реалізації даної функції визначений постановою Кабінету Міністрів України від 27.09.1995 р. «Про затвердження Порядку ведення державного обліку лісів і державного лісового кадастру», наказом Мін-лісгоспу України від 15.11.1995 р. «Про затвердження Інструкції про порядок ведення державного лісового кадастру і первинного обліку лісів».

4. Моніторинг лісів і лісова сертифікація. Моніторинг лісів – система регулярного спостереження, оцінки і прогнозу динаміки кількісного і якісного стану лісів. Він проводиться шляхом збирання, передавання, збереження та аналізу інформації про стан лісів, прогнозування змін у лісах і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для інформаційно-аналітичного забезпечення управління лісами, прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану лісів, дотримання вимог екологічної безпеки та принципів ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку. Моніторинг лісів є складовою частиною державної системи моніторингу довкілля. Порядок його здійснення регулюється в загальному порядку на основі Положення про Державну систему моніторингу довкілля затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р.. Новою редакцією Лісового кодексу України введено поняття лісової сертифікації, що являє собою оцінку відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Метою лісової сертифікації є забезпечення економічно, екологічно і соціально збалансованого ведення лісового господарства.

5. Лімітування в галузі використання лісів. Відповідно до ст. 71 Лісового кодексу України лімітом заготівлі деревини в порядку рубок головного користування є затверджена в установленому порядку розрахункова лісосіка. Заготівля деревини в розмірах, що перевищують розрахункову лісосіку, забороняється. Розрахункова лісосіка – щорічна науково обґрунтована норма заготівлі деревини в порядку рубок головного користування, яка затверджується для кожного власника, постійного користувача лісів окремо за групами порід, виходячи з принципів безперервності та не виснажливості використання лісових ресурсів. Вона затверджується центральним органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища за поданням центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства в установленому порядку (ст. 43 кодексу). Ліміт використання лісових ресурсів при заготівлі другорядних лісових матеріалів та здійсненні побічних лісокористувань встановлюється відповідними органами виконавчої влади за поданням органу виконавчої влади з питань лісового господарства Автономної Республіки Крим, територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства, погодженим з органом виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища Автономної Республіки Крим, територіальними органами центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища.

6. Контроль за раціональним використанням і охороною лісів. Державний контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів

здійснюється Кабінетом Міністрів України, Міністерством охорони навколишнього природного середовища України та його органами на місцях, іншими спеціально уповноваженими державними органами, місцевими органами виконавчої влади відповідно до законодавства України. Функції державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів покладені відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.07.2006 р. на Державну екологічну інспекцію. Крім того, контролюючі функції відповідно до статей 89, 90 Лісового кодексу України покладені на державну службу лісової охорони, яка створюється і діє у складі Дежком-лісгоспу України, його територіальних органів, підприємств, установ і організацій, які належать до сфери його управління. Вона має статус правоохоронного органу. Повноваження посадових осіб державної лісової охорони закріплені ст. 91 Лісового кодексу України.

2. Формування програми сталого розвитку адміністративного регіону на прикладі Чернівецької області (Північна Буковина).

Згідно з принципами сталого розвитку, система управління природними ресурсами має бути прозорою, забезпечувати належні умови для розроблення та реалізації сумісних планів дій зацікавлених суб'єктів суспільних відносин, передбачати міжсекторальне паритетне узгодження управлінських рішень, підтримувати надійні зворотні зв'язки для внесення необхідних коректив у дії.

Стратегії екологічного нормування антропогенних навантажень на навколишнє природне середовище (далі – НПС), збереження біорізноманіття, міжсекторальної співпраці в цілому передбачають застосування системного підходу, який адекватніше, ніж комплексний підхід, віддзеркалює стан НПС, природних ресурсів і створює умови для гармонізації планів дій.

Ландшафтний рівень є найбільш прийнятним для узгодження стратегій природокористування (галузевих напрямів розвитку) та охорони НПС шляхом гармонізації наукових парадигм природознавства, що обґрунтовують розвиток секторів економіки, охорони довкілля – на єдиній методологічній базі – концепції сталого розвитку

Основою для вибору найзручнішої класифікації природних систем і ключових рівнів діяльності (для примирення методичних підходів різних наукових шкіл) повинні стати суть та масштаб ресурсно-екологічних проблем певного адміністративно-територіального таксону, відповідних планів дій на принципах сталого розвитку. Як один із варіантів вирішення зазначених суперечностей у контексті завдань Карпатської конвенції (Київ, 2003) розглянемо формування програми сталого розвитку адміністративного регіону на прикладі Чернівецької області (Північна Буковина).

Багатий ресурсний потенціал Буковинського краю, починаючи з другої половини XIII ст., використовують з порушенням природоохоронних норм, що зумовило низку негативних змін у ландшафтній структурі краю: розорювання до 42% території, зниження її лісистості з 60% до 32%, порушення структури рослинного покриву гірських ландшафтів, збіднення біорізноманіття. Наразі в регіоні активізуються екологічні загрози нормальній життєдіяльності населення і екосистем НПС: паводки, ерозія ґрунтів, буреломи і вітровали у деревостанах, карсти, сейсмічні впливи. У перехідний період формування нових державних інституцій, соціально-економічних відносин, розвитку ринкових умов, зміною форм власності на землю, паювання земель, браку нормативно-методичної і ресурсної підтримки знизилась якість управління природними ресурсами, їх збереження та відновлення.

Для створення умов прозорої гармонізації різних ресурсних та природоохоронних стратегій у водозборах краю на стадії розробки перебуває проект регіональної Програми сталого розвитку «Буковина-SD». При розробці основ збалансованого природокористування у регіоні враховано його природно-історичні та соціально-економічні особливості і перспективи розвитку.

Загальний план дій передбачає такі завдання:

1. Забезпечити збалансований розвиток продуктивних сил регіону шляхом розвитку ринкових відносин з урахуванням екологічних складових, міжсекторальної гармонізації планів дій на басейновій основі, досягнення інтегрованого регулювання розвитку гірських та передгірських районів краю: поетапна підготовка складових підпрограм (секторальних, ієрархічно-адміністративних, суб'єктних) та узгоджене запровадження принципів сталого природокористування.

2. Підвищити ефективність природокористування, екобезпеки і охорони НПС за рахунок запровадження: нових методів, технологій, норм ефективного і збалансованого управління, сучасних форм контролю, узгодження і регулювання дій, залучення інвестицій, механізмів стимулювання переходу до елементів сталого розвитку.

3. Досягти узгодження класифікаційно-таксономічних основ обліку природних ресурсів та покращання інформаційного забезпечення управління ними і супутніми екологічними загрозами на рівні ландшафтної екосистеми.

4. Поліпшити екобезпеку в регіоні і суміжних районах шляхом дотримання суб'єктами діяльності вимог екологічного законодавства.

5. Вдосконалити охорону НПС шляхом запровадження екологічних нормативів регулювання антропогенних навантажень на екосистеми, зниження господарського впливу на розвиток екологічних ризиків, сприяння розбудові національної екомережі, узгодження дій з Румунією та Молдовою.

6. Забезпечити збалансоване використання земельних ресурсів АПК згідно з «Концепцією сталого розвитку агроєкосистем в Україні».

7. Забезпечити збалансоване використання водних ресурсів та прогресивних методів інженерного і біотичного захисту вод, ґрунтів, берегів річок.

8. Створити умови для переведення лісового господарства всіх форм власності на ліси на водозбірно-ландшафтні принципи екосистемного господарювання, запровадження природоохоронних елементів у системи лісогосподарських заходів, охорони і захисту лісів, технології лісоексплуатації.

9. Вдосконалити природокористування гірськими луками у напрямках їх збереження, відновлення біорізноманіття та запобігання розвитку ерозії, зниженню верхньої межі лісу.

10. Забезпечити відновлення та підтримку розвитку традиційних екологічно прийнятних промислів місцевого населення, відродження елементів етнічної культури, що починають зникати.

11. Створити умови для інтенсифікації розвитку рекреаційної індустрії, міжнародного туризму, «зеленого» туризму.

Для активізації дій з реалізації визначених завдань суб'єктами природокористування необхідно врахувати досвід із запровадження сталого розвитку у Карпатах (TACIS, проект «Ініціатива Карпатського екологічного регіону», UN/ECE ICP Forests, FORZA тощо) і підготувати пропозиції щодо:

1. Переліку першочергових проблем, які заважають гармонізації соціальних, економічних та екологічних аспектів сталого розвитку певних секторів діяльності.

2. Механізмів узгодження регіональних програм «Управління паводками», «Ріки Буковини», «Буковина-БІО» тощо з програмами суміжних регіонів.

3. Напрямків забезпечення дотримання вимог природоохоронного законодавства і запровадження екологічних елементів технологій у практику.

4. Шляхів системного вирішення проблеми збереження біологічного та ландшафтного різноманіття завдяки переходу природокористування на водозбірно-ландшафтні принципи і міжсекторального узгодження дій.

5. Формування необхідних нормативно-правових рамок, вдосконалення ресурсного та організаційного забезпечення реалізації планів дій.

6. Залучення інвестицій для створення сприятливих умов запровадження принципів сталого природокористування у регіоні.

На першому етапі формування програми «Буковина-SD» вже розроблено тематичні плани дій за ключовими, проблемними напрямками, які належить узгодити між керівними інституціями. У контексті чинних міжнародних,

національних та регіональних стратегій розроблено окремі складові (підпрограми) та пропозиції щодо їх міжсекторально узгодженої, нормативної, прозорої реалізації на принципах сталого розвитку в рамках певних ландшафтних екосистем водозборів. На основі узгоджених планів дій мають формуватися регіональні програми сталого використання земельних, водних, лісових тощо ресурсів, а також мають визначатися обґрунтовані обсяги ресурсно-матеріальних потреб та інституційної підтримки запланованих заходів. управління природними ресурсами регіону та супутніми екологічними загрозами шляхом міжсекторальної прозорої взаємодії інституцій природокористування та охорони НПС за басейновим принципом. На прикладі лісового господарства сформовано пакет пропозицій щодо запровадження принципів сталого господарювання на водозбірно-басейновій основі з врахуванням діяльності суміжних землекористувачів. Для досягнення балансу соціальних, економічних та екологічних цілей при проектуванні лісогосподарських заходів в особливо захисних ділянках лісового фонду, виключених із головного користування (200–1400 м н.р.м.), запропоновано системну гармонізацію різних цільових підходів до групування типів лісу (таксономічного, господарського, функціонального) і ведення в них господарства з гідрологічними нормами лісокористування та нормами збереження біологічного і ландшафтного різноманіття, галузевими нормативами. Виявлено, що розвиток нормативно-правової бази (регламенту ведення господарства в особливо захисних ділянках лісів) відстає від процесу роздрібнення лісового фонду (внаслідок виділення окремих категорій лісів за функціональним призначенням). Такий стан заважає вдосконаленню системи лісогосподарських заходів та стримує запровадження екологічних принципів у лісове господарство Карпат.

Гармонізація відомчих підпрограм розвитку окремих секторів економіки та охорони НПС повинна проводитись згідно з засадами сталого природокористування за ландшафтно-водозбірним принципом у рамках певних басейнів. Важливими ланками такої системи узгодженої співпраці є забезпечення прозорого і паритетного діалогу між сторонами суспільних відносин, в т.ч. і з населенням регіону, а також надійного зворотного зв'язку. Останній є необхідним для оперативного відстеження стану об'єктів прикладання управлінських рішень, результатів конкретних заходів та оперативного внесення необхідних коректив в управління процесами, особливо в екстрених випадках прояву катаклізмів. Вдалою є пропозиція М.А. Голубця щодо структури функцій такого зв'язку у системі саморегульованої геосоціосистеми. Розвиток цих ідей стосовно узгодження секторальних управлінь природними ресурсами та супутніми загрозами на прикладі Чернівецької області показано в роботах.

З прийняттям в Україні національної стратегії сталого розвитку держави (наразі розглядається проект такого закону) буде ініціюватися розроблення відповідних стратегій у всіх сферах життя на всіх ієрархічних рівнях адміністративно-територіальної організації держави. Наявні уже програми окремих напрямків запровадження сталого розвитку поступово будуть гармонізуватися у міжвідомчі, міжсекторальні, регіональні, національні. Тому завершені секторальні програми сталого природокористування мають стати гармонійними складовими певних регіональних програм сталого розвитку, таких як програма «Буковина-SD».

Програма «Буковина-SD» з часом повинна розвиватися і вдосконалюватися в міру вирішення наявних завдань, появи нових проблем і знань, що зумовлюватимуть формування інших цілей. Сприятливу законодавчо-інституційну базу для реалізації наших пропозицій створюють відповідні зміни у національному та галузевих законодавствах, які наразі узгоджуються з міжнародними нормами сталого розвитку, а також започатковані в Україні програми дій за різними напрямками цього міжсекторального процесу.

Зважаючи на те, що концепція сталого розвитку базується на застосуванні екосистемних засад та міжгалузевій гармонізації дій, для створення сприятливих умов сталого природокористування необхідно узгодити класифікаційно-таксономічні основи вивчення та обліку природних ресурсів, принципи управління ними. Ефект взаємодії міжнародних, державних, відомчих і регіональних підпрограм природокористування та охорони НПС у рамках регіональних Програм сталого розвитку залежатиме від рівня законодавчо-інституційного і ресурсного забезпечення реалізації пропозицій.