

І. В. Ярошенко, к.е.н., здобувач Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України

У статті здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку лісопромислового комплексу України. Результатом стратегічного планування розвитку галузей національної економіки та промислових комплексів є формування концептуальних, стратегічних та програмних документів. Незважаючи на велику кількість прийнятих різноманітних концепцій, доктрин, програм, спрямованих на впорядкування розвитку промисловості, система нормативно-правового забезпечення залишається позбавленою цілісності, що пов'язано з відсутністю закріпленої на законодавчому рівні ієрархії керівних документів державної політики. Обґрунтовано необхідність побудови ієрархії керівних документів регулювання розвитку ЛПК України, яка включає доктрину, концепцію, стратегію, програму, план. Визначено напрями удосконалення нормативно-правового регулювання розвитку лісопромислового комплексу України.

Ключові слова: лісопромисловий комплекс, доктрина, стратегія, концепція, програма

Постановка проблеми. Лісопромисловий комплекс (ЛПК) це – сукупність галузей, які здійснюють заготівлю, комплексну механічну і хімічну обробку та переробку деревини, він включає лісозаготівельну, деревообробну (лісопилю, виробництво меблів, фанери тощо), целюлозно-паперову (виробництво целюлози, паперу, картону та ін.) і лісохімічну (виробництво деревного вугілля, метилового спирту, розчинів тощо) промисловість.

Сьогодні в Україні відсутня усталена система побудови ієрархії керівних документів державної політики, саме тому існують складнощі у прийнятті та практичній реалізації різноманітних концепцій, стратегій, доктрин, програм. Нерозв'язаність цієї проблеми призводить до незбалансованості державної політики, зменшує ефективність державно-управлінського впливу, як в лісопромисловому комплексі, так і в економіці в цілому.

Держава потребує осмисленої та чіткої системи (а не просто масиву) нормативно-правових актів. Що визначають державну політику та регламентують напрями діяльності органів державної влади. Така системність обумовлюється не лише очевидними причинами необхідності стандартизації та систематизації нормативно-правового поля, однак і ієрархічною моделлю законодавства, що закріплена Конституцією України, забезпеченням практичної реалізації тріади «національні цінності – національні інтереси – національні цілі», необхідністю формування нерозривного зв'язку між національними цінностями та результатами діяльності держави. [1]

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Значний внесок у вирішення проблем державного регулювання, формування організаційно-економічних механізмів розвитку галузей національної економіки зробили такі науковці: І. Антоненко, Г. Атаманчук, М. Долішній Ю. Кіндзерський, М. Кизим, М. Латинін, Л. Малюта, С. Мельник, О. Мельниченко І. Синякевич, В. Хаустова та інші. Незважаючи на значну кількість публікацій в цій сфері, є необхідність в удосконаленні системи нормативно-правового забезпечення розвитку ЛПК України.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку ЛПК і розробка рекомендацій щодо його удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Результатом стратегічного планування розвитку галузей національної економіки та промислових комплексів є формування концептуальних, стратегічних та програмних документів.

Законодавству притаманна своя структура – спосіб зв'язку між елементами. Система законодавства має кілька

структурних «зрізів» (аспектів), виокремлення кожного з яких має у своїй основі той чи інший критерій. Залежно від цих критеріїв вирізняють функціональну, горизонтальну, ієрархічну (вертикальну) структуру (аспекти). Залежно від юридичної сили нормативно-правових актів, яка визначається місцем правотворчого (правоустановчого) органу в державному апараті, вирізняють ієрархічну вертикальну структуру вітчизняного законодавства [2].

У роботах Г. Ситника [3], В. Ліпкана [4], І. Губаревої [5] запропоновано ієрархію керівних документів державної політики, яка включає такі елементи: доктрина, концепція, стратегія, програма, план.

В проекті Закону України «Про стратегічне планування» [6] визначено, що до документів державного стратегічного планування відносяться: Візія майбутнього України (30 років); Стратегія розвитку України (15 років); Прогноз економічного і соціального розвитку України (5 років); Програма діяльності Кабінету Міністрів України (5 років); План дій Кабінету Міністрів України (5 років); Стратегічні плани діяльності центральних органів виконавчої влади (5 років); Стратегії розвитку окремих галузей (сфер) /загальнодержавні програми (5 років); Бюджетна декларація (3 роки). Як бачимо в даному документі відсутні такі елементи як концепція та доктрина, їх виключення з системи стратегічного планування є недоцільним.

На даний час формування нормативно-правового забезпечення розвитку ЛПК здійснюється безсистемно. Специфіка функціонування ЛПК призвела до існування масиву непов'язаних один з одним нормативно-правових актів, що регулюють окремі аспекти діяльності комплексу: інноваційний розвиток, забезпечення екологічної безпеки, стимулювання зовнішньоекономічної діяльності, податки, мита, штрафи та інше. Стратегічне планування розвитку промисловості потребує формування ієрархії документів державної політики: доктрини, концепції, політики, стратегії, програми, проектів та планів, в яких необхідно визначити напрями розвитку ЛПК та методи, механізми, інструменти їх забезпечення. Особливої уваги потребує інтеграція екологічних стандартів у галузеві політики і Стратегію розвитку ЛПК.

В Україні Конституція [7] має найвищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй. Статтею 13 Конституції визначено, що земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу. Від імені Україн-

ського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу є обов'язком держави (Ст.16). Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності. Не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція. Види і межі монополії визначаються законом (Ст. 42). У Конституції в загальному вигляді окреслені мета, функції, повноваження державних і недержавних суб'єктів забезпечення розвитку промисловості України: Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та принципи їх взаємодії.

Доктрина – вчення, наукова концепція (зазвичай філософської, політичної, ідеологічної теорії; вчення, наукова або філософська теорія, система, керівних теоретичних або політичних принципів [8].

Доктрина повинна служити основою для: формування державної політики в конкретній сфері, підготовки пропозицій щодо вдосконалення правового, методичного, науково-технічного і організаційного забезпечення, розробки цільових програм [4].

В Україні існує тільки військова доктрина, яка являє собою сукупність керівних принципів, воєнно-політичних, воєнно-стратегічних, воєнно-економічних і воєсько-технічних поглядів на забезпечення воєнної безпеки держави. На сьогоднішній день доктрина розвитку промисловості в Україні відсутня.

Концепція – генеральний задум, що визначає стратегію дій при здійсненні реформ, проектів, планів, програм; система поглядів на процеси і явища в природі і в суспільстві [8].

У більшості країн концепції розробляються з метою визначення єдиних принципів формування і проведення державної політики, об'єднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій, державних і відомчих програм у різних сферах суспільства.

До концепцій, що спрямовані на розвиток ЛПК можна віднести: Концепцію Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року; Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища; Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року; Концепцію розвитку агролісомеліорації; Концепцію розвитку державно-приватного партнерства на 2013-2018 роки; Концепцію створення системи державної підтримки експорту України; Концепцію реформування державної політики в інноваційній сфері; Концепцію Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2013-2023 роки; Концепцію розвитку агролісомеліорації в Україні; Концепцію реформування та розвитку лісового господарства; Концепцію національної екологічної політики на період до 2020 року та інш.

Концепцією Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року [9] визначено, що передумовою для формування ефективної

сучасної промислової політики є, по-перше, посилення координуючої ролі держави у створенні належних умов та організаційно-економічного механізму реалізації політики та завдань програмних документів у цій сфері, по-друге, інтеграція промислової політики в наукову, технологічну та інноваційну політику. Державна промислова політика повинна визначати стратегію розвитку промислового комплексу держави. Потрібна державна програма розвитку промисловості, яка б об'єднала у собі збалансовані організаційно-економічні заходи, спрямовані на формування ефективної структури економіки, підвищення рівня інвестиційної та інноваційної діяльності, зростання рівня конкурентоспроможності промислової продукції, захист внутрішнього ринку та нарощування експортного потенціалу країни. Питання розвитку окремих галузей, зокрема вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу, оборонно-промислового комплексу, ракетно-космічної та авіаційної галузі, будуть деталізовані в рамках окремих програмних документів, але на даний час такі документи щодо розвитку ЛПК відсутні. Необхідно відзначити, що в назві даного документу присутні одночасно два елементи – концепція та програма розвитку, це порушує логіку формування ієрархії законодавства.

Наступним документом у системі нормативно-правового забезпечення розвитку ЛПК є стратегія.

Стратегія – загальний, всебічний план досягнення цілей, розрахована на перспективу система заходів спрямованих на забезпечення організації довгострокової конкурентної переваги [8].

Стратегія розвитку ЛПК повинна розвивати і конкретизувати положення концепції, доктрини, стратегії розвитку промисловості України, але на даний час такий документ відсутній. Серед існуючих стратегій, які регулюють розвиток ЛПК необхідно відзначити: Стратегію реформування системи державного нагляду (контролю); Національну стратегію управління відходами; Стратегію розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року; Експортну стратегію України («дорожньої карти» стратегічного розвитку торгівлі) на 2017-2021 роки; Стратегію розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року та інші.

Заслужують на увагу, розроблені Кабінетом Міністрів України проекти Стратегії державної екологічної політики та Стратегії розвитку промисловості, прийняття яких вплине на розвиток ЛПК.

Проект Стратегії державної екологічної політики до 2030 року [10] спирається на основні виклики щодо стану довкілля, Угоду про асоціацію з ЄС та концепцію сталого розвитку. Стратегія містить 5 цілей: формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва, забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України, забезпечення інтеграції екологічної політики в процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України, зниження екологічних ризиків для екосистем та здоров'я населення до соціально прийнятного рівня та удосконалення та розвиток державної системи природоохоронного управління.

Проект Стратегії розвитку промисловості [11] спрямовано на реалізацію промислового потенціалу України, основними напрямками Стратегії стали чотири блоки: енергоефективність, просування технологій - індустрія 4.0, економічна децентралізація та «smart-регулювання» промисло-

вості. Завданнями нової промислової політики України є:

модернізація та зростання промислового виробництва: залучення інвестицій, ефективне регулювання промисловості, підвищення конкурентоспроможності виробництва;

регіональний розвиток промисловості: підтримка кластерних ініціатив, спеціалізація регіонів та розвиток інфраструктури;

підвищення ресурсоефективності промисловості: стимулювання ресурсоефективних інновацій, імплементація засад циркулярної економіки, ефективне управління відходами.

Промислова політика, що включає розвиток високо-технологічних виробництв, індустріальної та інноваційної інфраструктури, запровадження механізмів комерціалізації результатів наукових робіт і трансферу технологій з метою розвитку національних наукових центрів, а також реформа системи управління доквіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики є завданнями Програми діяльності Кабінету Міністрів України [12].

Кабінет Міністрів України ухвалено плани заходів щодо реалізації Концепцій та Стратегій: Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року; Концепції розвитку агролісомеліорації в Україні; Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності та інше, визначено середньострокові пріоритетні напрями інноваційної діяльності загальнодержавного рівня на 2017-2021 роки.

Крім перерахованих нормативно-правових актів, розвиток ЛПК в Україні регулюється:

Кодексами України: про адміністративні правопорушення; кримінальним; земельним; бюджетним; податковим;

Законами України: Про Митний тариф України; Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів; Про охорону навколишнього природного середовища; Про адміністративні послуги; Про ратифікацію Протоколу про стале управління лісами до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат; Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності; Про внесення змін до деяких законів України щодо збереження українських лісів та запобігання незаконному вивезенню необроблених лісоматеріалів та інш.

Постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України: [Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді, створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг](#); [Про надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки](#); [Про затвердження Положення про Державне агентство лісових ресурсів України](#); [Про затвердження Порядку поділу лісів на категорії та виділення особливо захисних лісових ділянок](#) та інш.

До документів міжнародного права відносяться між-

народні договори, міжнародно-правові звичаї та рішення міждержавних (міжурядових) організацій, які є обов'язковими для країн-учасниць. Прикладом таких документів міжнародного права, в яких регулюються питання розвитку ЛПК України є: Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат; Кіотський протокол до Рамкової конвенції Організації Об'єднаних Націй про зміну клімату [Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони](#).

До державних органів, діяльність яких спрямована на забезпечення розвитку ЛПК України, належать: Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, Державна прикордонна служба України, Державна служба експортного контролю, Державна фіскальна служба, Державна регуляторна служба, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження, Державне агентство лісових ресурсів, Державна екологічна інспекція, а до недержавних: підприємства та галузі, що входять у лісопромисловий комплекс, окремі громадяни.

Висновки. Таким чином, проведений аналіз нормативно-правового забезпечення розвитку ЛПК показав відсутність системного підходу до формування ієрархії стратегічних документів державної політики розвитку промисловості країни; на даний час не прийнято такі концептуальні документи як: Лісова політика, Стратегія державної екологічної політики, Стратегія розвитку промисловості, Стратегія розвитку ЛПК; з системи стратегічного планування викреслено документи вищого рівня (доктрини, концепції). Незважаючи на кількість прийнятих різноманітних концепцій, доктрин, програм, спрямованих на впорядкування розвитку промисловості, система нормативно-правового забезпечення залишається позбавленою цілісності, що пов'язано з відсутністю закріпленої на законодавчому рівні ієрархії керівних документів державної політики.

На сьогоднішній день в Україні існує гостра необхідність у вдосконаленні системи нормативно-правового забезпечення розвитку ЛПК України в таких напрямках: удосконалення законодавства з питань розвитку промисловості шляхом гармонізації українського законодавства з відповідним міжнародним законодавством і усунення суперечностей у чинних нормативно-правових актах; уточнення завдань і функцій суб'єктів забезпечення розвитку ЛПК і підвищення ефективності планування, координації та контролю за їх діяльністю; в законі України «Про державне стратегічне планування» потребує визначення ієрархії керівних документів державної політики: доктрин, концепцій, стратегій, програм, національних проектів та планів, щодо кожного виду документа необхідно передбачити форму та механізм набуття чинності, у додатку до закону подати структури кожного виду таких документів [1]; сформувати ієрархію керівних документів державної політики розвитку промисловості України; здійснити інтеграцію екологічних стандартів у Стратегію розвитку ЛПК та галузеві політики.

Список використаних джерел:

1. Боровська А. Структура керівних документів державної політики в інформаційній сфері: нагальні проблеми та шляхи впорядкування. Аналітична записка. НІСД // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/572/>

2. Загальна теорія держави і права: [Підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. — Харків: Право, 2009. — 584 с.
3. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України: Монографія. К.: Вид-во НАДУ, 2004. — 408 с.
4. Ліпкан В.А. Національна безпека України. Навч. посібник. — К.: Кондор. — 2007. — 552 с.
5. Губарева І.О. Формування економічної безпеки України Монографія — Х.: ВД «ІНЖЕК», 2015. — 443 с.
6. Проект Закону України «Про стратегічне планування» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=e7b8af7a-7c03-4d5b-aaa5-e1c0d7e84388&title=ProektZakonuUkrainiproDerzhavneStrategichnePlanuvannia>
7. Конституція України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
8. Райзберг Б. А., Лозовский Л. Ш., Стародубцева Е. Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. / — М.: ИНФРА-М, 2007. — 495 с.
9. Концепція Загальнодержавної цільової економічної програми розвитку промисловості на період до 2020 року. Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 липня 2013 р. № 603-р [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/246619526>
10. Проект Стратегії державної екологічної політики до 2030 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-zaproponuye-parlamentu-shvaliti-rozroblenu-minprirodi-ctategiyu-ekologichnoyi-politiki-do-2030-roku>
11. Проект Стратегії розвитку промисловості [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/u-minekonomroziutku-vidbulosya-ekspertne-obgovorennya-strategiyi-rozvitku-promislovosti>
12. Програми діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu>.

Ярошенко И.В., Нормативно-правовое обеспечение развития лесопромышленного комплекса Украины

В статье проведен анализ нормативно-правового обеспечения развития лесопромышленного комплекса Украины. Результатом стратегического планирования развития отраслей национальной экономики и промышленных комплексов является формирование концептуальных, стратегических и программных документов. Несмотря на большое количество принятых различных концепций, доктрин, программ, направленных на упорядочение развития промышленности, система нормативно-правового обеспечения остается лишенной целостности, что связано с отсутствием закреплённой на законодательном уровне иерархии руководящих документов государственной политики. Обоснована необходимость построения иерархии руководящих документов регулирования развития лесопромышленного комплекса Украины, которая включает доктрину, концепцию, стратегию, программу, план. Определены направления совершенствования нормативно-правового регулирования развития лесопромышленного комплекса Украины.

Ключевые слова: лесопромышленный комплекс, доктрина, стратегия, концепция, программа

Yaroshenko I.V., Regulatory and Legal Support of the Development of the Forest-Industrial Complex of Ukraine

In the article the analysis of normative-legal support of development of forest processing complex of Ukraine. The result of strategic planning of the national economy and industrial complexes is the formation of conceptual, strategic and program documents. The analysis of regulatory and legal support for the development of the forestry complex has revealed the lack of a systematic approach to the formation of a hierarchy of strategic documents of the state policy of industrial development in the country; At present, the following conceptual documents have not been adopted: Forest Policy, Strategy of State Environmental Policy, Strategy for Industrial Development, Strategy for the Development of the Forest-Industrial Complex; From the strategic planning system, documents of the highest level (doctrines, concepts) are deleted. Despite the large number of adopted various concepts, doctrines, programs aimed at streamlining the development of industry, the system of regulatory support remains devoid of integrity, which is due to the lack of a hierarchy of state policy documents fixed at the legislative level. The necessity of building a hierarchy of governing documents regulating the development of the Ukrainian forestry industry, which includes the doctrine, concept, strategy, program, plan. The directions of improvement of legal regulation of development of the forest industry of Ukraine are defined.

Key words: forest industry complex, doctrine, strategy, concept, program

Дата надходження до редакції: 19.08.2018

Рецензент: д.е.н., професор Соколов М.О.