

*Леньо Р.В.,  
аспірант кафедри економічної політики НАДУ*

## **Перспективні напрями впровадження зарубіжного досвіду в систему управління лісовим господарством України**

Розглянуто та проаналізовано системи управління та державного регулювання лісовим господарством зарубіжних країн. Розроблено пропозиції щодо реформування лісового господарства України з урахуванням зарубіжного досвіду. Запропоновано впровадити прогресивні методи державного управління в лісову промисловість України, що забезпечить покращення функціонування галузі, а також збільшить її прибутковість.

*Ключові слова:* державне управління, зарубіжний досвід, лісове господарство, лісові ресурси, сталий розвиток.

### **Леньо Р.В. Перспективные направления внедрения зарубежного опыта в систему управления лесным хозяйством Украины**

Рассмотрены и проанализированы системы управления и государственного регулирования лесным хозяйством зарубежных стран. Разработаны предложения по реформированию лесного хозяйства Украины с учетом зарубежного опыта. Предлагается внедрить прогрессивные методы государственного управления в лесную промышленность Украины, что обеспечит улучшение функционирования отрасли, а также увеличит ее доходность.

*Ключевые слова:* государственное управление, зарубежный опыт, лесное хозяйство, лесные ресурсы, устойчивое развитие.

### **Leno R.V. The perspective directions of the implementation of the foreign experience in the system of governance of the forest management in Ukraine**

The system of governance and the state regulation of the forest management in the foreign states were considered and analyzed in this paper research. The prepositions of reforming of the forest management of Ukraine using advanced foreign experience were developed. More progressive methods of the state governance of the forest management of Ukraine were proposed. These prepositions will improve the functioning of this sector and also increase it's profit.

*Key words:* state governance, foreign experience, forest management, forest resources, stable development.

*Постановка проблеми.* В умовах переходу України до ринкової системи господарювання актуальним є досвід управління лісовим сектором зарубіжних країн з урахуванням національних особливостей.

У країнах Європи, на відміну від України, спостерігається чітке розмежування повноважень між різними органами влади по горизонталі та децентралізація по вертикалі управління щодо організації, планування та контролю. У європейських державах лісовий фонд не розпорошений між різними міністерствами та відомствами, як в Україні, що дає можливість ефективно управляти та використовувати лісові ресурси. Реформування лісового господарства в Україні має відбуватися з урахуванням досвіду країн із розвинутою ринковою економікою, оскільки ці країни мають позитивний досвід економічного регулювання процесів управління і використання лісових ресурсів.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Над вирішенням зазначених та суміжних проблем працювали такі науковці: В.Д.Байгала, В.Г.Дубін, А.М.Дейнека, О.В.Павліщук, Я.М.Лазаренко, С.О.Мельник, І.М.Синякевич та багато інших відомих науковців, однак аналіз публікацій цих авторів дає підстави для подальших досліджень у цьому напрямі з огляду на практичний аспект проблеми, що досліджується.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* Недостатньо уваги приділяється таким питанням: забезпечення сталого розвитку лісового господарства; оподаткування лісового господарства; чіткого розмежування функцій правового забезпечення відтворення і використання лісів.

*Метою статті є аналіз досвіду зарубіжних країн щодо управління лісовим господарством і ефективного використання лісових ресурсів.*

*Виклад основного матеріалу*

Організація управління лісовим господарством у Канаді та США. В основу системи державного управління лісовим господарством **Канади** покладений принцип роздільного виконання функцій управління та ведення господарства. Функції управління виконують професійні державні структури, які діють від імені власника лісових ресурсів. Виробничу діяльність щодо використання і відтворення лісових ресурсів виконують підприємницькі структури.

Переважає більшість питань щодо управління лісовим господарством Канади вирішується на рівні провінцій. На рівні округів основне завдання органів управління лісовим господарством – складання середньо- та довгострокових планів використання і відтворення лісів за участю місцевого населення. Управління лісового округу поряд із складанням планів видає ліцензії на оренду лісових ресурсів з обмеженими правами лісокористувачів. На рівні лісових районів здійснюється основна організаційна робота з лісокористувачами, проводиться контроль за їхньою діяльністю щодо заготівлі деревини, штучного і природного поновлення лісів, їх захисту від пожеж та шкідників.

Лісове планування відіграє важливу роль в управлінні лісовим господарством. На федеральному рівні розробляється так звана Канадська національна лісова стратегія – це різнобічний документ, у якому представлені дев'ять стратегічних напрямів, які спрямовані на взаємозв'язок екологічних, економічних та культурних аспектів лісового господарства. Канада у 1992 р. стала першою країною, яка здійснювала стале управління лісовим господарством на загальнодержавному рівні [1, с. 22].

Управління федеральними лісами в **США** здійснюється через систему органів федеральної виконавчої влади, що підпорядковані президентові США. Управління лісовим господарством здійснюється за чотирирівневою системою (рис. 1).

На вищому, урядовому, рівні функції управління належать Федеральній лісовій службі, що входить до складу Міністерства сільського господарства США. Для оперативного прийняття та реалізації рішень всі федеральні лісові землі розділені на дев'ять територій, які представляють другий рівень управління федеральними лісами. Межі утворень установлені виключно в інтересах управління лісами і не збігаються з межами утворень штатів. Вони утворені за подібністю кліматичних, лісовідновлюваних та екологічних умов.

На третьому рівні управління створено 156 лісових районів, що здійснюють основну організаційну роботу з управління федеральними лісовими господарствами. Адміністрація лісових районів: продає експлуатаційні насадження на корені лісокористувачам на аукціонах; встановлює розміри кореневої плати; збирає платежі за лісові ресурси; організовує і фінансує виконання лісогосподарських робіт через систему контрактів, що укладаються з підприємницькими структурами.



*Рис. 1. Структура управління лісовим господарством США*

На четвертому рівні управління діяльність Федеральної служби зводиться до контролю за реалізацією прийнятих на верхніх рівнях рішень. Органам управління федеральними лісовими господарствами в США на всіх рівнях (як і органам управління в провінціях Канади) законодавчо заборонено займатися будь-якою підприємницькою діяльністю.

Компетенція Федеральної лісової служби поширюється тільки на ліси, що перебувають у федеральній власності. При цьому федеральні закони і нормативні акти не поширюються на управління лісами, що перебувають у власності штатів, на приватні ліси. Управління лісами, що перебувають у власності штатів, як правило, здійснюється департаментами природних ресурсів і охорони навколишнього середовища, у складі яких організовують спеціальні підрозділи з управління лісами.

Щодо мотивації раціонального лісокористування в США і Канаді більшість економістів дотримуються точки зору, що податкова система має бути нейтральною,

справедливою і простою. У США та Канаді існують такі види податків, якими обкладається лісовий сектор економіки:

- сума земельного податку визначається, як правило, у відсотках від економічної оцінки землі;
- податок на лісові насадження – це різновид податку на майно. Податкова система Канади розглядає лісові насадження не лише як об'єкт природи, а і як майно, що підлягає оподаткуванню. Оскільки економічні оцінки із збільшенням віку лісових насаджень зростають, розмір податку також збільшується;
- податки на лісозаготівлю. У системі цих податків виділяють такі види: податок на зарезервовану державою деревину, що передається приватному сектору, вноситься в державний бюджет за право (ліцензію) заготовляти круглі лісоматеріали; податок на вичерпний природний ресурс (до такого включають запаси деревини в лісі); податки на продані лісоматеріали справляються урядом з приватних лісовласників за заготовлені лісоматеріали; податок на ліцензії на заготівлю деревини та орендні договори на лісокористування.

Організація управління лісовим господарством у промислово розвинених країнах Європи. Лісове законодавство *Німеччини* створює правове поле для успішного функціонування трьох форм власності на лісі: державної, комунальної та приватної.

У Німеччині домінують невеликі за розміром лісоволодіння. Середня площа одного лісоволодіння складає 15,5 га. Лісова політика в Німеччині проводиться з врахуванням розмірів лісових господарств. З метою проведення ефективної лісової політики в приватних лісах Німеччини виділяють такі класи підприємств: площею до одного гектара (ліси повністю підпорядковуються інтересам сільського господарства); площею 1–5 га (ліси використовуються головним чином для екологічних і соціальних потреб); площею 5–20 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв); площею 20–50 га (ліси орієнтуються на виробництво продуктів на ринок, які потрібні для зовнішніх виробництв; лісовласники регулярно працюють у лісі); площею 50–200 га (лісовласники регулярно працюють у лісі; господарство в лісах ведеться з метою отримання доходу і пов'язане з іноземними споживачами лісових ресурсів) [2, с. 29].

У Німеччині лісова політика передбачає розвиток територіального планування з метою попередження природних і антропогенних катаклізмів, збереження природного потенціалу. Чинне законодавство Німеччини зобов'язує лісові підприємства складати так звані рамочні плани для окремих лісообластей. Складаються вони компетентними органами лісового господарства, а також можлива і участь громадських об'єднань. Основними податками лісового господарства Німеччини є земельний податок, податок на майно, податок на спадщину і дарунки, податок з обігу та прибутковий податок. Цікавим є той фактор, що з лісовласників, які мають лісові ділянки площею до 0,3 га, земельний податок не справляється. Ця пільга не поширюється на дрібних лісовласників, які використовують лісові ділянки для плантаційного вирощування деревини [3, с. 73].

В *Італії* чинне законодавство зобов'язує лісові підприємства планувати лісогосподарське виробництво, але лише половина громадських лісів охоплена плануванням. Планування відтворення лісових ресурсів використовується як інструмент, за допомогою якого регулюється державна і міжнародна допомога, яка спрямована на покращення стану лісів, розвиток мережі доріг у лісі, тощо.

В Італії оподаткування лісів базується на лісовому кадастрі. Лісовласники вносять податки на доходи від землі, капіталу та праці. Ставки податку диференційовані залежно

від рівня доходів. Юридичні особи сплачують податок на доходи за ставкою 25%. Крім того, з лісовласників справляється місцевий податок у розмірі 15% від суми доходу. Податок на доходи в Італії зменшується у випадках, коли ліси розташовані на висоті 700 м над рівнем моря. Таким чином, стимулюється розвиток лісокористування в гірській місцевості, яка характеризується складними природно-економічними умовами зосередження лісових ресурсів. В Італії введений спеціальний податок на продукцію з паперової маси і паперу в межах 0,6-3,0% від реалізаційної ціни. Нагромаджені кошти використовуються на підтримку розсадників, на технічну допомогу і дослідницькі роботи з плантаційного вирощування деревини.

Організація управління лісовим господарством у Скандинавських країнах. У **Швеції** розроблено систему планування комплексного розвитку лісового господарства і лісової промисловості, що базується на методах автоматизованої системи обробки даних. Розробка системи планування здійснюється наступним чином: передусім складається проект плану рубок. Дані про запаси деревини нагромаджуються шляхом визначення її руху і виміру модельних дерев. У **Фінляндії** результати такого планування називають "розрахунками рубок". Ці дані складають основу лісогосподарського плану. У "розрахунках рубок" представлена інформація про стан лісу і про майбутні витрати і доходи. На основі "розрахунків рубок" складається план рубок, який найбільшою мірою відповідає вимогам лісового господарства і є основою роботи лісозаготівельного виробництва. У Фінляндії для визначення "розрахунків рубок" використовується спеціальний метод, орієнтований на доходи [4, с. 30].

Система оподаткування майна в Швеції стимулює консервацію невеликих земельноділянок, оскільки ставка податку зростає із збільшенням розмірів земельноділянок. Низькі ставки на майно є основним фактором, що призвело до надто низької інтенсивності рубок у приватних лісах. Тут введений спеціальний податок у розмірі 0,8% від величини лісового майна, нагромаджені кошти від справляння якого використовуються на будівництво лісових доріг. Таким чином створюються сприятливі умови для фінансування лісовідновлення і охорони лісів. У Швеції введений податок на приріст деревини. Цей податок справляється у випадках, коли продаж лісоматеріалів перевищує приріст деревини. Такий податок спрямований на розвиток лісокористування в рамках щорічного приросту деревини.

У лісовому господарстві **Норвегії** основним є податок на лісовий дохід. При цьому об'єктом оподаткування є середня величина лісового доходу за останні п'ять років. Таке оподаткування лісового доходу є справедливим, оскільки стимулює розвиток сталого лісокористування.

У Фінляндії, у якій домінують приватні ліси, планування відтворення і використання лісових ресурсів відіграє неабияку роль. Плануванням охоплені як державні, так і приватні ліси. Покращенню планування лісокористування у Фінляндії сприяє моніторинг за станом лісів, який покладений на органи лісовпорядкування.

Оподаткуванню у Фінляндії підлягає чистий дохід і вартість робіт, виконаних власником на своїх лісових ділянках. У цьому разі лісовідновлювальні роботи розглядаються як послуги, які приводять до збільшення лісового доходу. Оподаткування цих робіт, на нашу думку, має як позитивні (стимулює скорочення обсягів лісовідновлювальних робіт за рахунок сприяння природному поновленню лісу), так і негативні (може призвести до скорочення лісовідновлювальних робіт там, де вони вкрай необхідні, а, відповідно, до зниження продуктивності лісів) впливи на розвиток лісокористування. Ставки податку на стиглі й перестійні ліси у Фінляндії вищі порівняно

зі ставками податку на інші ліси. Таким чином, система оподаткування стимулює скорочення запасів деревини в стиглих і перестійних насадженнях.

Організація управління лісовим господарством у постсоціалістичних країнах. Оскільки Україна належить до постсоціалістичних країн, то цікавим для нас є досвід **Естонії** в галузі організації управління лісовим господарством. Державне управління лісовим господарством Естонії незалежно від форм власності здійснює Міністерство охорони навколишнього природного середовища через лісовий департамент. Територіальними органами, які виконують функції державного управління лісовим господарством, є комітети природних ресурсів в адміністративних районах. Усі органи, які перебувають під юрисдикцією Міністерства охорони навколишнього природного середовища, не виконують жодних господарських функцій [5, с. 14].

Лісові господарства на своїй території безпосередньо виконують функції господарського управління шляхом планування і організації відтворення лісів; лісовідновлення і лісовирощування; охорони і захисту лісів; реалізації лісової продукції [5, с. 15].

В умовах, коли домінують державні ліси і державні лісогосподарські підприємства, заслуговує уваги досвід країн Східної Європи щодо розвитку приватних підприємств, які надають лісові послуги (виконують на замовлення лісокультурні, лісогосподарські та інші роботи з відновлення лісу).

Так, чинне законодавство **Польщі** не забороняє функціонування таких підприємств. У Польщі функціонувало 377 приватних лісових підприємств, які надавали послуги з лісовідновлення, лісозаготівлі, транспорту, лісовпорядкування тощо. Управління лісовим господарством в Польщі здійснює Міністр охорони навколишнього природного середовища та лісівництва (рис. 2) через корпорацію “Ліси державні”.



Рис. 2. Структура органів управління лісовим господарством Польщі

Генеральна дирекція “Лісів державних” наділена повноваженнями ініціювати, організовувати та координувати заходи в справі охорони лісів, раціонального ведення лісового господарства і розвитку лісівництва, організовувати лісовпорядкування і планування в лісах та прогнозування в лісництвах; ініціації та фінансування проведення досліджень у сфері охорони та розвитку лісів.

У Польщі план ведення лісового господарства складається на 10 років. Для лісів, що не входять до складу державного лісового фонду, складається спрощений план ведення лісового господарства. Слід зазначити, якщо власником лісу є фізична особа, то план ведення лісового господарства складається за кошти державного бюджету Польщі; якщо власником є юридична особа, то план складається за її кошти. Складанням плану займаються спеціалісти корпорації “Ліси державні”. Цей план затверджується Міністром навколишнього природного середовища та природних ресурсів і лісівництва [6, с. 16].

Досвід Польщі для України є корисним щодо оподаткування лісового господарства, оскільки ця країна успішно здійснює економічну реформу і є нашим сусідом, з яким налагоджена плідна співпраця. Оподаткування підприємств лісового господарства в Польщі регулює закон “Про ліси”, яким передбачено справляння спеціального лісового податку. Об’єктом оподаткування є умовні гектари лісової площі. Площа лісів окремих лісовласників в умовних гектарах розраховується за допомогою перевідних коефіцієнтів. Ставка податку за один перевідний гектар лісової площі становить 0,125 м<sup>3</sup> пиловника хвойних порід. Ця ставка податку встановлюється на основі середньої ціни одного кубометра пиловника хвойних порід, яка подається в піврічних звітах Голови Головного статистичного управління Польщі (публікується в урядовому збірнику “Монітор Польщі”).

*Висновки.* Європейський досвід управління лісовим господарством свідчить про доцільність чіткого розмежування функцій правового забезпечення відтворення і використання лісів, моніторингу і контролю за станом лісів та безпосереднього управління процесами відтворення і використання лісових ресурсів, що дає змогу приймати закони, які сприяють сталому розвитку лісового господарства та максимізації добробуту суспільства, що може суперечити приватним інтересам лісовласників та адміністративного апарату, який займається лісовим менеджментом.

У країнах з неоднорідними географічними та екологічними умовами поділ лісових територій відбувається не за адміністративно-територіальною ознакою, а за подібністю кліматичних, рельєфних, екологічних умов. І відповідно до цього поділу відбувається диференціація у формуванні довгострокових цілей управління, підходів до ведення лісового господарства.

Більшість зарубіжних країн надає особливого значення плануванню лісогосподарської діяльності, оскільки ця функція, по-перше, дає змогу визначити довго- та короткострокові цілі розвитку галузі, по-друге, через неї здійснюється вплив громадськості на процес управління лісами. Використовується цілеспрямована податкова політика, щоб стимулювати лісовласників та інших суб’єктів лісогосподарської діяльності до ведення лісового господарства відповідно до загальнодержавних стратегічних цілей.

*Перспективи подальших досліджень.* Подальші дослідження мають здійснюватись на основі зарубіжного досвіду реформування лісового господарства для підвищення ефективності відтворення і використання лісових ресурсів.

### ***Список використаних джерел***

1. Панаит Н. М. Лесное хозяйство в условиях реформ / Н. М. Панаит // Лесное хозяйство. – 2001. – № 5. – С. 22–23.
2. Лосев М. В. Долгосрочная программа перехода лесного хозяйства Германии на устойчивое развитие / М. В. Лосев // Лесное хозяйство. – 2001. – № 3. – С. 28–30.
3. Синякевич І. М. Лісове господарство України в ХХІ ст.: сценарії розвитку / І. М. Синякевич, І. П. Соловій, А. М. Дейнека // Економіка України. – 2007. – № 9. – С. 72–81.
4. Благун І. С. Управління лісопромисловим комплексом в ринкових умовах / І. С. Благун. – Івано-Франківськ : Прикарпат. ун-т ім. В. Стефаника, 2003. – 260 с.
5. Петров А. П. Управление лесами и ведение лесного хозяйства в Эстонии (опыт экономических реформ) / А. П. Петров, А. Талиярв // Лесное хозяйство. – 2002. – № 2. – С. 13–15.
6. Борисов В. А. Разгосударствление лесов в Чехии / В. А. Борисов // Лесное хозяйство. – 2002. – № 2. – С. 15–17.