

ФОРМУВАННЯ ЛІСОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

©2018 ЯРОШЕНКО І. В.

УДК 338.012

Ярошенко І. В. Формування лісової політики України

Метою статті є визначення напрямів удосконалення лісової політики України. Представлено динаміку виробництва й торгівлі лісовою продукцією у світі. Висвітлено особливості організації державного регулювання лісовою галуззю України. Представлено основні завдання державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, повноваження органів державної влади щодо формування та реалізації лісової політики. Розглянуто особливості формування лісової політики в ЄС. Зосереджено увагу на формуванні лісової політики Фінляндії. Представлено напрями вдосконалення організації державного управління лісопромисловим комплексом України, які спрямовані на розмежування функції регулювання, нагляду і контролю за здійсненням господарської діяльності серед державних органів влади, з метою зниження корупції та забезпечення дієвості державної лісової політики.

Ключові слова: лісова політика, лісопромисловий комплекс, державне регулювання.

Табл.: 1. **Бібл.:** 14.

Ярошенко Іван Васильович – кандидат економічних наук, здобувач, Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: ivan.yaroshenko@gmail.com

УДК 338.012

UDC 338.012

Ярошенко И. В. Формирование лесной политики Украины

Целью статьи является определение направлений совершенствования лесной политики Украины. Представлена динамика производства и торговли лесной продукцией в мире. Освещены особенности организации государственного регулирования лесной отрасли Украины. Представлены основные задачи государственного регулирования и управления в сфере лесных отношений, полномочия органов государственной власти по формированию и реализации лесной политики. Рассмотрены особенности формирования лесной политики в ЕС. Сосредоточено внимание на формировании лесной политики Финляндии. Представлены направления совершенствования организации государственного управления лесопромышленным комплексом Украины, которые направлены на разграничение функции регулирования, надзора и контроля за осуществлением хозяйственной деятельности среди государственных органов власти, с целью снижения коррупции и обеспечения действенности государственной лесной политики.

Ключевые слова: лесная политика, лесопромышленный комплекс, государственное регулирование.

Табл.: 1. **Библ.:** 14.

Ярошенко Иван Васильевич – кандидат экономических наук, соискатель, Научно-исследовательский центр индустриальных проблем развития НАН Украины (пер. Инженерный, 1а, 2 эт., Харьков, 61166, Украина)

E-mail: ivan.yaroshenko@gmail.com

Yaroshenko I. V. The Formation of Forest Policy of Ukraine

The article is aimed at defining directions of improvement of the forest policy of Ukraine. The dynamics of production and trade of forest products in the world is provided. The features of organization of the State regulation of the forest industry of Ukraine are covered. The main tasks of the State regulation and management in the sphere of forest relations are presented together with powers of the State authorities on formation and realization of forest policy. The peculiarities of forest policy formation in the EU are considered. The focus is placed on forming the forest policy in Finland. The author presents the directions of improvement of organization of the State management of forest industry complex of Ukraine towards delimitation of function of regulation, supervision and control over realization of economic activity among the State authorities in order to reduce corruption and ensure the effectiveness of the State forest policy.

Keywords: forest policy, forest industry complex, the State regulation.

Tbl.: 1. **Bibl.:** 14.

Yaroshenko Ivan V. – PhD (Economics), Applicant, Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: ivan.yaroshenko@gmail.com

Масштаби лісів у світі продовжують скорочуватися в міру зростання чисельності населення і збільшення попиту на продовольство і землю. Ліси – це не просто дерева, вони мають основоположне значення для економічної, екологічної, продовольчої, енергетичної безпеки та поліпшення умов життя. Вони сприяють підвищенню життєстійкості громад шляхом регулювання водних потоків, забезпечення продовольством, деревною енергією, житлом, кормами і волокнами, отриманням доходів і зайнятості, а також збереження біологічного різноманіття. Крім того, ліси підтримують стійке сільське господарство та добробут людей шляхом стабілізації ґрунтів і клімату.

Лісопромисловий комплекс є однією з важливих складових економіки України. Хоча в структурі ВВП України лісове господарство займає незначну

частку (0,4–0,5%), даний показник не відображає повної економічної, соціальної та екологічної ролі лісового господарства. Виробничо-продуктова структура лісопромислового комплексу України включає сегменти: сировинний (лісове господарство та лісозаготівлю та виробництво лісових матеріалів); напівфабрикатів (підготовка і первинна обробка деревини, вторинна обробка деревини); глибокої переробки (вироби з деревини).

Одним із завдань Стратегії сталого розвитку «Україна 2020» [1] визначено забезпечення сталого розвитку держави, проведення структурних реформ і, як наслідок, підвищення стандартів життя. Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснаж-

ливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему, що неможливе без дієвої лісової політики.

Дослідженням питань формування лісової політики, державного регулювання лісової галузі присвячено наукові праці зарубіжних і вітчизняних учених і практиків, таких як: Д. Алдерман, І. Антоненко, І. Благуно, В. Дубін, О. Максимець, О. Мельниченко, В. Озеран, М. Фонеска, М. Хвесик, О. Шубалий та інших.

Метою статті є визначення напрямів удосконалення лісової політики України.

Заданими Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО) та Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК), світова торгівля деревиною та іншою лісною продукцією оцінюється в 300 млрд доларів США на рік. Вартість світового виробництва деревини та меблів складає 900 млрд доларів США, а експортна вартість – 200 млрд доларів США. Торгівля лісними товарами зростає щорічно [1]. У табл. 1 представлено динаміку світового виробництва й торгівлі лісовою продукцією.

Як видно з табл. 1, у світі спостерігається зростання виробництва й експорту лісної продукції. Зростання світової торгівлі лісною продукцією, з одного боку, призводить до посилення проблем зі зміною клімату, а з іншого – до зростання конкуренції на цьому ринку.

Лісова політика – це комплекс заходів, спрямованих на забезпечення охорони, відтворення та

ефективного, збалансованого використання всіх ресурсів, корисних властивостей та інших цінностей лісів, необхідних цивілізації сьогодні та в майбутньому. Необхідною умовою її успішної реалізації є наявність системи управління лісами та лісовим сектором економіки на міжнародному і національному рівнях [6].

В Україні відсутня законодавчо оформлена державна лісова політика. Елементи державної лісової політики України присутні в таких нормативно-правових документах, як: Лісовий кодекс України [7], Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року [8], Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2020 року [9]. Ці та інші нормативно-правові документи визначають специфіку впливу держави на розвиток лісової галузі.

Основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, згідно з Лісовим кодексом України [7], є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів. Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом:

- 1) формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин;
- 2) визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) установа відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;

Таблиця 1

Світове виробництво й торгівля лісовою продукцією

Продукт	Од. вим.	Виробництво				Експорт			
		2016 р.	Зміна (%) у порівнянні з:			2016 р.	Зміна (%) у порівнянні з:		
			2015 р.	2000 р.	1980 р.		2015 р.	2000 р.	1980 р.
Круглий ліс	млн м ³	3737	1	8	19	132	2	11	40
Деревне паливо	млн м ³	1863	0	5	11	9	-4	153	-
Промисловий круглий ліс	млн м ³	1874	3	11	30	122	3	7	31
Деревні гранули	млн т	29	6	-	-	17	8	-	-
Піломатеріали	млн м ³	468	3	21	11	147	7	28	109
Деревні плити	млн м ³	416	4	123	310	91	7	60	457
Виробництво піломатеріалів і фанери	млн м ³	174	3	161	296	34	5	56	326
ДСП та ДВП	млн м ³	242	5	102	321	57	8	62	585
Деревина	млн т	180	2	5	43	64	6	66	201
Інші волокна целюлози	млн т	12	-7	-19	70	0,4	-7	20	88
Відновлений папір	млн т	230	1	60	354	58	2	135	953
Папір та картон	млн т	409	0	26	142	111	0	13	218
Вартість лісової продукції становить	млрд дол. США					227	-1	57	301

Джерело: складено за [1-4].

4) здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Міністерство аграрної політики та продовольства України (Мінагрополітики) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мінагрополітики є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері лісового господарства [10].

Лісовим кодексом України [7] до повноважень центрального органу виконавчої влади, що формує державну політику у сфері лісового господарства, віднесено такі:

- 1) визначає пріоритетні напрями та стратегію розвитку у сфері лісових відносин;
- 2) забезпечує формування державної політики у сфері лісових відносин;
- 3) розробляє та організовує виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 4) забезпечує нормативно-правове регулювання з ведення лісового господарства;
- 5) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

На сьогодні Міністерством аграрної політики та продовольства України не сформовано державної лісової політики, а зазначені повноваження виконуються не повністю.

Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства [11].

Лісовим кодексом України [7] до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства, віднесено:

- 1) вносить пропозиції щодо формування державної політики;
- 2) здійснює державний контроль за додержанням нормативно-правових актів щодо ведення лісового господарства;
- 3) організовує ведення лісовпорядкування, обліку лісів, державного лісового кадастру та моніторингу лісів;
- 4) організовує ведення лісового господарства та раціональне використання лісових ресурсів;
- 5) забезпечує функціонування державної лісової охорони, координує діяльність лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів;
- 6) координує здійснення заходів з охорони лісів від пожеж та захисту від шкідників і хвороб;

7) координує роботу з ведення лісового господарства підпорядкованими йому науково-дослідними установами;

8) бере участь у підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації кадрів для лісового господарства;

9) видає ліцензії відповідно до закону;

10) вносить пропозиції щодо обмеження або тимчасового припинення діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від їх підпорядкування та форми власності в разі порушення ними лісового законодавства;

11) приймає рішення про віднесення лісів до відповідної категорії;

11¹) погоджує документацію із землеустрою у випадках та порядку, визначених Земельним кодексом України та Законом України «Про землеустрій», щодо відповідності зазначеної документації лісовому законодавству;

12) здійснює міжнародне співробітництво з питань ведення лісового господарства;

13) вирішує інші питання, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України.

Країни ЄС формують лісову політику в рамках національного права, становлення і розвиток якого тісно пов'язано з кліматичними умовами, культурою та рівнем соціально-економічного розвитку. Своєю чергою, «Нова лісова стратегія ЄС: заради лісів та лісного сектора», яка була прийнята європейською Комісією у 2013 році [12], інтегрує зовнішню та внутрішню політику країн ЄС, встановлює стратегічні пріоритети для розвитку лісового господарства ЄС до 2020 року. Лісова стратегія ЄС спрямована на об'єднання інтересів всіх країн – членів ЄС у сфері лісного господарства, насамперед для розв'язання таких проблем, як: зміна клімату, розвиток лісової промисловості, біоенергетики, зеленої економіки, сприяння науковим дослідженням у галузі лісового господарства). Данні питання члени ЄС не завжди можуть вирішити самостійно, або можуть, але не так ефективно, як у рамках інтеграційного об'єднання [13].

Серед країн ЄС еталон дієвої лісової політики – Фінляндія, яка є лідером за рівнем конкурентоспроможності економіки не тільки серед країн ЄС, але й у світі, завдяки довгостроковій державній стратегії, що спрямована на досягнення високих економічних результатів. У 2008 р. Уряд Фінляндії схвалив довгострокову стратегію країни у сфері клімату та енергозберігаючих технологій, впровадження якої передбачає приплив інвестицій в розробку енергозберігаючих технологій. Уряд Фінляндії оголосив про заходи підвищення конкурентоспроможності та поліпшення економічного становища лісового сектора країни. Так, з 2011 р. він буде забезпечений податко-

вими пільгами за використання енергії з альтернативних джерел. Також підтримка буде надана шляхом організації масштабних проектів розвитку, які будуть зосереджені на маркетингу деревної продукції, збільшенні виробничих потужностей за кордоном і розширенні асортименту продукції за рахунок освоєння нових напрямів. Крім того, буде заохочуватися реалізація біоенергетичних проектів, розвиток нових технологій і продукції в цій галузі. Підтримка буде надаватися компаніям, що інвестують у вироблення енергії з деревної біомаси на території підприємств. Для задоволення зростаючого попиту буде підтримуватися заготівля паливної деревини [14].

До основних проблем розвитку лісопромислового комплексу України необхідно віднести [3]:

- ✦ недостатній рівень використання недеревних лісових ресурсів та другорядних лісових матеріалів, що в умовах економічної кризи може відкрити додаткове джерело прибутку для лісогосподарських підприємств;
- ✦ відсутність оцінки складових екосистемних послуг, що надаються лісами, інших, ніж функція забезпечення деревиною;
- ✦ відсутність механізму запровадження плати за такі екосистемні послуги;
- ✦ низький рівень державно-приватного партнерства;
- ✦ високу частку (близько 48%) застарілого та фізично зношеного обладнання, яке застосовується при заготівлі та транспортуванні лісоматеріалів;
- ✦ відсутність достовірної актуальної детальної інформації щодо лісів усіх постійних лісокористувачів та власників лісів через брак державної фінансової підтримки проведення обліку лісів;
- ✦ проблеми, пов'язані із наслідками аварії на Чорнобильській АЕС (відсутні гроші на проведення повторного радіаційного обстеження лісів);
- ✦ неузгодженість та суперечливість природоохоронного та лісового законодавства.

Основними завданнями забезпечення розвитку потенціалу лісопромислового комплексу України є:

- ✦ удосконалення нормативно-правової бази у галузі лісового господарства та її гармонізація з міжнародними принципами сталого розвитку та управління лісами;
- ✦ розробка національних критеріїв та показників щодо управління лісопромисловим комплексом;
- ✦ оптимізація структури лісогосподарських підприємств та організацій;
- ✦ нарощування ресурсного і екологічного потенціалу лісів;
- ✦ ефективне використання лісових ресурсів;
- ✦ удосконалення економічно-фінансового механізму;

- ✦ забезпечення конкурентоспроможності лісової галузі;
- ✦ сприяння вирішенню соціально-економічних проблем;
- ✦ розвиток лісогосподарської науки та освіти;
- ✦ розширення міжнародної співпраці.

ВИСНОВКИ

Формування дієвої лісової політики потребує: удосконалення нормативно-правового забезпечення розвитку лісопромислового комплексу; створення системи економічних і правових важелів, які б регулювали роботу лісових підприємств з різними сировинними можливостями; розмежування регуляторних, наглядових і контрольних функцій державного управління; зміни системи прийняття рішень і підвищення якості державного управління, що дозволить подолати зарегульованість і тиск на бізнес. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Стратегія сталого розвитку «Україна 2020». Схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
2. ForesSTAT. URL: <http://faostat.fao.org/site/626/default.aspx>
3. Щорічник лісової продукції FAO. URL: <http://www.fao.org/forestry/statistics/80570/ru/>
4. The Global Forest Resources Assessments 2016. URL: <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/en/>
5. State of the World's Forests 2016. URL: <http://www.fao.org/publications/sofo/2016/en/>
6. Лісова політика України. Умови реалізації та пріоритети. URL: <https://www.lisportal.org.ua/232/>
7. «Лісовий кодекс України» (вводиться в дію Постановою Верховної Ради України за № 3852-XII від 21.01.1994 р.). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/page>
8. Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року. URL: <https://www.lisportal.org.ua/87278/>
9. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2020 року : затверджено Законом України від 21 грудня 2010 р. № 2818-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>
10. Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 25 листопада 2015 р. № 1119. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740107>
11. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України : затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 р. № 521. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=110632&cat_id=79022
12. EC. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. COM (2013) 659 final. Brussels. 20 Sept. 2013.
13. Гордеева Е. М. Основные тенденции развития политики и права Европейского Союза в области лесного

хазяйства: от истоков к современности. URL: [https://doclib.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/18071/1/АПРП%20№%2012-2014%20\(2\)%20Гордеева%20Е.М..262-269.pdf](https://doclib.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/18071/1/АПРП%20№%2012-2014%20(2)%20Гордеева%20Е.М..262-269.pdf)

14. Королев П. Новая политика Финляндии в лесном секторе и перспективы возрождения лесопромышленного комплекса Иркутской области. URL: https://new.wwf.ru/upload/iblock/f92/02-_24_.pdf

REFERENCES

ForesSTAT. <http://faostat.fao.org/site/626/default.aspx>
Gordeyeva, Ye. M. "Osnovnyye tendentsii razvitiya politiki i prava Yevropeyskogo Soyuza v oblasti lesnogo khozyaystva: ot istokov k sovremennosti" [The main trends in the development of European Union policy and law in the field of forestry: from the source to the present]. [https://doclib.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/18071/1/АПРП%20№%2012-2014%20\(2\)%20Гордеева%20Е.М..262-269.pdf](https://doclib.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/18071/1/АПРП%20№%2012-2014%20(2)%20Гордеева%20Е.М..262-269.pdf)

Korolev, P. "Novaya politika Finlyandii v lesnom sektore i perspektivy vrozozhdeniya lesopromyshlennogo kompleksa Irkutskoy oblasti" [New Finnish policy in the forest sector and prospects for the revival of the timber industry complex in the Irkutsk region]. https://new.wwf.ru/upload/iblock/f92/02-_24_.pdf

"Lisova polityka Ukrainy. Umovy realizatsii ta priorytety" [Forest Policy of Ukraine. Implementation conditions and priorities]. <https://www.lisportal.org.ua/232/>

[Legal Act of Ukraine] (1994). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/page>

[Legal Act of Ukraine] (2010). <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

[Legal Act of Ukraine] (2014). http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=110632&cat_id=79022

[Legal Act of Ukraine] (2015). <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

[Legal Act of Ukraine] (2015). <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740107>

"State of the World's Forests 2016". <http://www.fao.org/publications/sofo/2016/en/>

"Stratehiia reformuvannia lisovoho hospodarstva Ukrainy na period do 2022 roku" [Strategy of reforming forestry of Ukraine for the period up to 2022]. <https://www.lisportal.org.ua/87278/>

"Shchorichnyk lisovoi produktsii FAO" [FAO Forest Products Yearbook]. <http://www.fao.org/forestry/statistics/80570/ru/>

"The Global Forest Resources Assessments 2016". <http://www.fao.org/forest-resources-assessment/en/>

Yes [European Union]. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector.* COM (2013) 659 final. Brussels. 20 Sept. 2013.