

*Р. В. Леню,  
аспірантка кафедри економічної політики,  
Національна академія державного управління при Президенті України*

## ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Запропоновано шляхи реформування та систему управління лісами країни, в підпорядкуванні якого повинні знаходитись три великі і незалежні одна від одної структури. Одна повинна орієнтуватися на виконання функції нормування (наприклад, лісовий департамент при Державному комітеті лісового господарства), друга — на виконання функцій контролю та частково підтримки (наприклад, державна лісова служба з її регіональними представництвами), третя — функції власника (наприклад, Центр управління державними лісами та окремо відділене Державне управління охоронними лісами).*

*The Ways of reforming and the forest management system of the country are considered Proposed three independent structures are subordinated to the system. First structure has to focus on the norming (for example State Forestry Agency of Ukraine) second structure has to deal with the function of control and sponsorship (for example, State Forestry Department with its regional offices) Third structure deals with the ownership function (for example Forest State Management Center and separately organized State Department of Protected Forests).*

*Ключові слова: державне агентство лісових ресурсів України, лісовий департамент, ринковий державний механізм, Державна лісова служба, лісові ресурси, інституційні аспекти.*

*Key words: the State Forestry Agency of Ukraine, forest department, market-state mechanism, state forest service, forest resources, institutional aspects.*

### ВСТУП

Україна, будучи спадкоємицею СРСР, скопіювала застарілу радянську систему управління лісовим господарством, незважаючи на те, що цілі тодішньої Радянської України і України сьогоднішньої, яка прагне побудувати ринковий державний механізм, проголосила ведення лісового господарства на засадах сталого управління різняться. Потрібно поступово трансформувати цей механізм у новий шляхом поступових еволюційних змін.

Відомо, що лісу як об'єкту господарювання притаманні певні особливості, які потребують вагомих обмежень щодо дії ринкових механізмів. Ці особливості при реформуванні галузі здебільшого були проігноровані, а пов'язані з ними проблеми делегувались приватному сектору. Тривалість виробничого циклу лісовирощування становить в середньому 100 років, що надає унікального довгострокового характеру інвестиціям і періодам їх окупності. Це робить фактично недоступним ринок інвестиційного капіталу.

Особливості, а також реальна економічна ситуація і накопичений досвід інших держав вказують на те, що початковим і обов'язковим елементом адаптації лісового господарства до ринкової економіки повинен стати поділ лісового управління на державне управління лісами і управління господарською діяльністю у лісі. Відповідно необхідно поділити адміністративні структури, які виконують ці функції управлінської діяльності.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Над вирішенням зазначених та суміжних проблем працювали такі науковці: М.Б. Бизова, А.А. Головка, А.М. Дейнека, В.І. Курило, Я.М. Лазаренко, С.О. Мельник, І.М. Синякевич, Ю.Р. Шеляг-Сосонко та багато інших відомих науковців.

### ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Запропоновано шляхи реформування та систему управління лісами країни, в підпорядкуванні якого повинні знаходитись три великих і незалежних одна від одної структури. Одна повинна орієнтуватися на виконання

функції нормування (наприклад, лісовий департамент при Державному комітеті лісового господарства), друга — на виконання функцій контролю та частково підтримки (наприклад, державна лісова служба з її регіональними представництвами), третя — функції власника (наприклад, Центр управління державними лісами та окремо відділене Державне управління охоронними лісами).

### РЕЗУЛЬТАТИ

Чому ж державне управління лісами виявилось мало-ефективним? Причин багато, наведемо дві з них. Перша (можливо, і головна) полягає в тому, що планове ціноутворення, яке базується на спрощеній трудовій теорії вартості, не може враховувати споживчу цінність товарів, послуг, праці. Це веде до екстенсивного лісокористування. Звідси тяга до простіших технологічних рішень (суцільні рубки замість поступових і вибіркового, зниження віку рубки тощо). Друга причина не менш важлива. В управлінні держави знаходяться і лісове господарство, і промисловість. Одні і ті ж чиновники вирішують, скільки, як вирубувати і одночасно скільки виділяти коштів на охорону і відтворення лісів. У певний конкретний момент швидка та інтенсивна рубка завжди виявляється важніше стратегічних цілей.

Система розподілу державних функцій у сфері лісових відносин потребує реформування. Виходячи з досвіду країн з перехідною економікою, більш компетентних на шляху демократії та ринку (Польща, Чехія, Угорщина, Латвія, Естонія та ін.), можна передбачити, дві принципові зміни ролі держави в лісовому секторі України, які повинні відбутися в ході подальших реформ. По-перше, повинні бути усвідомлені і явно визначені інтереси держави як лісового власника. Функції власника слід делегувати самостійній господарській структурі (підприємству, компанії, акціонерному товариству з 100% державним капіталом), наділивши її всіма повноваженнями власника і повною відповідальністю за результати діяльності. Ситуація, в якій в одному лісі розпоряджаються і господарюють різні суб'єкти, суперечить принципам ринкової економіки і перешкоджає економічно ефективному веденню лісового господарства. Ефективне ведення

лісового господарства вимагає наявності самостійного і відповідального господаря, повноваження якого обмежені лише рамками закону і вимогами власника. Проте саме така ситуація узаконена в лісовому законодавстві України. Право розпоряджатися лісами та лісовими ресурсами належить місцевим органам влади, які часто делегують його регіональним органам виконавчої влади. Контроль здійснюється багатьма організаціями, які відносяться до різних гілок влади та різних управлінських структур. Державні лісові підприємства мають статус постійних користувачів, повноваження яких обмежуються: рівень кореневих цін встановлює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, реалізацією стиглого лісу за законом розпоряджаються органи місцевої влади, значна частина господарських дій можлива лише за згодою органів влади, зовнішній контроль здійснюється десятком різних організацій. По-друге, структури, які виконують функції нормування і контролю, повинні бути повністю звільнені від господарських функцій. Необхідно позбавитися від дублювання функцій державного контролю.

Безумовно, місцеві органи самоуправління можуть мати власні ліси і вести в них господарство, проте повноправно вони можуть розпоряджатися лише комунальними лісами, тобто лісами в межах населеного пункту та зеленої зони навколо нього. Органи регіонального самоврядування могли б мати у своїй власності насадження, необхідні для забезпечення організованого відпочинку населення великих промислових центрів та стабілізації екологічної ситуації регіону. Це мають бути нові ліси, які доцільно створювати на малопродуктивних землях сільськогосподарського призначення за коштів регіональних бюджетів і в перспективі використовувати для забезпечення матеріальних потреб регіонів.

Процес реформування організаційної структури управління і господарювання в лісовому секторі країн з перехідною економікою призвів до прийняття принципово подібних рішень:

- в Естонії створений Державний департамент лісу (функція нормування, спостереження і частково підтримки) і державне лісогосподарське підприємство (функція власника). Деревообробка приватизована;

- в Латвії — сектор при Міністерстві землеробства (функція нормування), Державна лісова служба (функція спостереження і частково підтримки) і державне акціонерне товариство (функція власника). Деревообробка приватизована;

- в Чеській республіці існує департамент лісу в складі Міністерства сільськогосподарства (нормування), державна лісова служба (нагляд і частково підтримка) і державне лісове підприємство (функція власника). Значну частину лісогосподарських робіт і робіт з переробки деревини в державних лісах виконують приватні підрядчики;

- в Польщі державні ліси знаходяться у власності Державного Казначейства. Ведення лісового господарства в них здійснюється Державним лісовим підприємством, яке включає Генеральну дирекцію, 17 регіональних дирекцій і більше 400 лісових районів. Деревообробка приватизована. Функція державного контролю покладена на Міністерство охорони навколишнього середовища, природних ресурсів і лісового господарства [5].

На нашу думку, процес реформування та розвитку буде менш важким, якщо зберегти єдиний орган управління лісами країни, в підпорядкуванні якого повинні знаходитись три великих і незалежних одна від одної структури. Одна повинна орієнтуватися на виконання функції нормування (наприклад, лісовий департамент при Державному комітеті лісового господарства), друга — на виконання функцій контролю та частково підтримки (наприклад, державна лісова служба з її регіональними представництвами), третя — функції власника (наприклад, Центр управління державними лісами та окремо відділене Державне управління охоронними лісами).

На даний час Україна перебуває на етапі принципо-

вого перегляду положень лісового законодавства країни, які фіксують існуюче розмежування державних функцій між суб'єктами права.

Виконання всіх функцій держави в сфері лісових відносин покладено на Державне агентство лісових ресурсів України, апарат управління якого має бути нечисленним і мобільним, а частина штату переведена на регіональний рівень; у кожній області повинно функціонувати управління Держлісагентства. На Державне агентство лісових ресурсів покладено виконання наступних завдань:

- виконання функцій власності від імені держави (в якості отримувача прибутків від діяльності Центру управління державними лісами);

- координація роботи з іншими міністерствами та відомствами;

- нагляд за виконанням обов'язків державною лісовою службою;

- нагляд за веденням лісового господарства в усіх лісах України;

- підготовка інструкцій та інших адміністративних документів, які регулюють лісокористування в лісах всіх форм власності;

- організація лісовпорядкування, лісового кадастру та обліку лісів, розробка нормативних правових документів щодо охорони, захисту, відтворення і використання лісів;

- загальне управління і фінансування Державної лісової служби та Державного управління охоронними лісами;

- координація роботи науково-дослідних установ, діяльність яких пов'язана з лісовим господарством;

- розробка і практичне втілення програм щодо розвитку лісового господарства;

- організація міжнародного співробітництва в сфері лісового господарства.

Лісовим департаментом у складі Держлісагентства виконується функція нормування і частково реалізовується функція підтримки; складаються стратегічні плани розвитку лісового фонду та проекти ведення лісового господарства для підприємств усіх форм власності. За втілення цих планів відповідає Державна лісова служба.

Основною функцією Державної лісової служби (і її регіональних представництв) є контроль за дотриманням лісового та мисливського законодавства в лісах України усіх форм власності. Крім того, на нашу думку, даній службі варто делегувати частину функцій підтримки, таких як моніторинг лісів, координація та часткове виконання робіт щодо охорони та захисту лісу, частково наукові дослідження (на сьогоднішній день це є повноваженням Державного агентства лісових ресурсів України), проведення освітніх програм щодо ведення лісового господарства.

Функцію загального (генерального, державного) контролю за станом лісів та дотриманням норм екологічного законодавства виконує інспекція при Міністерстві екології, у повноваження якої також повинне входити затвердження планів ведення господарства в лісах охоронного призначення.

Однією з основних перепон на шляху до досягнення рентабельності лісового господарства в цілому є ліси, експлуатація яких заборонена законодавством. Основна їх частина знаходиться в малолісних регіонах держави і виконує важливі захисні та екологічні функції. Ведення господарства в насадженнях даної категорії — це ліси Степу та Криму, а також ліси в заповідниках інших регіонів — потребує великих затрат і практично не дає прибутку. В контексті запропонованої нами схеми реформування, функції держави, як власника цих лісів, покладені на самостійне Державне управління лісами охоронного призначення. Ведення господарства в даних насадженнях потребує цільових бюджетних дотацій.

Функцію власності на державні ліси у Поліссі, Карпатах, Лісостепу пропонується передати економічно самостійному Центру управління державними лісами, який підзвітний щодо результатів своєї діяльності Державному агентству лісових ресурсів. Проте Державне

## ВИСНОВКИ

У запропонованій схемі управління, на нашу думку, слід виокремити Державну лісову охорону, вона як окремий підрозділ повинна входити до складу Державної лісової служби. Державна лісова охорона повинна здійснювати охорону лісів на території державного лісового фонду. Службовцями цієї служби повинні бути працівники лісового господарства без кримінального минулого, їм потрібно надати право носіння зброї, затримувати і доставляти злочинців до найближчих відділків міліції. Державна лісова служба повинна мати право безперешкодного доступу до всіх територій державного лісового фонду, право доступу до всіх документів, пов'язаних з веденням лісового господарства у державному лісовому фонді, право вимагати у суб'єктів господарювання документального підтвердження на здійснення тих чи інших господарських заходів у державному лісовому фонді. Що стосується приватних лісовласників, то допомога Державної лісової охорони може бути їм надана у разі офіційного звернення. Державна лісова охорона повинна нести відповідальність за самовільні рубки в державному лісовому фонді.

На регіональному рівні управління лісами здійснюють регіональні представництва Державної лісової охорони.

На місцевому рівні користування лісами здійснюють державні лісові підприємства, підпорядковані Центру управління державними лісами, державні лісові підприємства підпорядковані Державному управлінню лісами охоронного призначення, недержавні лісові підприємства та приватні лісовласники. Недержавні підприємства, які здійснюють лісогосподарську діяльність, повинні отримати для цього ліцензію в органах Державної лісової служби, яка видається за умови

дотримання встановленої технології проведення лісогосподарських робіт та відповідності статутних документів чинному законодавству України.

Реорганізація системи управління лісами, зокрема і структури державних органів, є об'єктивною необхідністю, оскільки лісопромислові та лісогосподарські інтереси постійно знаходяться в суперечливих стосунках і їх об'єднання в одних руках не дає позитивних результатів, тим паче за сучасного стану лісових ресурсів, які потребують розширеного відтворення, а не посиленої експлуатації.

### Література:

1. Лісовий Кодекс України // Кодекси України. — К.: Юрінком Інтер. — 1997. — Кн. 3. — С. 104—131.
2. Про затвердження Державної програми "Ліси України" на 2002—2015 роки: постанова Кабінету Міністрів України № 581 від 29.04.2002 р.: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Брилінський С., Лазор О. Актуалізація проблеми державного управління лісовим господарством України // Ефективність державного управління. — 2007. — № 12 — С. 264—271.
4. Голуб О. А. Лісове господарство і бюджетна система України: проблеми та можливості їх вирішити // Економіка України. — 2000. — № 5 — С. 28—31.
5. Синякевич І. Європейський досвід в оподаткуванні лісового сектора // Деревообробник. — 2000. — № 13 — С. 2—3.

Стаття надійшла до редакції 19.07.2011 р.

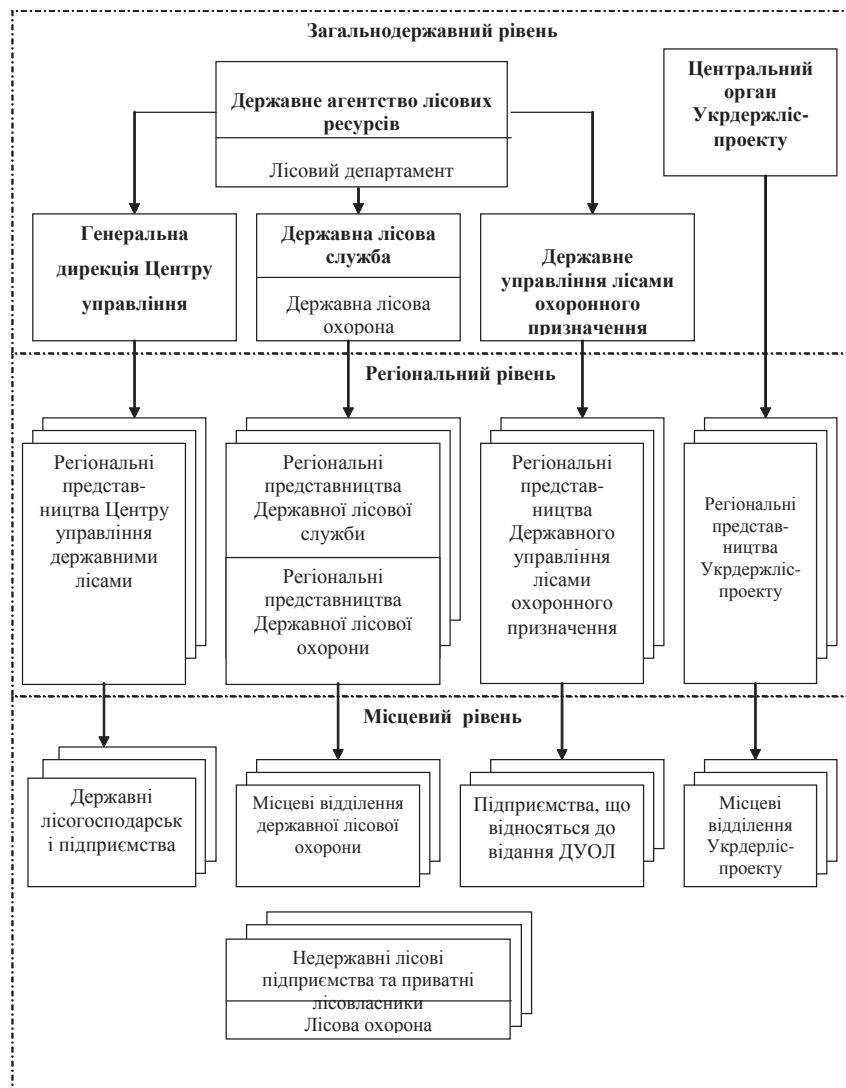


Рис. 1. Схема державного управління лісовим господарством України, що пропонується до впровадження

агентства лісових ресурсів призначає генерального директора Центру (чи раду директорів), визначає обсяги виходу продукції, укладання договорів на виконання робіт, що замовляються і субсидуються державою.

Діяльність лісових підприємств, у власності яких перебувають ліси недержавної форми власності, також, як і у державних лісах, повинна ґрунтуватися на нормативних документах, які складаються Державним агентством лісових ресурсів та підлягають контролю з боку Державної лісової служби та Інспекції при Міністерстві екології і природних ресурсів.

На нашу думку, з підпорядкування Держлісгоспу України необхідно вилучити Укрдепжліспроект і покласти на нього обов'язки щодо проведення лісовпорядкувальних робіт, екологічної експертизи, екологічної сертифікації лісів та їх інвентаризації, надання технічної та консультативної допомоги недержавним лісовласникам. Такий орган і його підрозділи повинні пройти процедуру акредитації і працювати на засадах ринкової економіки [3].

Розглянемо схему органів управління, яка у даному випадку є трирівневою: загальнодержавний рівень, регіональний та місцевий. На загальнодержавному рівні структура управління представлена Державним комітетом лісового господарства України, Генеральною дирекцією Центру управління державними лісами, Державним управлінням лісами охоронного призначення, Державною лісовою службою та Центральним органом Укрдержліс-проект (рис. 1).