

УДК 330.15 : 630*6

Шубалий О.М., к.е.н., доцент

Луцький національний технічний університет

ОЦІНКА МОЖЛИВОСТІ ЗАПОЗИЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ У ЛІСОВОМУ КОМПЛЕКСІ

У статті проведено аналіз досвіду провідних європейських країн щодо формування ефективної системи управління у лісовому комплексі в умовах ринкових відносин. Проведено оцінку доцільності і можливості застосування в Україні окремих організаційних форм державного управління з погляду на перспективи подальшої євроінтеграції. Запропоновано пріоритетні напрями трансформації системи управління у лісовому комплексі.

Ключові слова: лісовий комплекс, система управління, трансформація, ринкові відносини, європейська інтеграція.

Шубалый А.М.

ОЦЕНКА ВОЗМОЖНОСТИ ЗАИМСТВОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ЛЕСНОМ КОМПЛЕКСЕ

В статье проведен анализ опыта ведущих европейских стран по формированию эффективной системы управления в лесном комплексе в условиях рыночных отношений. Проведена оценка целесообразности и возможности применения в Украине отдельных организационных форм государственного управления с точки зрения дальнейшей евроинтеграции. Предложены приоритетные направления трансформации системы управления в лесном комплексе.

Ключевые слова: лесной комплекс, система управления, трансформация, рыночные отношения, европейская интеграция.

Shubalyi A.M.

ASSESSING THE POTENTIAL BORROWING EUROPEAN EXPERIENCE TRANSFORMATION OF MANAGEMENT FOREST COMPLEX

The paper analyzes the experience of leading European countries to establish an effective system of management in the forestry sector in market conditions. Evaluation of the feasibility and applicability of Ukraine of certain organizational forms of government in terms of the prospects for further integration. A priority directions of the transformation of governance in the forest sector.

Keywords: forestry, governance, transformation, market relations, European integration.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями. Важливим етапом перед вибором та обґрунтуванням перспективних напрямків трансформації системи управління лісовим комплексом (ЛК) в Україні є вивчення цінного європейського досвіду вирішення цих проблем, що дозволить оцінити переваги та недоліки різних типів структур управління, співвіднести їх з історичними передумовами та національними традиціями, менталітетом нашого народу. Важливо також взяти до уваги складну соціально-економічну, політичну та екологічну ситуацію в Україні та пріоритети розвитку держави на довгострокову перспективу.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Дослідженнями зарубіжного досвіду вирішення еколого-економічних проблем організації системи управління ЛК та розробкою пропозицій щодо її трансформації в Україні активно займалися ряд вітчизняних вчених та практиків: О.Врублевська, А.Дейнека, С.Кирилюк, В.Ковалишин, С.Миклуш, С.Пивовар, Л.Полякова, М.Попков, О.Рожен, Н.Савушик, І.Синякевич, І.Соловій, В.Сторожук, З.Толчанова, Ю.Туниця, І.Юхновський та інші [1-14].

Цілі статті. Метою статті є вивчення досвіду провідних європейських країн щодо формування ефективної системи управління у лісовому комплексі в умовах ринкових відносин, проведення оцінки доцільності і можливості застосування в Україні окремих організаційних форм державного управління з погляду на перспективи подальшої євроінтеграції, визначення пріоритетних напрямів трансформації системи управління у лісовому комплексі.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Перш за все, важливо дослідити особливості організації системи управління та ефективність роботи лісових комплексів сусідніх країн – Польщі, Туреччини, Словаччини, оскільки історія розвитку України та її сучасні національні традиції формувалися під впливом та тісно переплігалися з традиціями цих країн, частина цінностей яких були запозичені, а населення постійно порівнює параметри розвитку усіх сфер життєдіяльності, і в тому числі показники ефективності роботи цих важливих ланок національних господарств відповідних країн.

З огляду на перспективи подальшої Європейської інтеграції найважливішим стратегічним партнером України є Республіка Польща. Центральним органом управління лісовим сектором у Польщі є Міністерство охорони навколишнього середовища, у складі якого працює окремих підрозділ – Відділ охорони лісової природи та ландшафтів. Основним органом управління у державних лісах є державна холдингова компанія „Державні ліси Польщі”, яка здійснює організацію рубок і лісогосподарських робіт, продаж деревини, сертифікацію, охорону і захист лісу.

Дана компанія має трьохрівневу структуру управління:

1 рівень – генеральна дирекція.

2 рівень – 17 регіональних дирекцій.

3 рівень – надлісництва (439) і спеціалізовані підприємства регіонального підпорядкування (26). До складу надлісництв, у свою чергу, входять лісництва.

Ці структури діють на засадах фінансової самостійності, покривають видатки на свою діяльність із власних доходів. Фінансування Генеральної та регіональної дирекцій здійснюється за рахунок коштів лісового фонду, який формується переважно за рахунок відрахувань від вартості продажу деревини в результаті діяльності надлісництв та прибутку від участі у діяльності товариств, а також бюджетних дотацій. Замовлення на проведення рубок, лісовідновлення, лісовирощування й інші роботи це підприємство передає приватним фірмам, але вся заготовлена деревина належить державному підприємству [5].

Важливо відзначити, що на відміну від України, де право розпорядження державними лісами передано обласним адміністраціям і органам місцевого самоврядування, у Польщі основні повноваження по розпорядженню державними лісами делеговані Генеральній дирекції, яка має право самостійно визначати внутрішню структуру холдингу, у тому числі і територіальну.

У Польщі динамічно розвивається деревообробна, меблева та целюлозно-паперова промисловість. Працює 6 великих целюлозно-паперових комбінатів, ряд заводів по виробництву деревних плит, значна кількість лісопильних та меблевих виробництв. Державний холдинг „Державні ліси Польщі” працює на принципах самоокупності, практично не використовуючи належних коштів з державного бюджету на лісогосподарську діяльність. Приватні власники лісу отримують з бюджету дотації, які повністю чи частково покривають витрати на лісорозведення, компенсацію збитків і підготовку спрощеного плану лісовпорядкування [8].

У Туреччині майже усі ліси перебувають у державній власності, хоча є незначна кількість приватних та комунальних лісів. Державна структура управління чітко визначена. Центральним органом виконавчої влади у даній сфері є Міністерство

лісового господарства Туреччини, яке у своєму підпорядкуванні має чотири директори:

- генеральний директорат лісового господарства, якому підпорядковані 27 регіональних дирекцій, яким, у свою чергу, – лігоспи та лісництва;
- генеральний директорат лісорозведення і контролю за розповсюдженням ерозії, проведення реконструктивних заходів на деградованих лісових землях;
- генеральний директорат національних парків, мисливського господарства і дикої природи;
- генеральний директорат по зв'язках з лісовими селами, який вирішує їх проблеми.

Останні три директори мають у підпорядкуванні 9 спільних регіональних директоратів, яким підпорядковуються лісові розсадники, інженерні підрозділи, національні парки та інші структури. Тобто, у структурі міністерства функціонують дві незалежні служби, що створює додаткові труднощі. Крім міністерства, лісовий сектор Туреччини включає об'єднання лісових сіл, галузеві організації освіти і науки, недержавні організації та підприємства лісової промисловості, які перебувають переважно у приватній власності [12, 13].

Деревообробна промисловість представлена переважно дрібними приватними лісопильними підприємствами, які орієнтуються переважно на вітчизняний ринок та працюють нестабільно. Динамічно розвиваються целюлозно-паперові виробництва, які мають значний потенціал для розвитку. Виробництво паперу зосереджене переважно у приватній власності, а целюлозне – у державній [12].

Словаччина, яка межує з Україною на Заході, також відноситься до лісозабезпечених країн Європи – рівень лісистості становить близько 40,8% [7]. Особливістю системи державного управління у сфері ЛК Словаччини є відсутність спеціалізованого міністерства. Питаннями лісового господарства займається Міністерство землеробства, у структурі якого виділена Секція лісового господарства, у підпорядкуванні якої перебувають 8 крайових (регіональних) лісових управлінь, котрим, у свою чергу, підпорядковано 48 обласних лісових управлінь.

У державних лісах працює єдина управляюча організація – „Ліси Словацької республіки”, генеральна дирекція якої має 4 управління, що відповідають за такі напрямки діяльності, як технічний розвиток (в тому числі ведення лісового господарства), торгівля, економіка і фінанси, організація виробництва. До складу „Лісів Словацької республіки” входять 26 лісових підприємств, підприємство, яке займається насінництвом, і підприємство по технічному обслуговуванню лісогосподарської техніки.

Отже, аналіз системи управління лісовим господарством у Словаччині свідчить про нерозділеність господарських, управлінських і контрольних функцій, які зосереджені у лісових управліннях різних рівнів. Серед позитивних моментів можна відмітити забезпечення самоокупності та прибутковості роботи державної лісової компанії „Ліси Словацької республіки”, а також створення ефективної системи фінансування лісового сектору через спеціальний Державний фонд покращення ведення лісового господарства [1].

До лісозабезпечених європейських країн та найближчих сусідів України можна також віднести Чеську Республіку. Центральним органом державного управління лісовим сектором Чеської Республіки є Міністерство сільського господарства. До його складу входять чотири департаменти, які безпосередньо займаються лісовим господарством:

- Департамент розвитку лісового сектору;
- Департамент лісової політики;

- Департамент лісового планування;
- Департамент лісового господарства і полювання.

Лісовий сектор міністерства сільського господарства має 14 регіональних і 78 районних представництв. Останнім часом в Чехії намітилася тенденція передачі більшої частини повноважень з республіканського на регіональний рівень. Держава володіє 63% лісів, з яких 54,3% знаходиться в управлінні державної лісової компанії „Ліси Чеської Республіки”. Її засновником було міністерство сільського господарства. Безпосереднім веденням лісового господарства зайнято 90 лісових підрозділів (5 лісових підприємств і 85 лісових округів). Лісові підприємства виконують всі лісові операції самостійно, завдяки чому штаб-квартира компанії може репрезентативно оцінити вартість і доцільність їх проведення.

У лісах Чеської Республіки працює також державне підприємство, якому підпорядковані ліси оборонного призначення. Асоціація муніципальних і приватних власників Чеської Республіки об'єднує понад 700 недержавних власників лісу (комуни, муніципалітети, близько 90% крупних приватних власників, лісові кооперативи), які володіють близько 10% лісових земель. Лісові підприємства, що представляють інтереси муніципалітетів і працюють у лісах навколо міст, створені у формі акціонерних товариств, усі акції яких належать відповідному місту [9].

Не менш цінним для України є досвід країн колишнього Радянського Союзу, які стали членами Європейського Союзу. Зокрема, Естонія відноситься до країн, які прискореними темпами збільшують площу лісів (порівняно з 1958 роком вона збільшилася у 1,7 рази). Основним органом управління у лісовому секторі Естонії є Міністерство охорони навколишнього середовища, у складі якого функціонує лісовий департамент, до функцій котрого входить: розробка лісової політики, законодавчих актів у сфері лісового господарства, підготовка і фінансування державних програм розвитку лісового сектора, координація складання довгострокового плану розвитку лісового сектору; збір та аналіз інформації про стан лісового сектору; контроль за веденням мисливського господарства; надання підтримки приватним лісовим власникам, включаючи підготовку пропозицій щодо надання фінансової допомоги; координація роботи з інвентаризації ключових біотопів і надання фінансової допомоги для їх охорони; здійснення міжнародної співпраці.

А у Латвії основним органом управління у сфері лісового господарства є Державна лісова служба, яка контролює ведення лісового господарства, не проводячи жодних господарських операцій [14]. Підрозділами міністерства на регіональному рівні є 15 служб охорони навколишнього середовища повітів, які контролюють стан лісів, займаються видачею дозволів, організують проведення робіт з охорони лісових екосистем і консультацій для приватних власників лісу.

Всіма державними лісами країни управляє за дорученням профільного міністерства державне агентство – РМК. Найвищим директивним органом агентства є виборна на 3 роки наглядова рада, яка складається з представників парламенту, профільного міністерства, міністерства економіки, а також інших представників, рекомендованих профільним міністерством. До компетенції наглядової ради входить призначення генерального директора, ухвалення бюджету й економічної політики агентства, затвердження шкали заробітної плати і тарифної сітки співробітників [11].

Найбільшим лісоресурсним потенціалом серед країн Європи відзначаються такі скандинавські країни як Швеція і Фінляндія. Структура власності на ліси також схожа в цих країнах – велика частина лісів належить приватним власникам, що природно відображається на якості ведення лісового господарства.

У Фінляндії керівництво реалізацією політики сталого і невиснажливого використання відновлюваних природних ресурсів здійснюється Міністерством

сіського і лісового господарства. Міністерству підпорядковані 13 регіональних лісових центрів, на які покладені функції сприяння розвитку лісового господарства і контролю за дотриманням лісового законодавства в межах відповідної території. Крім того, функціонує Центр розвитку лісового господарства „Таріо”, який підтримує взаємодію лісових центрів по усій країні та здійснює експертну підтримку.

В підпорядкуванні міністерства перебуває також Лісова служба – державна структура, що займається утриманням земель і водойм державної форми власності. Основними функціями Лісової служби є ведення лісового господарства на основі екологічності й інтересів користувачів і споживачів, а також природоохоронна діяльність. Важливою ланкою у системі управління є також Науково-дослідний інститут лісу, який займається науково-дослідними роботами в цілях підтримки і розвитку сталого лісокористування. Дана система визначає правила поведінки та контролює діяльність не лише державних та корпоративних, а й приватних власників лісу, які з метою відстоювання власних інтересів створили близько 150 лісогосподарських об'єднань [2].

У Фінляндії діє 170 крупних лісопильних підприємств, які орієнтовані на експорт своєї продукції. Крім того, функціонує близько 4000 дрібних лісопильних виробництв, які виготовляють пиломатеріали для потреб будівництва. Виробництво фанери здійснюється на 16 підприємствах, які виготовляють березову фанеру, змішані сорти фанери з ялини і берези, різні види облицювальної фанери, а також ребристі і рейкові столярні плити. ДСП виготовляються на 4 підприємствах, деревно-волокнисті плити – на 2 підприємствах [3].

У Швеції приватним власникам та державі належить менша частка лісів, ніж у Фінляндії – відповідно 52% та 17%, тоді як компаніям належить близько 24%. Національне лісове агентство Швеції виконує лише функції контролю та підтримки. Найбільшим власником лісу є державна акціонерна компанія Sveaskog, 100% акцій якої належить державі без права їх продажу на фондовому ринку. За право користуватися державним майном компанія відраховує 50% чистого прибутку, а держава не втручається у її справи, якщо рівень рентабельності інвестованого капіталу вищий нормативного – 5%. Крім цієї компанії, в Швеції функціонують ще дві невеликі державні лісові компанії зі 100% акцій держави. Одна з них – Fastighetsverket – управляє лісовими землями, які мають спеціальні умови для випасання північних оленів, а інша – знаходиться у підпорядкуванні департаменту оборони.

На даний час державна акціонерна компанія являє собою конгломерат лісового господарства і потужностей по переробці, серед яких переважає лісопильне виробництво. Лісопереробні потужності планується виставити на продаж. Серед 7 членів правління цієї компанії лише один представляє міністерство промисловості, а решта призначаються державою, але не є держслужбовцями. Потужності поглибленої деревообробки, целюлозно-паперові та лісохімічні виробництва перебувають у приватній власності.

Лісопильний сектор Швеції стабільно розвивається. При цьому тенденція укрупнення бізнесу за допомогою злиття і поглинання малих підприємств крупними концернами продовжується вже не одне десятиріччя й особливо чітко спостерігається в даний час. Така ж тенденція спостерігається і в целюлозно-паперовому виробництві – найбільшій галузі ЛК [4; 10].

Надзвичайно важливо також вивчити досвід Німеччини як провідної країни Європейського Союзу. У Німеччині діє федеральний закон про ліси, де закладені загальні принципи, на яких базуються закони окремих федеральних утворень (Земель). Його основне положення – лісова площа повинна зберігатися і збільшуватися. Вважається, що в Землях Німеччини діє трьохрівнева структура управління:

1. Міністерство (рівень Землі);
2. Дирекція лісового господарства (в окремому регіоні Землі);
3. Лісгосп.

Проте в багатьох землях, зокрема Нижній Саксонії, другий рівень відсутній. Багато Земель планують його ліквідувати в майбутньому. Безпосередньо в підпорядкуванні міністерства знаходиться управління планування (інвентаризація, картографія, планування і т.п.), дослідницький інститут, школа лісових робітників. В підпорядкуванні дирекції перебуває машинний парк, де зосереджена важка лісова техніка для лісозаготівлі та будівництва лісових доріг [6]. Але незважаючи на високий рівень фінансового забезпечення лісового господарства, держава надає значні інвестиції для підтримання збалансованого ведення лісового господарства в приватних, комунальних і державних лісах.

Висновки. Отже, на основі проведеного дослідження зарубіжного досвіду організації системи управління ЛК з позицій можливості його застосування у процесі реформування системи управління в Україні можна зробити ряд важливих висновків:

1. Кожна країна будує систему управління ЛК відповідно до власного адміністративного устрою, соціально-економічної та політичної ситуації, наявного лісоресурсного потенціалу, рівня розвитку ринкової інфраструктури та зовнішнього оточення, тому вони відрізняються за структурою, повноваженнями, принципами організації взаємодії та функціями окремих рівнів управління, завданнями первинних ланок.

2. Жодна з країн у процесі реформування системи управління ЛК не намагалася копіювати досвід сусідів або провідних розвинутих країн, які забезпечили високий рівень ефективності функціонування усіх ланок ЛК. Структурні трансформації повинні відбуватися поетапно з урахуванням, за можливості, позицій різних зацікавлених сторін (держави, місцевих громад і населення) та мати відповідне нормативно-правове і методичне, інституціональне, фінансове, кадрове та технічне забезпечення.

3. Питання реформування відносин власності на лісові ресурси у напрямку надання пріоритету приватній, державній чи комунальній не є ключовим фактором, що визначає ефективність функціонування ЛК як цілісної та багатофункціональної системи управління.

4. Не виявлено і певних закономірностей щодо залежності адміністративного статусу керівного органу управління ЛК та ефективності його роботи. Хоча в багатьох країнах орган управління ЛК не піднесений до рівня окремого міністерства (як у Туреччині), а перебуває у підпорядкуванні Міністерства природних ресурсів чи охорони навколишнього середовища (як у Польщі та Естонії) або Міністерства сільського господарства (як у Словаччині). А, наприклад, у Фінляндії цими питаннями займається Міністерство сільського і лісового господарства. Натомість у Чехії не виділено окремого органу управління ЛК, а загальне управління здійснюють чотири департаменти у структурі Міністерства сільського господарства. У країнах, які мають федеративний устрій (Німеччина), окремі федеративні утворення, як правило, мають власні органи управління ЛК (у Німеччині, навіть, на рівні міністерств) з більшими повноваженнями щодо оперативного й тактичного управління процесами, що відбуваються у лісовому комплексі, а питання стратегічного управління є переважно прерогативою центральних органів влади федерації.

5. У міжнародній практиці не вироблено єдиного підходу щодо організації системи управління лісами, які перебувають у власності держави та муніципальних утворень. У ряді країн Європи (Польща, Чехія, Словаччина) управління державними лісами здійснює державна холдингова компанія, яка має розгалужену мережу у регіонах та займається переважно лісгосподарською діяльністю.

6. Країни, у яких частина лісів перебуває у приватній власності і які мають невелику площу, держава через механізм цільового фінансування, надання дотацій (наприклад, Польща) або зі спеціальних фондів повністю чи частково компенсує витрати приватних власників на відтворення та догляд за лісами, складання планів лісовпорядкування. Значну підтримку приватним лісовласникам надають також державні лісгосподарські структури, як правило, вона полягає в охороні лісів, наданні необхідної техніки, насіння та посадкового матеріалу. Широкого розповсюдження у багатьох країнах (Туреччина, Німеччина) набула кооперативна форма об'єднання дрібних приватних лісовласників, у Фінляндії створюються окремі лісгосподарські об'єднання, а у Словаччині лісове господарство на приватних лісах ведуть державні структури.

7. Важливими ланками ЛК кожної лісозабезпеченої країни є деревообробна та целюлозно-паперова промисловість, які у переважній більшості країн перебувають у приватній власності, оскільки це сприяє залученню додаткових інвестицій у розвиток виробництва, хоча у ряді країн (Швеція) окремі деревообробні потужності мають державні підприємства. Найбільш поширеними формами закупівлі деревини є „продаж лісу на корені”, аукціони, біржові торги, прямі контракти

Отже, створення дієвої системи управління ЛК є найважливішим завданням, що постало сьогодні перед вітчизняною наукою та практикою. Адже трансформаційні процеси, що відбувалися у лісовому комплексі починаючи з 90-х рр. ХХ ст. в Україні, не дали позитивних результатів, а бездіяльність у майбутньому може призвести до занепаду створеної попередніми поколіннями лісівників інфраструктури та втрати потенційних вигод, які може дати у перспективі ЛК національному господарству країни. Тому основну увагу у подальших дослідженнях потрібно зосередити на подальшому обґрунтуванні теоретико-методологічних положень, які сформулюють базис для вирішення проблеми вдосконалення системи управління у лісовому комплексі.

Список використаних джерел:

1. Кротова Н. Управление государственными лесами в Словакии – мнение участника учебной стажировки в странах ЕС // Международная конференция «Поддержка реформ в лесном секторе России и стран Юго-Восточной Европы опытом стран – новых членов Евросоюза. Пушкино, 21-22 марта 2007 г.
2. Леса и лесное хозяйство Финляндии // Министерство сельского и лесного хозяйства. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mmm.fi>.
3. Лесное хозяйство Финляндии // Сборник „Деловая Финляндия-2002”. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rwt.ru/an.asp?show=a035>.
4. Лесопромышленный комплекс Швеции и Финляндии // Бюро деловой поддержки «Руна» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://rwt.ru/an.asp?show=a039>.
5. Лісове господарство України: стратегія розвитку / За ред. І.Р. Юхновського. – К.: Наука. – 2003. – 34 с.
6. Отчет об учебной поездке в Германию группы украинских специалистов лесного хозяйства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua>.
7. Полякова Л., Попов М., Савущик Н., Пивовар С. Леса и лесное хозяйство Словацкой республики // WoodBusiness № 4/2002 – 1/2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/74>.
8. Полякова Л., Попков М., Кирилюк С., Пивовар С. Леса и лесное хозяйство Польши // WoodBusiness. – №2. – 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/182>.
9. Полякова Л., Попков М., Савущик Н., Пивовар С. Лесное хозяйство и институциональная структура лесного сектора Чешской республики // WoodBusiness № 3/2002. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/180>.
10. Полякова Л., Попков М., Сторожук В., Кирилюк С. История развития государственной собственности на леса в Швеции // WoodBusiness № 2/2004. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/271>.
11. Полякова Л., Попков М., Сторожук В., Кирилюк С. Леса и лесное хозяйство Эстонии // WoodBusiness № 3 /2004. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/279>.
12. Полякова Л., Попков М., Сторожук В., Кирилюк С. Леса и лесной сектор Турции // WoodBusiness № 4/2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua/node/201>.
13. Пряникова Ю. Кто защитит папу Карло? // Компаньон, 14 вересня 2005р.
14. Савущик М., Попков М. Наукові ліси Латвії // Лісовий і мисливський журнал. – №6. – 2006. – С.16-17.

Рецензент Голян В.А..