

# Пріоритети лісової політики України

У статті розглянуті теоретичні аспекти лісової політики та визначено її сутність. Розкриті основні чинники, які визначають характер і напрями лісової політики в Україні. Здійснено аналіз динаміки та структури надходжень збору за спеціальне використання лісових ресурсів до зведеного бюджету. Досліджені сучасні світові тенденції і обґрунтовані пріоритети лісової політики України.

**Ключові слова:** ліс, лісові ресурси, лісова екосистема, лісова політика.

В статьи рассмотрены теоретические аспекты лесной политики и определена ее сущность. Раскрыты основные факторы, определяющие характер и направления лесной политики в Украине. Осуществлен анализ динамики и структуры поступлений сбора за специальное использование лесных ресурсов в сводный бюджет. Исследованы современные мировые тенденции и обоснованы приоритеты лесной политики Украины.

**Ключевые слова:** лес, лесные ресурсы, лесная экосистема, лесная политика.

*In the articles of considered theoretical aspects of forest politics and her essence is certain. Opening basic factors that determine character and directions of forest politics in Ukraine. The analysis of dynamics and structure of receivable collection is carried out for the special use of forest resources in a summary budget. Modern world tendencies priorities of forest politics of Ukraine are investigational.*

**Keywords:** the forest, forest resources, forest ecosystem, forest politics.

**Постановка проблеми.** Організація раціонального використання, охорони, захисту і відтворення лісів є стратегічно важливим завданням. На даний час все виразніше усвідомлюється проблема не безмежних природних ресурсів, обмеженої здатності до нейтралізації і поглинання негативних антропогенних дій. За останні століття концентрація вуглевислоти в атмосфері підвищилася майже на 20% тоді як площа світових лісів у результаті рубок і пожеж щорічно скорочується на 0,7%. Одночасно ліс відіграє важливе значення для соціально-економічного розвитку суспільства.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Питанням раціонального лісокористування присвячена низка наукових праць вітчизняних та зарубіжних вчених. Це роботи: І. Бистрякова, В. Бондаря, Ф. Бутинець, П. Вейола, Х. Виртен, Т. Вовчук, О. Голуб, Г. Дитерле, В. Жука, А. Ісаєва, О. Канчурова, Г. Кірейцева, Я. Коваль, М. Лосева, Н. Малюги, А. Петрова, А. Писаренко, В. Резанова, В. Савчука, І. Синякевича, В. Страхів, М. Суттера, В. Шевчука та інших.

**Метою статті** є розкриття економічної сутності та визначення основних напрямів лісової політики України.

**Виклад основного матеріалу.** Україна на даний час є учасником близько 20 міжнародних конвенцій та двосторонніх угод щодо охорони навколошнього природного середовища. Виконання Україною зобов'язань, що випливають із них, потребує приведення внутрішньої лісової політики у відповідність з нормами міжнародного права й урахування існуючої міжнародної практики під час розроблення нових законодавчих актів. Зокрема, Україна зобов'язалася здійснювати дії, спрямовані на збільшення поглинання вуглевислоти з атмосфери лісовою рослинністю; підтримку балансу кисню, обмеження промислових викидів у навколошнє середовище.

Вирішення зазначених питань можливе тільки за умов істотного поліпшення стану лісів країни, їхньої охорони й захисту і відповідно вимагає переходу до стійкого управління лісокористуванням, проведення ефективної лісової політики.

Лісова політика є тим правовим полем, де встановлюються правила взаємодії держави і лісового сектору. Лісова політика визначає мету та напрями розвитку лісового сектору економіки, а лісоуправління – це система дій або програм, спрямованих на досягнення у рамках чинного законодавства цілей, сформульованих в лісовій політиці.

Актуальність дослідження пріоритетів лісової політики зростає у зв'язку з очікуванням значних кліматичних змін, рівень дії яких може перевершити відтворюючі можливості лісових екосистем і призвести до їхньої необоротної деградації. Разом із тим механізми управління лісокористуванням в Україні є недостатньо ефективними, існує необхідність у розробці лісовідновлюючих правил і нормативів, у тому числі як традиційних таксаційних, так і призначених для оцінки біопродукційного процесу лісових екосистем.

У контексті очікуваних кліматичних змін біосферні функції лісових екосистем України здобувають глобальне значення. Представляється очевидним, що тільки повний вуглецевий бюджет наземних екосистем відповідає основним цілям Кіотського протоколу ратифікованого Україною в лютому 2004 року. Тому забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства, підвищення ефективності лісокористування є пріоритетними науковими проблемами.

Перехід на стійке лісокористування також актуалізує проведення ґрунтовних наукових досліджень щодо виявлення закономірностей функціонування природних комплексів, їхньої екологічної стабільності, допустимих меж антропогенного впливу тощо. На даний час, коли виходом з важкого економічного становища країни багато економістів бачать в активізації використання сировинних ресурсів, проблема стійкого використання лісових ресурсів здобуває нового значення.

Аналіз розвитку лісового господарства України засвідчує обмеженість лісових ресурсів, лісистість території становить лише 14,3%. Основні масиви лісів зосереджені в Карпатах, на

## ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ТА ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Полісся та в горах Криму. При цьому 90% лісозаготівельної промисловості сформувалося в Карпатах та Поліссі. Середній показник відтворення лісів за останні десять років становить 62,08 тис. га. Середній показник заготівлі деревини за останніх десять років становить 16,4 млн. куб. м, у тому числі від рубок головного користування 6,9 млн. куб. м. Частка надходжень збору за спеціальне використання лісових ресурсів у доходах зведеного бюджету України за 2001–2011 роки в середньому становить 0,08% (див. табл.).

Безперервно протягом ряду років зростає обсяг розрахункової лісосіки, який на даний час становить близько 15 млн. куб. м деревини. На середньострокову перспективу перед лісовим господарством ставляться нові завдання. Визначено, що серед основних завдань до 2015 року у порівняні з 2010 роком належать: забезпечення зростання площа лісорозведення на 275,3%; площа відновлення лісів – 0,3; площа лісів на якій будуть проводитись рубки формування і оздоровлення лісів – 0,5; обсягу загального запасу заготовленої під час проведення рубок формування і оздоровлення лісів деревини – 2,0; протяжності створених протипожежних розривів, мінералізованих смуг, що доглядаються, – 2,0; обсягу середніх витрат на 1 тис. гектарів мисливських угідь, пов'язаних з охороною і відтворенням мисливських тварин, – 20,7; кількості диких тварин у мисливських угідях – 24,2; площа, на якій буде проведена інвентаризація лісів, – 980,0; обсягу заготовленої під час проведення рубок головного користування ліквідної деревини – 1,8; протяжності збудованих, реконструйованих і відновлених доріг лісогосподарського призначення – 4,7; площа, на якій проводиться безперервне лісовпорядкування на 23,7%. До важомих належать завдання щодо вдосконалення існуючих та впровадження нових способів і методів раціонального використання лісових ресурсів, поліпшення технічного переозброєння лісозаготівельного виробництва, застосування економічно і екологічно ефективних технологій утилізації деревних відходів, підвищення експортного потенціалу галузі, залучення в галузь інноваційних технологій.

Разом із цим практика лісоуправління підтвердила правильність висловлення М. Орлова, що лісоуправління без лі-

совпорядкування сліпо і без лісовпорядкування неможливо забезпечити організацію рівномірного не виснажливого багатоцільового використання лісів, їх охорони, захисту і відтворення. Разом із тим лісовпорядкування, будучи дією, що періодично повторюється в одному і тому ж лісництві кожних 10 років, є не лише організуючим механізмом лісового господарства, а й контролюючим його [3].

А. Петров зазначає, що сукупність умов і форм реалізації функцій державного управління називається системою державного управління лісовим господарством. Класифікуючи системи управління лісами, він розглядає такі їх види: управління лісами і ведення лісового господарства при централізованій плановій економіці; управління державними лісами і ведення лісового господарства в умовах ринкової економіки; приватне лісоволодіння; управління лісами і ведення лісового господарства в умовах економіки перехідного періоду. Одночасно А. Петров виділяє такі елементи системи управління лісовим господарством, як: права і форми власності на лісовий фонд; суб'єкти лісових відносин, їх компетенція в державному управлінні лісовим господарством; відносини органів управління лісовим господарством з лісокористувачами, організація фінансування відтворення, охорони і захисту лісів [2].

Таким чином забезпечення розвитку лісового господарства потребує насамперед збалансування механізмів лісоуправління та лісовпорядкування.

Відповідно до державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 роки передбачено, що забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства, можливо шляхом удосконалення системи: ведення лісового господарства з використанням позитивного вітчизняного та міжнародного досвіду; лісовпорядкування з використанням геоінформаційних технологій; інформаційного забезпечення лісового господарства; збереження лісів переважно у державній власності; запровадження принципу сталого розвитку лісового господарства та невиснажливого лісокористування; природозберігаючого комплексного використання лісових ресурсів з урахуванням їх ландшафтного і водорегулюючого значення; зменшення обсягу суцільних рубок, заміни їх на поступові і

### Надходження збору за спеціальне використання лісових ресурсів до зведеного бюджету за 2008–2011 роки, тис. грн.

Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	План на рік	Виконано	Відсоток виконання, %	Частка у доходах зведеного бюджету, %
2001	46127,6	47196,9	102,32	0,09
2002	49211,2	57794,7	117,44	0,09
2003	62594,4	60329,5	96,38	0,08
2004	63337,1	68852,5	108,71	0,08
2005	66223,2	80008,8	120,82	0,06
2006	87801,9	99094,4	112,86	0,06
2007	132227,2	173078,6	130,89	0,08
2008	133223,3	213256,1	160,07	0,07
2009	174461,2	213263,2	122,24	0,08
2010	189417,1	219326,8	115,79	0,07
2011	232292,4	269459,5	116,00	0,07

\* Складено за даними [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

## ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ТА ВИДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

вибіркові; збільшення площі лісів шляхом виконання робіт з лісорозведення; збереження біорізноманіття лісів; ведення державного обліку лісів; проведення моніторингу стану та інвентаризації лісів; здійснення лісогосподарських заходів з урахуванням регіональних екологічно-економічних та соціальних особливостей, зокрема запровадження технології проведення гірських лісозаготівель на основі використання природозберігаючих систем машин та механізмів, заміни похідних ялинників на корінні деревостани, виконання робіт з реабілітації лісів на радіоактивно забруднених територіях, проведення постійного радіологічного моніторингу, створення та вирощування стікіх до екстремальних природних умов лісових біогеоценозів; удосконалення законодавства з питань лісового господарства та його гармонізація з міжнародними принципами сталого розвитку та управління лісами; створення конкурентних зasad надання послуг лісовому господарству; покращення наукового та кадрового забезпечення розвитку галузі лісового господарства; забезпечення: розвитку лісової інфраструктури (дороги, мости, підпірні стінки, гідротехнічні споруди тощо); участі у роботі міжнародних лісівничих організацій, виконання міжнародних зобов'язань України щодо лісів; екологічного виховання населення, провадження еколого-просвітницької діяльності, інформування громадськості про стан лісового господарства; розвитку рекреаційної та туристичної інфраструктури; гармонізації національних стандартів у сфері лісового господарства з відповідними міжнародними стандартами; розширення регіональної прикордонної співпраці з метою координації дій щодо боротьби із шкідниками лісу, ліквідації наслідків стихійного лиха і лісовых пожеж [4].

Проте вирішення зазначених питань залежить від політичного, економічного, соціального та правового аспектів.

Політичний аспект визначає такі показники, як: право на використання лісових ресурсів; право на отримання доходів від лісокористування; повноваження щодо лісоуправління та проявляється в тому, що діяльність лісового господарства здійснюється під впливом політичних сил, які своїм волевиявленням визначають її основні напрями. Економічний аспект проявляється в застосуванні інструментів стимулювання розвитку лісового господарства. Соціальний аспект проявляється в характері взаємовідносин суспільного та природного середовища, що випливають з обов'язку держави щодо формування соціально-екологічної безпеки людини. Організаційний аспект полягає в тому, що лісове господарство знаходитьться у відносинах тісної взаємодії та взаємопливу з органами державної влади.

Ефективність лісоуправління істотно залежить від інституціональної політики, структури інститутів, центральне місце серед яких займає власність, відповідно, механізм надання прав на володіння і користування лісовими ресурсами та відповіальність відповідно до наданих прав.

При розробці стратегії стійкого лісокористування необхідно враховувати, що форми власності на лісовий фонд мо-

жуть забезпечити збалансованість інтересів різних соціальних верств, що є найважливішою передумовою стійкого розвитку лісового господарства. Проте при цьому дуже важливо визначити оптимальне співвідношення між різними формами лісової власності. Важоме значення має створення единого правового, організаційного та економічного механізму державного управління лісовим господарством.

Зарубіжний досвід приватного лісоводіння свідчить про життєздатність діючої системи форм володіння лісами в природних лісах. При цьому тимчасові ліцензії і оренда не забезпечують відповідний рівень господарювання в штучних лісах, оскільки орендарі не зацікавлені в додаткових інвестиціях в громадські ліси у зв'язку з тривалим періодом їх окупності. Ця економічна особливість характерна для усіх лісокористувачів, працюючих в умовах жорсткої конкуренції ринкової економіки, прагнучих понизити свої витрати і збільшити рентабельність. Разом із тим державне управління лісами, незалежно від форми власності на них, здійснюється через лісову політику на основі правових норм, які зобов'язані виконувати усі суб'єкти системи лісокористування; дотримання цих норм забезпечується державним наглядом і судовою владою.

Слід зазначити, що в перехідній економіці трансформація відносин власності на лісовий фонд здійснюється з урахуванням двох взаємоз'язаних тенденцій: з одного боку, історичних і національних особливостей і традицій суспільства, з іншого – в руслі головної тенденції загальносвітової трансформації власності.

На даний час лісова політика України, на нашу думку, має бути спрямована не стільки на зміну власності на лісовий фонд, скільки на створення умов, що забезпечують підвищення ефективності і інтенсивності використання і відтворення лісів. Процес трансформації відносин власності на лісовий фонд повинен здійснюватися поетапно відповідно до правової основи реформування, враховуючи позитивний і негативний зарубіжний досвід у зазначеній сфері. На середньострокову перспективу необхідним є збереження переважно державної власності на лісовий фонд. З цією метою необхідним є створення умов для реалізації усіх повноважень власника – держави щодо управління державною власністю на лісовий фонд з метою формування цілісної системи лісових відносин при різноманітності способів та форм господарювання в лісовому секторі економіки.

При цьому використання лісових земель повинне бути не тільки ефективним, але раціональним. Необхідним є забезпечення гарантованих прав щодо використання лісових ресурсів, що надасть змогу для підвищення заінтересованості у поліпшенні якісного складу, меліорації, внесенні добрив, розширення лісових насаджень.

Важливим є врегулювання питань щодо впливу лісогосподарських підприємств на прилеглі території. Якщо наслідки такого лісокористування є негативними, необхідним є застосування до підприємств санкцій з метою скорочення та

## ЕКОНОМІЧНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ГАЛУЗЕЙ ТА ВІДІВ ЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

запобігання зазначеного. Якщо ж наслідки будуть позитивними, необхідним є розробка механізмів заохочення, зокрема шляхом надання пільг та зниження податків.

На даний час важливим є формування резервів з метою фінансування розвитку лісової інфраструктури; застосування диференційного підходу щодо стягнення податкових платежів за лісокористування.

Економіко-екологічна оцінка лісових ресурсів має ґрунтуватися на певних принципах до яких слід віднести: єдність лісової і економічної політики держави – економіко-екологічна оцінка лісових ресурсів повинна виступати вихідним положенням для вибору цілей розвитку лісового господарства, які виходять із загальнодержавних інтересів; системність оцінки – з одного боку, лісове господарство розглядається як єдиний об'єкт оцінки, а з іншого – як сукупність оцінок різних видів лісових ресурсів. На даний час найбільш раціональним представляється використання «блочного» принципу формування комплексної економіко-екологічної оцінки лісових ресурсів; наукової обґрунтованості – економіко-екологічна оцінка лісових ресурсів має базуватися на глибокому вивчені досягнень вітчизняного та зарубіжного досвіду у зазначеній сфері; адекватності оцінок об'єктивним закономірностям розвитку – врахування імовірнісного, стохастичного характеру реальних процесів, що означає необхідність оцінки сформованих відхилень і таких, які можуть мати місце, панівних тенденцій, визначення можливої області їх розбіжності; безперервності – здійснення періодичного перегляду та уточнення в міру зміни технології виробництва, наявності та стану лісових ресурсів; достовірності – потреба в точності та обґрунтованості їх оцінок; ефективності оцінок – необхідність перевищення економічного ефекту від використання оцінки над витратами при її здійсненні.

### Висновки

Таким чином, економічна сутність лісової політики полягає в діяльності держави щодо забезпечення розвитку лісового

господарства, яка реалізується через систему державного управління в сфері використання, охорони, захисту і відтворення лісів. Структурними елементами лісової політики є: завдання, цілі, та пріоритети розвитку лісового господарства.

З метою розробки і реалізації збалансованого лісоуправління пріоритети лісової політики повинні визначатися вихідячи з динамічності екологічних, економічних та соціальних взаємовідносин між природним та суспільним середовищем. В умовах глобалізації економіки і вироблених міжнародним співовариством вимог до стійкого управління лісами, зарубіжний досвід управління лісовим господарством необхідно враховувати і критично оцінювати в процесі трансформації вітчизняної системи лісоуправління, базуючись на історичних традиціях.

### Література

1. Satto T. Production and distribution of dry matter in forest ecosystems / T. Satto // Tokio Univ. Forests. – 1966. – №16. – P. 1–15.
2. Государственное управление лесным хозяйством: учебное пособие / А.П. Петров, Б.М. Мамаев, В.К. Тепляков, Е.А. Щетинский. – М., 1997. – 304 с.
3. Орлов М.М. Лесоуправление. (Классики отечественного лесоводства / Редколлегия: М.Д. Гиряев, Д.М. Гиряев, А.И. Писаренко, С.А. Родин, В.П. Тарасенко). – М.: ООО Издательский дом «Лесная промышленность», 2006. – 480 с.
4. Постанова Кабінету міністрів України від 16.09.2009 р. №977 «Про затвердження державної цільової програми «Ліси України на 2010–2015 роки» / Кабінет міністрів України // Урядовий кур'єр від 30.09.2009. – №179.
5. Розпорядження Кабінету міністрів України від 18.04.2006 р. №208-р «Про схвалення Концепції реформування та розвитку лісового господарства» / Кабінет міністрів України [Електрон. ресурс]. – Режим доступу до розпорядження: <http://zakon2.rada.gov.ua>
6. Управління відтворенням лісовых біологічних активів: обліково-аналітичне забезпечення: монографія / Пономаренко Т.І., Савчук В.К. – К.: Аграр Медіа Груп, 2010. – 218 с.