В.П. ТКАЧ¹, А.С. ТОРОСОВ²**УДОСКОНАЛЕННЯ ЛІСОВИХ ВІДНОСИН ТА ЛІСОУПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Державна політика у сфері лісокористування, лісовідновлення та збереження лісів формується переважно залежно від динаміки розвитку суспільно-політичних і економічних відносин у країні, ступеня реформування безпосередньо лісових відносин та відповідності лісогосподарської діяльності науково обґрунтованим засадам сталого управління лісами. Розглянуто і визначено основні напрями вдосконалення лісових відносин та реформування системи управління лісовим господарством за її складовими частинами (управління, планування та фінансування) як природного і соціально-економічного об'єкта. Під час реформування лісової галузі України потрібно використовувати європейські моделі удосконалення лісоуправління з урахуванням вітчизняного досвіду і традицій ведення лісового господарства у країні та опиратися на систему науково обґрунтованих рекомендацій.

На початковому етапі реформування потрібно науково обґрунтувати стратегію розвитку галузі, що дасть змогу вирішити питання розвитку лісових відносин у перспективі. Цей етап реформування на галузевому рівні треба розглядати як період, пов'язаний з удосконаленням системи державного управління та формуванням відповідної нормативно-правової бази для забезпечення відповідних перетворень у лісовому господарстві.

Ключові слова: лісове господарство, підприємство, лісові відносини, система управління, реформування, лісова політика, оптимізація, фінансування

Вступ. У сучасних умовах перед лісовою галуззю постають проблеми, які потребують безвідкладного вирішення. У суспільстві все ще недостатньо глибоко усвідомлюють багатогранні екологічні функції лісів, що впливають на соціально-економічні аспекти господарювання. При цьому фактичний стан лісів та лісового господарства України не повною мірою відповідає сучасним екологічним, соціальним та економічним вимогам. Важливим завданням лісової

¹ **ТКАЧ Віктор Петрович** – дійсний член Лісівничої академії наук України, керівник Східного відділення ЛАН України, професор, доктор сільськогосподарських наук, Український науково-дослідний інститут лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г.М. Висоцького, м. Харків, Україна. Тел.: 057-704-10-02; E-mail: tkach@uriffm.org.ua

² **ТОРОСОВ Артем Сергійович** – член-кореспондент Лісівничої академії наук України, старший науковий співробітник, кандидат економічних наук, Український науково-дослідний інститут лісового господарства та агролісомеліорації ім. Г.М. Висоцького, м. Харків, Україна. Тел.: 057-707-80-75; E-mail: torosov@uriffm.org.ua

галузі є раціональне та ефективне використання земель лісового фонду, нарощування лісівничо-екологічного потенціалу лісів України, збільшення їхньої продуктивності та посилення біологічної стійкості [1]. Це передбачає розроблення комплексу заходів, пов'язаних з удосконаленням законодавчо-нормативного регулювання лісових відносин. Тому питання подальшого розвитку лісових відносин, визначення організаційно-економічного і правового механізму реформування лісового господарства країни є надзвичайно актуальними і потребують свого вирішення [1-10].

Метою дослідження є обґрунтування теоретичних підходів та прикладних аспектів реформування лісових відносин, а також системи лісоуправління у країні.

Основні положення. Перетворення в лісовому господарстві мають опиратися на сучасні моделі удосконалення лісоуправління та систему науково обґрунтованих заходів. Реформування системи управління лісовим господарством, з одного боку, залежить від удосконалення лісових відносин на всіх ієрархічних рівнях галузі, а з іншого, і сама система безпосередньо впливає на їхній розвиток. Зазначені процеси мають об'єктивно взаємовпливовий характер (рис.).

Виходячи з цього, наведемо основні положення щодо удосконалення лісових відносин та системи управління лісовою галуззю, а саме:

1. Удосконалення системи державного управління лісовим господарством.
2. Оптимізація організаційно-виробничої структури підприємств лісового господарства.
3. Удосконалення механізму фінансування лісового господарства.
4. Розроблення Національної лісової політики України.

Рис. Розвиток лісових відносин та системи управління лісового господарства

1. Удосконалення системи державного управління лісовим господарством

Система державного управління у сфері лісових відносин повинна забезпечувати ефективне ведення лісового господарства у всіх лісах України незалежно від форм власності на них, з урахуванням екологічних, економічних та соціальних вимог. Зазначимо, що лісові відносини в Україні, зокрема права власності на ліси, регулюються чинним Лісовим кодексом. Законодавчі норми стосовно різноманітних форм власності (державної, комунальної та приватної) спрямовані на забезпечення балансу інтересів між державою та різними соціальними групами населення в реалізації їхніх прав на ліси, що є важливою передумовою сталого розвитку лісового господарства. Тому тією чи іншою мірою удосконалення системи управління стосується всіх форм власності на ліси. Проте на сучасному етапі розвитку суспільних і соціально-економічних відносин доцільно зберегти переважно державну форму власності на ліси.

Децентралізація системи державного управління економікою, яка розпочалася в Україні, сприятиме розвитку комунальної форми власності на

ліси. Розвиток приватного лісового господарства потрібно пов'язувати з особливостями і традиціями його ведення в різних регіонах. В Україні практично втрачено досвід ведення приватного лісового господарства, все ще не сформовано відповідні правила державно-приватного партнерства. Тому необґрунтована в значних обсягах приватизація лісогосподарських підприємств і земель лісового фонду може призвести до багатьох негативних наслідків. Таким чином, важливо визначити оптимальне співвідношення державної, комунальної та приватної форм власності на ліси, яке відповідатиме конкретному історичному, суспільному та соціально-економічному етапу розвитку держави та враховуватиме традиції ведення лісового господарства в Україні.

У сучасних умовах потрібно також зберегти централізовану державну систему управління лісовим господарством України. Майже в усіх розвинених країнах світу функціонує вертикаль управління лісами на державному та регіональному рівнях. При цьому назва центрального органу управління (міністерство лісового господарства, департамент, агенція, служба у складі інших міністерств) не є важливою. Спільною рисою багатьох європейських країн є поєднання ефективного ринкового механізму у лісовому господарстві з державним регулюванням лісових відносин. Досвід реформування системи управління лісовим господарством країн Центральної та Східної Європи (Польщі, Чехії, Словаччини, Литви, Латвії та інших країн) свідчить про відсутність у них окремого (самостійного) управлінського органу [8]. Централізоване управління лісовою галуззю у цих країнах здійснюється, зазвичай, через відповідні структурні підрозділи (департаменти, відділи тощо) у складі міністерств, які виконують наглядові та контрольні функції. Управління лісами на всій території багатьох країн забезпечується національними і регіональними лісовими управліннями та лісогосподарськими підприємствами. При цьому підприємства здійснюють управління лісами на певній території та виконують лісогосподарські роботи із залученням приватних структур. Навіть, якщо управлінські та господарські функції здійснюють окремі лісогосподарські

об'єднання, то вони також підпорядковуються зазначеним вище відповідним центральним органам управління (зокрема, у Польщі Національний лісовий холдинг державних лісів підпорядковано Міністерству навколишнього середовища) [8].

При розмежуванні контрольних та господарських функцій у сфері лісового господарства України доцільно також враховувати досвід європейських країн (зокрема Польщі, Латвії та інших), в яких успішно функціонують державні органи управління і господарські структури. Саме це і передбачено відповідною Коаліційною Угодою Верховної Ради України [2]. До того ж, у зазначених країнах традиції ведення господарства мають багато спільних ознак з українськими. Удосконалення державного управління лісовим господарством – важлива складова частина інституціональних перетворень у загальній системі природокористування країни. Це вимагає децентралізації управління, розмежування контрольних і господарських функцій у системі управління лісами всіх рівнів, передачу відповідних повноважень суб'єктам господарювання. При цьому важливо дотримуватися балансу інтересів суб'єктів управління та господарювання, оптимізувати організаційно-виробничу структуру лісового господарства згідно з вимогами ринкової економіки на всіх рівнях.

Звернемо увагу на те, що розмежування контрольних і господарських функцій у сфері лісових відносин відбувається і в Україні. Зокрема, діяльність Державного агентства лісових ресурсів України (Держлісагентства) як спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань лісового і мисливського господарства спрямовується і координується Міністром аграрної політики та продовольства України. Держлісагентство здійснює діяльність відповідно до Лісового кодексу України. Ця діяльність полягає в державному управлінні і координації виконання заходів у галузі ведення лісового господарства, внесенні пропозицій щодо формування і реалізації лісової політики, розробленні та організації виконання відповідних державних і регіональних програм розвитку лісів, розробленні й затвердженні нормативно-

правової бази з ведення лісового господарства, здійсненні контролю за дотриманням норм і правил з лісогосподарської діяльності тощо. Ці функції Держлісагентства за своєю суттю практично не відрізняються від подібних у європейських країнах. Безпосередньо управління лісовим фондом на певній території здійснюють підприємства лісового господарства, значна кількість яких вже використовує європейські моделі господарювання із залученням суб'єктів підприємницької діяльності до виконання лісогосподарських робіт.

Однак зазначені ознаки сучасного лісоуправління в Україні насправді є «формальними», оскільки ґрунтуються на існуючій десятиріччями системі управління лісового господарства, яка за своїм змістом залишається «радянською», особливо на територіальному (обласному) рівні. При цьому звернемо увагу і на позитивну сторону подібного «консерватизму»: лісова галузь – чи не єдина в країні, яка зберегла свою цілісність та стабільно функціонує. Проте обрання Україною європейського вектору розвитку визначає необхідність проведення відповідних реформ у лісовому господарстві. У зв'язку з цим потрібно, передусім, використовувати ті елементи реформування лісового господарства, які є класичними та загальноприйнятними для ринкової системи господарювання (саме це і передбачено першим етапом Коаліційної Угоди).

Діяльність лісової галузі тісно пов'язана з іншими галузями народногосподарського комплексу. Зважаючи на це, а також на своєрідність лісової галузі, здійснити реформи в системі лісоуправління і лісових відносин за короткий проміжок часу (протягом одного-двох років) неможливо. Навіть у багатьох європейських країнах, які були адаптовані до ринкових умов значно краще, ніж Україна, реформи в лісовому секторі економіки відбувалися протягом 10 і більше років. Тому такі реформи повинні здійснюватися послідовно в декілька етапів. Головне завдання при цьому – не втратити керованість лісової галузі та зберегти централізовану систему управління лісовим господарством.

Під час реформування системи управління лісового господарства потрібно враховувати необхідність децентралізації економічних відносин.

Насамперед, це стосується її фінансової складової – значна частина грошових надходжень повинна залишатися територіальним громадам, в тому числі і при використанні на певній території лісових ресурсів та земель лісового фонду. Проте централізована система управління лісами та лісовим господарством не суперечить принципам фінансової децентралізації на регіональному рівні. Органи місцевого самоврядування повинні регулювати взаємовідносини з лісокористувачами через економіко-правовий механізм адміністративно-територіальної субпідрядності сторін і відповідної трансформації податкової системи. На регіональному (обласному) рівні потрібно розробляти та реалізовувати відповідні програми розвитку лісового господарства, які фінансуватимуться також за рахунок спеціальних зборів, податкових та інших надходжень від ведення лісового господарства на відповідних територіях і власних коштів підприємств, отриманих від господарської діяльності. Потрібно законодавчо налагодити механізм ефективного використання місцевого бюджету для фінансування заходів щодо лісовідновлення і природоохоронної діяльності на принципах зворотного повернення коштів (податків, зборів), отриманих від ведення лісового господарства.

Реформування лісового господарства, відповідно до положень Коаліційної Угоди, потребує організаційних змін та розроблення низки нормативних документів, які мають враховувати:

– законодавче врегулювання взаємовідносин центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства та Мінагрополітики (організаційних структур, відповідальних за державне регулювання лісових відносин). Цей орган здійснюватиме нормативно-законодавче забезпечення ведення лісового господарства та загальний контроль за господарською діяльністю в лісах з різними формами власності. На територіальному рівні контроль за діяльністю лісогосподарських структур здійснюватиметься відповідними державними органами з питань охорони навколишнього природного середовища. Це потребує також проведення певних заходів, пов'язаних із реформуванням;

– створення державної лісогосподарської структури з підпорядкованими їй державними об'єднаннями та підприємствами (на правах юридичних осіб) у різних територіально-адміністративних одиницях. Однією з форм такої структури може бути державна лісогосподарська корпорація. Ця корпорація виконуватиме господарські функції стосовно лісів лише державної форми власності, яка переважає і повинна переважати в Україні. У регіонах достатньо утворити близько 10-12 відповідних господарських об'єднань (підпорядкованих державній лісогосподарській структурі), яким будуть підпорядковані державні лісогосподарські підприємства.

Для лісів із комунальною і приватною формами власності потрібно розробити та затвердити окремі підзаконні акти, які будуть регламентувати особливості їхнього функціонування. Загальний контроль за їхньою діяльністю, як зазначалося, здійснюватиме центральний орган виконавчої влади з питань лісового господарства. Для запровадження механізму зазначеного контролю доцільно також розробити та затвердити відповідний нормативно-правовий документ.

Таким чином, різні гілки влади повинні не формально, а реально здійснювати функції формування політики, контрольні та господарські функції, задекларовані Коаліційною Угодою. Виконання зазначених функцій передбачає чіткий розподіл повноважень, прав і відповідальності між суб'єктами управління та господарювання. Це потребує внесення змін до Лісового кодексу України та розроблення низки відповідних нормативних документів, які регламентують взаємовідносини щодо державного регулювання та управління у сфері лісових відносин.

За умов функціонування державної лісогосподарської структури та використовуючи набутий досвід Польщі (саме цю країну згадують у Коаліційній Угоді) необхідно утворити спеціальний лісовий бюджет для диференційованого фінансування лісогосподарської діяльності за регіонами, сформувати нові господарські структури на різних рівнях та оптимізувати організаційно-виробничу структуру підприємств лісового господарства. Цей

спеціальний лісовий бюджет, використання якого контролюватиметься центральним органом виконавчої влади з питань лісового господарства та іншими державними фінскальними органами, потрібно утворити при державній господарській структурі (корпорації).

Для реалізації зазначеного вже найближчим часом необхідно буде внести істотні зміни до чинного законодавства (зокрема до Бюджетного, Податкового та Лісового кодексів). Загостримо увагу на тому, що, насамперед, потрібно вирішити питання фінансування лісового господарства шляхом створення спеціального лісового бюджету через єдину державну лісогосподарську структуру. Здійснити це буде вкрай складно, оскільки для лісової галузі (частка продукції якої у валовому внутрішньому продукті є незначною) потрібно зробити виняток у системі галузей народногосподарського комплексу країни.

Необхідність формування спеціального лісового бюджету, утворення якого не передбачено Бюджетним та Податковим кодексами, зумовлюється насамперед зростанням біосферних і природоохоронних функцій лісів на Планеті у сучасних умовах. Ліси сьогодні розглядають як головний природний чинник, що стабілізує і попереджає негативні процеси, пов'язані зі змінами клімату, опустелюванням, зниженням родючості ґрунтів, погіршенням якості дефіцитних в Україні водних ресурсів тощо. На жаль, роль українських лісів все ще глибоко не усвідомлюють і недооцінюють навіть на державному рівні. Фактичний «внесок лісів» у ВВП держави є набагато більшим порівняно з офіційними статистичними даними. Так, за результатами фундаментальних досліджень УкрНДІЛГА, лише від меліоративного впливу лісів прибавка врожаю основних сільськогосподарських культур становить 12-30 % [11], що у грошовому еквіваленті сягає десятків мільярдів гривень і є незрівнянно більшою величиною порівняно з обсягами бюджетного фінансування лісової галузі.

За умов створення державної лісогосподарської структури потрібно також враховувати особливості лісів та лісового господарства України

порівняно з іншими європейськими країнами, а саме: відносно низький середній рівень лісистості території країни; розташування лісів у різних природних зонах (Полісся, Лісостеп, Степ, Українські Карпати та гірський Крим); обмежене експлуатаційне значення лісів; радіоактивне забруднення значної площі лісів тощо.

Таким чином, за кардинальної трансформації системи управління лісового господарства України не варто концентруватися лише на зовнішній стороні реформи, залишаючи на формальному рівні її змістовну частину. Потрібно враховувати об'єктивні реалії розвитку економічних відносин та особливості ведення лісового господарства в різних регіонах України.

Зазначимо також, що запропоновані іншими авторами [9, 10] різні моделі корпоративної організаційної структури управління лісового господарства України багато в чому запозичені з інших галузей економіки. Для видобувних і промислових галузей доцільність створення різноманітних господарських об'єднань (вертикально або горизонтально структурованих) зумовлена отриманням конкурентних переваг у ринковому середовищі, нарощуванням обсягів виробництва, що загалом призводить до зростання доходності підприємств у складі корпорацій. Проте зазначимо, що лісове господарство не є видобувною галуззю (на кшталт вугільної або нафтогазової) або пов'язаною з будь-яким іншим промисловим виробництвом (автобудуванням, металургією тощо). Особливості лісогосподарської діяльності визначаються Лісовим кодексом України і пов'язані з виконанням лісами передусім еколого-захисних функцій. У цьому зв'язку організаційна та управлінська структура повинна відповідати своєрідному характеру лісогосподарського виробництва в загальній системі природокористування та охорони навколишнього середовища, забезпечуючи реалізацію стратегічних напрямів діяльності галузі. Тому не варто сліпо копіювати лісівничий досвід європейських країн, а під час реформування обов'язково враховувати історію і традиції ведення лісового господарства України та ментальність спільноти лісівників. Зауважимо, що суворо дотримуючись принципу розмежування

контрольних та господарських функцій, кожна розвинена європейська країна вибудовувала власну організаційну структуру управління, виходячи зі специфіки та особливостей ведення лісового господарства.

Загалом, реформування системи управління лісового господарства України відповідно до положень Коаліційної Угоди потребує внесення істотних змін та доповнень до чинного законодавства, відповідного удосконалення нормативно-правової бази лісової галузі, створення нових інституцій на центральному і територіальному рівнях та оптимізації організаційно-виробничої структури лісогосподарських підприємств.

2. Оптимізація організаційно-виробничої структури підприємств лісового господарства

Існуюча нині організаційно-виробнича структура лісового господарства на рівні: «обласне управління – держлісгосп – лісництво», яку було сформовано ще за часів колишнього Радянського Союзу, не відповідає сучасним вимогам розвитку лісової галузі в умовах реформування економіки країни. Зазначимо, що «фабрично-заводська» система управління, заснована на принципах «демократичного централізму», була характерною для всіх підприємств колишнього СРСР і не враховувала особливостей окремих галузей народногосподарського комплексу. Для підприємств промислових галузей такий принцип управління певною мірою був виправданим, оскільки цехи пов'язані між собою виробничим циклом, технологічно залежать один від одного та потребують єдиного злагодженого керівництва.

Однією з основних особливостей лісового господарства, що відрізняє його від інших галузей, є тривалий цикл виробничого процесу та наявність значних площ лісового фонду у підприємств. Цеховими підрозділами лісгоспів є лісництва, які функціонують територіально «автономно», технологічно не пов'язані між собою та виконують цикл однотипних лісогосподарських робіт і заходів відповідно до розроблених лісовпорядкуванням проектів ведення лісового господарства на ревізійний період. Лісництва не є юридичними особами, вони по суті – своєрідні «міні-підприємства» у складі більшого

підприємства (лісгоспу). При цьому апарат управління лісогосподарського підприємства (лісгоспу) виконує традиційні функції, притаманні адміністративно-командній системі з її жорсткою ієрархічною підпорядкованістю.

Нині така «радянська» модель управління в системі «лісгосп – лісництво» не відповідає сучасним вимогам. Розвиток галузевих виробничих відносин зумовлює потребу розв'язання зазначених суперечностей у взаємовідносинах лісгоспу і лісництва. Звернемо увагу і на широке запровадження сучасних організаційних форм господарювання – залучення суб'єктів підприємницької діяльності для виконання певних лісогосподарських робіт. Це також вимагає проведення відповідних заходів щодо оптимізації адміністративних структур у лісогосподарському виробництві. Нераціонально одночасно утримувати загальний великий штат адміністративно-управлінського персоналу лісгоспу і лісництва.

Під час реформування організаційно-виробничої структури підприємств потрібно також враховувати, що земельні відносини (зокрема і лісові) пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм країни. У цьому зв'язку правовою підставою удосконалення державного управління і господарювання в лісовому господарстві в межах певних адміністративно-територіальних одиниць є норма Лісового Кодексу, яка визначає повноваження відповідних органів виконавчої влади на рівні областей щодо надання в постійне користування для ведення лісового господарства земельних лісових ділянок, що перебувають у державній власності (ст. 31 Лісового кодексу України). В основу організаційного устрою території суб'єкту господарювання необхідно покласти порайонний принцип розташування лісового фонду виключно в межах цілісних адміністративних районів, а не їхньої частки. За таких умов та з урахуванням зазначених вище особливостей функціонування лісгоспів та лісництв оптимізувати організаційно-виробничу структуру підприємств галузі доцільно шляхом реорганізації існуючих лісогосподарських підприємств та створення на базі лісництв в адміністративних областях України та АР Крим укрупнених

державних підприємств лісового господарства (як юридичних осіб). При цьому існуючі на сьогодні лісництва трансформуються в майстерські (ділянкові) одиниці з відповідним кадровим забезпеченням. У разі такої організаційної реформи істотно скоротиться управлінський персонал та витрати на його утримання, спроститься система прийняття рішень і контролю за їхнім виконанням.

Достатньо переконливим є досвід Польщі щодо оптимізації організаційно-виробничої структури підприємств лісового господарства. У Польщі після проведення реформ, які тривали майже 15 років, функціонують 17 регіональних дирекцій, 428 лісових районів та 5580 лісових обходів. У державних лісах у 1990 році працювало 130 тис. осіб, а у 2005 році – лише 26 тис. осіб. У структурі загальних витрат на ведення лісового господарства Польщі питома частка витрат на управління лісами становить лише 15% [8].

Організаційні перетворення цілком можливо розпочати і за умов існуючої системи управління лісового господарства в Україні. Розрахунки за наведеними вище пропозиціями щодо укрупнення підприємств та виробничих підрозділів в їхньому складі свідчать про можливість створення близько 200-250 державних (районних або міжрайонних) лісогосподарських підприємств, підпорядкованих відповідним територіальним господарським об'єднанням. У разі реорганізації теперішніх лісництв у системі Держлісагентства може бути створено близько 4 000-5 000 майстерських ділянок (лісових обходів). При цьому поквартально-видільна система господарювання залишиться без змін. Для порівняння, на цей час лише в системі Держлісагентства функціонує близько 300 підприємств, 1700 лісництв та 10 000 майстерських ділянок (обходів). Наведену пропозицію потрібно розглядати як орієнтовну схему, що потребує глибокого опрацювання з урахуванням особливостей розташування лісів у різних природних зонах України. Проте розширення підприємств доцільно почати з лісгоспів степової зони, де площа лісів є найменшою, а лісові ділянки розташовані некомпактно.

Площа лісового фонду більш ніж сорока державних лісогосподарських підприємств, підпорядкованих Держлісагентству, навіть не перевищує 10 тис.

га. Більшість таких лісгоспів функціонує у степовій частині країни, де ліси ростуть на невеликих віддалених одна від одної площах, що ускладнює виконання потрібних лісгосподарських робіт. Тому для подібних випадків площа майстерських діляниць повинна бути значно меншою з метою посилення контролю за збереженням і відтворенням лісів.

Оптимізація організаційно-виробничої структури підприємств має також враховувати наявність у лісовому господарстві деревообробного виробництва. Вважаємо, що в сучасних економічних умовах пропозиції щодо відокремлення цехів перероблення деревини в лісгоспах є необґрунтованими. На цей час, враховуючи проблеми з дефіцитом бюджетного фінансування галузі, підприємства лісового господарства повинні самостійно приймати рішення щодо доцільності збереження деревопереробних підрозділів. У складних економічних умовах це дасть змогу спрямовувати отримані кошти від перероблення деревини на ведення лісового господарства. Якщо лісгоспи перероблятимуть у власних деревообробних цехах низькотоварну деревину, яка не має попиту на внутрішньому ринку, або навіть деревину високої якості, що придбана на однакових з іншими покупцями конкурентних умовах, не має бути ніяких ґрунтовних заперечень цьому процесу. В окремих європейських країнах підприємства також переробляють певну частку заготовленої деревини самотужки, і це не суперечить ринковим принципам управління та господарювання. Таким чином, організаційні перетворення на підприємствах лісового господарства щодо деревопереробки не повинні стати самоціллю – критерієм для вибору організаційних форм має бути ефективність функціонування виробництва.

3. Удосконалення механізму фінансування лісового господарства

Науково обґрунтованою базою вдосконалення механізму фінансування галузі, який визначається на основі платежів за лісові ресурси, повинні стати економічні нормативи. Нормативне фінансування дає можливість ставити виробників в однакові умови господарювання. Для цього потрібно впровадити механізм ціноутворення, що формується на основі повної нормативної

собівартості з урахуванням споживчої вартості лісової продукції. Нормативну собівартість потрібно визначати директивно, виходячи з нормативів прямих витрат на лісовирощування за переліком лісогосподарських робіт, згідно з чинною законодавчою базою. Таким чином, на певному державному рівні затверджується єдиний склад, структура і класифікація витрат. На засадах нормативної собівартості необхідно формувати мінімальні рівні цін. Фактичні ціни складатимуться на підставі ринкового попиту та пропозиції, але вони не можуть бути нижчими мінімального рівня, який розраховується на основі нормативної собівартості.

Фінансово-економічний аналіз діяльності лісогосподарських підприємств усіх регіонів країни дав змогу обґрунтовано визначити варіант фінансування лісової галузі через створення спеціального лісового бюджету. Розрахунки УкрНДІЛГА переконливо свідчать про можливість самофінансування витрат на здійснення лісогосподарських робіт та заходів у галузі за дотримання таких умов: у лісоресурсних регіонах необхідно ввести норматив відрахувань до спеціального бюджету до 20% коштів, що отримують підприємства від реалізації лісогосподарської продукції. Такий норматив відрахувань не є обтяжливим для лісгоспів згаданих регіонів, а питома частка загальних витрат на ведення лісового господарства в сумі коштів від реалізації продукції за розрахунками становить 40-45 % (так, у 2014 р. цей показник сягав 36%). Це дасть змогу ефективно планувати доходи та видатки господарської діяльності, визначати обсяги фінансових дотацій підприємствам, насамперед малолісних (степових) регіонів. Створення спеціального лісового бюджету дасть змогу впроваджувати принципи самофінансування галузі під час виконання лісогосподарських робіт, залишаючи за державним бюджетом (як у розвинених країнах) фінансування виключно суспільно значущих заходів (охорони лісу від пожеж і захисту від шкідників та хвороб; боротьби з ерозією ґрунтів; управління природно-заповідним фондом; будівництва лісових доріг; лісовпорядкування, обліку, інвентаризації та моніторингу лісів; освіти і науки).

Важливою складовою частиною фінансової системи лісової галузі є митно-тарифне регулювання. Надходження від зовнішньоекономічної діяльності підприємств лісового господарства (експорту деревини) дають змогу значною мірою покривати витрати на виконання лісогосподарських робіт. Проте проблему підтримки вітчизняного товаровиробника у сфері промислового споживання деревних ресурсів держава намагається вирішити виключно адміністративними методами. Ці методи передбачають заборону окремих видів господарської діяльності для однієї зі сторін (зокрема експорту певних видів лісогосподарської продукції підприємствам лісового господарства, які також є вітчизняними товаровиробниками) та максимальне сприяння в роботі іншій (окремим великим підприємствам-споживачам деревини). Таким чином, фактично монополізуватиметься ринок деревини. Однак існують більш цивілізовані й апробовані адміністративно-ринкові регулятори підтримки вітчизняних лісопереробників, які повинні бути задіяні в країні. При експорті деревини необхідно застосовувати заходи державного регулювання – впровадження відповідних митних тарифів, податків, квотування постачання деревини на зовнішній ринок та відомі ринкові інструменти з реалізації лісопродукції на біржових торгах та аукціонах із залученням усіх зацікавлених суб'єктів господарювання, в тому числі й іноземних. При цьому потрібно враховувати і той факт, що Україна у 2008 р. приєдналася до країн-членів СОТ, для яких загальні правила експорту та імпорту деревини регулюються переважно положеннями ГАТТ. Таким чином, потрібно удосконалити законодавчі, організаційні та економічні умови для міжгалузевої взаємодії лісового господарства та лісопромислового комплексу країни у контексті зовнішньоекономічної діяльності.

4. Розроблення Національної лісової політики України

У сучасних умовах гармонізації економічної, екологічної та соціальної складових розвитку держави в рамках міжнародного співробітництва щодо запровадження принципів сталого розвитку потрібно мати чітку уяву про перспективи розвитку економіки та природокористування. Проте в Україні, на

відміну від багатьох європейських країн, все ще не розроблено Національну лісову політику, яка була б затверджена парламентом або урядом. Необхідність розроблення Національної лісової політики України зумовлена, з одного боку, міжнародними вимогами щодо сталого лісоуправління, а з іншого – внутрішніми потребами держави щодо прозорості та прогнозованості дій на різних ієрархічних рівнях [3, 6].

Національна лісова політика України має стати важливою складовою частиною загальної стратегії збалансованого соціально-економічного та екологічного розвитку країни на довгострокову перспективу. Саме на її основі потрібно здійснювати реформування у системі лісових відносин та лісоуправління, формувати програми розвитку лісового сектору економіки, розробляти на законодавчому рівні нормативно-правові акти для забезпечення виконання відповідних програм з урахуванням міжнародних зобов'язань України. Національна лісова політика як концептуально-правовий документ загальнодержавного значення має об'єднувати політичні, економічні, соціальні й екологічні цілі для запровадження сталого управління лісами і підвищення ефективності функціонування лісового сектору економіки країни.

Висновки. Удосконалення лісових відносин та системи управління лісовим господарством в Україні потребує відповідного науково-методичного обґрунтування. Методологічно під час визначення напрямів розвитку лісових відносин та лісоуправління потрібно враховувати концептуальні підходи щодо реформування соціально-економічної системи країни загалом. Виходячи з цього, лісову галузь не можна розглядати як здатну до саморегуляції замкнену відомчу структуру, без урахування впливу соціально-економічних факторів в Україні. Відповідно до цих принципів та з урахуванням європейського лісівничого досвіду визначено напрями удосконалення лісових відносин та системи лісоуправління в сучасних умовах.

Проблема вдосконалення державної політики у сфері лісокористування, лісовідновлення та збереження лісів охоплює широке коло правових, економічних, організаційних, фінансових, природоохоронних питань та

потребує системного вирішення. Стратегія розвитку лісової галузі має бути гнучкою, її потрібно час від часу переглядати, адаптуючи до зміни нормативно-правових, соціально-економічних та екологічних умов держави і враховуючи прогресивні світові тенденції розвитку. Поступовий перехід лісової галузі України на європейські стандарти ведення лісового господарства потребує проведення низки заходів з коригування лісової політики держави, удосконалення державного управління лісами, перспективного планування та фінансування лісогосподарської діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. **Ткач В.П.** Ліси та лісистість в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку / В.П. Ткач // Український географічний журнал. – 2012. – № 2. – С. 45-55.
2. **Коаліційна Угода** Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – К. – 2014. – 77 с. – Режим доступу: http://www.afo.com.ua/doc/Coalition_Agreement_2014.pdf.
3. **Лісова політика:** теорія і практика: моногр. / [Синякевич І.М., Соловій І.П., Врублевська О.В. та ін.]; за наук. ред. проф., д-ра екон. наук І.М. Синякевича. – Львів: ЛА «Піраміда», 2008. – 612 с.
4. **Олексійчук М.** Огляд лісового сектору України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://investukraine.com/wp-content/uploads/2012/07/InvestUkraine_Mariya-Oleksiychuk.pdf.
5. **Корупційні ризики** та недоліки законодавчого регулювання лісового господарства України: Центр політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – К. – 2009. – 47 с. – Режим доступу: http://www.enpi-fleg.org/fileadmin/ufs/04.%20Program%20Information/4.02%20Program%20Components/4.02.02%20Legislation/4.02.02.Corruption_risks_Ukraine.pdf
6. **Ткач В.П.** Концептуальні підходи щодо розробки національної лісової політики України в сучасних умовах / В.П. Ткач, А.С. Торосов // Наук. праці Лісівничої академії наук України : зб. наук. праць. – 2005. – Вип. 4. – С. 14-21.
7. **Торосов А.С.** Основные тенденции развития нормативно-правовой базы лесного хозяйства Украины / А.С. Торосов // 14-th International Symposium IUFRO on Legal Aspect of European Forest Sustainable Development; Minsk, Republic of Belarus, 2012. – P. 277-282.
8. **Поддержка реформы** в лесном секторе России и стран Юго-восточной Европы опытом стран – новых членов Евросоюза : материалы

Международной конференции (Пушкино, 21-22 марта 2007 года) / [под ред. Я. Илавски и Э. Вяльккю], НИИ леса Финляндии, филиал г. Йоэнсуу, 2008. – 263 с.

9. Сторожук В.Ф. Нариси до реформи державного лісового господарства України: нормативно-правове забезпечення створення державної лісогосподарської корпорації [Електронний ресурс] / В.Ф. Сторожук // Аналітичний звіт. – К., 2015. – 56 с. – Режим доступу: http://www.lesovod.org.ua/sites/default/files/20150226_Storozhuk_Forest_Company.pdf

10. Круглий стіл щодо реформування лісового господарства України: не допустити приватизації лісів : за матеріалами круглого столу «Реформування лісового господарства України: необхідність, цілі та методи їх досягнення» (3 листопада 2015 р., К.: НУБіП України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nubip.edu.ua/node/17413>.

11. Довідник з агролісомеліорації / [Пастернак П.С., Коптєв В.І., НЕдашківський О.М. та ін.]; за ред. П.С. Пастернака – К.: Урожай, 1988. – 286 с.

В.П. Ткач, А.С. Торосов

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЛЕСНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ЛЕСОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

Государственная политика в сфере лесного хозяйства формируется главным образом в зависимости от динамики развития общественно-политических и экономических отношений в стране, степени реформирования непосредственно лесных отношений и соответствия лесохозяйственной деятельности научно обоснованным принципам устойчивого управления лесами. Рассмотрены и определены основные направления совершенствования лесных отношений и реформирования системы управления лесным хозяйством по ее составляющим (управление, планирование и финансирование) как природного и социально-экономического объекта в современных условиях. Реформирование лесной отрасли Украины предусматривает использование европейских моделей совершенствования лесоправления с учетом отечественного опыта и традиций ведения лесного хозяйства в стране и опирается на систему научно обоснованных рекомендаций.

Научное обоснование стратегии развития отрасли лесного хозяйства в условиях реформирования экономики и социально-экономических отношений в стране позволит решить вопросы развития лесных отношений в перспективе и соответственно отразится в лесной политике Украины. Данный этап реформирования необходимо рассматривать как период, связанный с совершенствованием системы государственного управления и формированием

соответствующей нормативно-правовой базы для обеспечения преобразований в лесном хозяйстве. Направления реформирования отрасли должны соответствовать современным реалиям и тенденциям развития общества, экономики страны и непосредственно лесного хозяйства.

Совершенствование лесных отношений и системы управления лесного хозяйства Украины требует соответствующего научно-методического обоснования. Методологически при определении направлений развития лесных отношений и лесоуправления необходимо учитывать общие подходы реформирования социально-экономической системы страны в целом. Исходя из этого, лесную отрасль нельзя рассматривать как замкнутую ведомственную структуру, способную к саморегуляции, без учета влияния внешних социально-экономических факторов. Именно на таких принципах и с учетом европейского опыта преобразований рассмотрены направления совершенствования управленческого и организационно-экономического механизма в лесном хозяйстве в современных условиях и перспективе.

Проблема совершенствования государственной политики в сфере лесопользования, воспроизводства и охраны лесов охватывает широкий круг правовых, экономических, организационных, финансовых, природоохранных вопросов и требует системного решения. Стратегия развития лесной отрасли должна быть гибкой, ее необходимо периодически пересматривать, адаптируя к изменениям нормативно-правовых, социально-экономических и экологических условий страны, учитывая прогрессивные мировые тенденции развития. Постепенный переход лесной отрасли Украины на европейские стандарты ведения лесного хозяйства требует проведения ряда мероприятий по корректированию лесной политики страны, совершенствованию государственного управления лесами, перспективному планированию и финансированию лесохозяйственной деятельности.

Ключевые слова: лесное хозяйство, предприятие, лесные отношения, система управления, реформирование, лесная политика, оптимизация, финансирование

V. Tkach, A. Torosov

FOREST RELATIONS AND FOREST MANAGEMENT IMPROVEMENT IN UKRAINE

The State policy relating to utilization, renovation and conservation of forests has been formed depending for the most part on dynamics in developing socio-political and economic relations in the country, on the extent to which forest relations are reformed, and on the degree to which forest practice conforms with scientifically sound principles of sustainable forest management.

To date, the forest sector is facing the necessity of solving problems associated with new big socio-economic challenges in society that are directly related to forestry. Because of this, it is necessary to develop a system of measures aimed at improving the legislative statutory regulation and at economic and organizational transformations in the forest sector based on principles of conservation and accumulation of the silvicultural and environmental potential of Ukraine's forests. The development of Ukraine's forestry calls for improving the legal, economic and organizational mechanisms designed for implementing Ukraine's forest policy and for applying modern methods of economic analysis with which to take optimal managerial decisions at all levels of management over the forest sector.

To improve legal and economic relations in forestry, it is necessary to use internal (sectoral) reserves and to develop a legal regulatory framework for forestry at a macro-level under an active influence of forestry institutions.

A system of measures has been considered on improving the legislative regulation as well as economic, organizational and managerial transformations in Ukraine's forestry. Improving of State management system for forestry is an important component part of institutional transformations in the forest sector of economy. This provides for the decentralization of management, the differentiation between supervising and economic functions in forest-managing State bodies at all levels with the transfer of corresponding authorities to economic players. The differentiation between the State administration and economic management is based upon the clear distribution of authorities and responsibilities between agents of management and economic players on a strict legislative basis. The principal function of the State administration of forests has to lie in the supervision over the observation of the forest legislation.

Ukraine's forest policy has to ensure an ecosystem-based approach to the management over forest resources and forest utilization as well as to guarantee a democratic character and transparency of managerial decisions. Obligatory for this job are public relations, an extensive use of communication technologies, and the adoption, after discussions, of a document that would clearly outline strategic areas of Ukraine's forest policy. A National forest policy has to take in to account the recommendations of recent international conventions, wherein Ukraine participated, on problems of environmental control and to be based upon accordingly revised legal regulatory acts of the State. At the same time, this policy has to recognize an exceptionally important role of Ukrainian forests not only for the national economy but also for stabilization of the environment.

Key word: forestry, enterprise, forest relations, system of management, reforming, forest policy, optimization, financing