

Література

1. Карпатський регіон і проблеми сталого розвитку. Том 1. – Ужгород, "Патент", 1998. – 378 с.

2. Лісове, мисливське господарство та заповідники Львівської області у 2002 році. Статистичний бюлетень. – Львів, 2003. – 8 с.

УДК 630.61.008.6

Асист. А.А. Головка – УкрДІТУ

ФУНКЦІЯ КОНТРОЛЮ ТА ЇЇ РОЛЬ В УПРАВЛІННІ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ ТА ЛІСАМИ УКРАЇНИ

Проаналізовано функцію контролю в лісовому господарстві України, її структуру, місце в процесі управління лісовим господарством та лісами України. Вказані недоліки в сучасному стані контролю та запропоновані шляхи його подальшого вдосконалення.

Ключові слова: управління лісами, управління лісовим господарством, контроль, етапи контролю, попередній контроль, поточний контроль, заключний контроль, громадський контроль, лісова сертифікація, державні органи управління лісами та лісовим господарством.

Assist. A.A. Golovko – USUFWT

Function of control and its role in process of management of forestry and forests of Ukraine

In this article we have analysed function of the control in forestry of Ukraine, its structure, its place in process of management of forestry and forests of Ukraine, the lacks of a modern condition of the control are shown and ways of its further improving are offered.

Keywords: Management of forests, management of forestry, control, stages of control, previous control, current control, final control, public control, forest certification, state organs of management by forests and forestry.

З огляду на особливості лісового господарства, як галузі економіки, а також ролі лісу як природного ресурсу існує необхідність розглянути процес управління у цій сфері діяльності. Актуальність питання управління в лісовій галузі підтверджується також і тим, що система управління природоохороною діяльністю та, зокрема, система управління лісами та лісовим господарством України не відповідає вимогам ринкового механізму господарювання, а в процесі реформування цього виду діяльності Україна залишилася далеко позаду решти постсоціалістичних країн. В цій статті буде розглянуто одну із основних функцій управління – контроль.

Питання управління лісовим господарством України поки є малодослідженим. Доробки присвячені цій проблемі належать професору І.М. Синякевичу, М.Б. Попкову, аналіз та рекомендації з вдосконалення структури управління лісовим господарством та лісами України були зроблені шведською консалтинговою фірмою. Метою ж даної статті є аналіз стану контролю в лісовій галузі, виявлення недоліків та вузьких місць, запропонувати заходи щодо вдосконалення функції контролю в процесі управління лісовим господарством та лісами в Україні.

Насамперед варто внести ясність щодо термінів "управління лісовим господарством" та "управління лісами". Якщо суб'єкт управління поряд з управлінськими функціями здійснює виробничу діяльність, правомірно використовувати термін "управління лісовим господарством", оскільки виробнича діяльність завжди є господарською діяльністю. Якщо ж суб'єкт управління виконує тільки управлінські функції і не веде господарської діяльності, адекватним даній ситуації є термін "управління лісами" [6].

В лісовому кодексі подано вузьке тлумачення контролю як забезпечення дотримання всіма державними, громадськими органами, підприємствами, установами та організаціями, а також громадянами вимог лісового законодавства [4].

Згідно з теорією менеджменту, контроль – процес забезпечення досягнення цілей організації за допомогою оцінки та аналізу результатів діяльності, оперативного втручання у виробничий процес і прийняття коректувальних дій [7]. Процес забезпечення досягнення цілей національної лісової політики шляхом аналізу діяльності суб'єктів лісогосподарської діяльності та інших суб'єктів, необхідно розуміти таким, що прямо чи опосередковано здійснює вплив на стан лісів та застосування механізму коректувальних дій, що спрямований на ліквідацію відхилень від намічених напрямків розвитку.

Функція контролю, на думку більшості провідних спеціалістів з менеджменту, здійснюється у три етапи. *Перший етап* – встановлення стандартів та планів розвитку організації. Цей етап є дуже важливим в управлінні лісовим господарством та лісами. Щодо планування, то в нашій державі збереглися хороші традиції, успадковані від адміністративно-командної системи. Складанням планів розвитку лісового господарства займається Українське державне проектне лісовпорядне виробниче об'єднання (Укрдержліспроєкт), яке підпорядковується Державному комітету лісового господарства (ДКЛГ). Надалі, з розвитком приватної та іншої форм власності на ліси, плани ведення лісового господарства повинні складатися Укрдержліспроєктом або його правонаступником за рахунок коштів державного бюджету чи "лісового бюджету", який би формувався за рахунок внесків від лісових підприємств. Подібний досвід існує в Польщі, де плани ведення лісового господарства для лісовласників фізичних осіб складаються за кошти держави.

Другим етапом процесу контролю є порівняння результатів діяльності організації зі стандартами та планами розвитку. Потрібно визначити максимально допустимий масштаб відхилення від стандарту після настання якого вступає в силу коректувальний механізм контролю.

На *третьому етапі* контролю приймається необхідна лінія поведінки, яка може мати три варіанти:

- не проводити жодних дій;
- ліквідувати відхилення;
- переглянути стандарт.

Види контролю встановлюються залежно від об'єкту, суб'єкту, та процесу контролю. Найбільш поширеною є класифікація контролю за процесом попереднім, поточним і заключним [1, 2, 5].

Попередній контроль відбувається на етапі встановлення стандартів. Під час попереднього контролю повинні перевірятися плани та стандарти ведення лісового господарства на їх відповідність міжнародним документам, ратифікованим Україною, національній екологічній та лісовій політиці, а також інтересам місцевого населення. Під час попереднього контролю потрібно забезпечити контроль з боку населення за відповідністю запланованих заходів його інтересам. Лісовий кодекс України передбачає проведення громадського контролю за веденням лісового господарства шляхом залучення громадських інспекторів, повноваження яких не визначаються.

Для того щоб громадський контроль був максимально ефективним процес управління лісами та лісовим господарством, а також процес господарювання мають бути максимально прозорими. Тому потрібно забезпечити вільний доступ до планів ведення лісового господарства всіх зацікавлених осіб, а також зобов'язати державні лісові підприємства (управління лісового господарства, об'єднання) публікувати річні звіти про результати своєї діяльності. Зміст цього звіту повинен містити обов'язкові для висвітлення розділи, аналогічно до прийнятого в світовій практиці досвіду за відношенням до корпорацій.

Поточний контроль. Як правило цей вид контролю здійснюється безпосереднім керівником в ході проведення робіт. Він базується на принципі зворотного зв'язку, тобто вимірюванні фактичних результатів після проведення роботи, оцінці масштабу відхилення від заданих параметрів. У разі перевищення цих відхилень від допустимих значень спрацьовує механізм коректувальних дій контролю. Поточний контроль у лісовому господарстві повинен здійснюватися на рівні лісових підприємств, об'єднань або управлінь лісового господарства. Видом поточного контролю в цій галузі є захід, який не так давно був впроваджений – перманентна таксація, суть якої полягає в тому, що за кожним лісовим підприємством закріплюється таксатор, що перевіряє процес виконання планів ведення лісового господарства, а також займається складанням таких планів на рік, їх коригуванням.

Заключний контроль за своєю суттю подібний до поточного, але він не дає змогу вплинути на результати роботи, оскільки здійснюється по її завершенню. Корисність заключного контролю полягає в тому, що: по-перше, на його основі можна зробити висновок про адекватність складених планів; по-друге, цей вид контролю дає змогу встановити зв'язок з функцією мотивації. Завдяки результатам заключного контролю у персоналу буде простежуватися чітка залежність між результатами роботи і мотиваційною винагородою.

Заслуговує розгляду вид державного контролю – відомчий контроль, який поширюється на конкретні галузі діяльності і виконується спеціальними підрозділами міністерств та відомств [4]. Відомчий контроль в галузі управління лісами та лісовим господарством в Україні, в основному, покладено на Державний комітет лісового господарства. Відомчий контроль також пов'язаний з тим, що землі лісового фонду закріплені, крім ДКЛГ, за іншими підприємствами, установами, організаціями, зокрема Міністерством аграрної політики України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством оборони України та іншими, яким ці землі надані для виконання їх основних завдань.

Даний момент є певною мірою перехідним для лісової галузі України, оскільки 13 вересня 2003 року вийшов указ Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів", а також укази від 5 січня та 7 лютого 2004 року "Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів" та "Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства" встановлюють напрямки подальших змін в управлінні лісового господарства, проте про конкретний розподіл обов'язків між ДКЛГ та Міністерством охорони навколишнього природного середовища судити поки рано [8-10].

Розподіл повноважень між суб'єктами лісогосподарської діяльності на сьогоднішній день представлений в табл. 1. Недоліком цього розподілу є те, що ДКЛГ здійснює, з одного боку, планування, встановлення стандартів, впливає на визначення напрямків лісової політики, а з іншого боку веде господарську діяльність в державному лісовому фонді та здійснює контроль за дотриманням своєї діяльності встановленим стандартам, планам, напрямкам лісової політики.

Укази Президента України, про котрі йдеться вище, заклали початок позитивних змін в управлінні лісовим господарством. Очікується, що Українське державне проектне лісовпорядне виробниче об'єднання (Укрдержліс-проект) перейде в підпорядкування Міністерству охорони навколишнього природного середовища. Цей захід на нашу думку є позитивним з огляду на те, що він дасть змогу забрати від ДКЛГ функцію планування ведення лісового господарства та, в деякій мірі, контролю за дотриманням цих планів. Незалежність Укрдержліспроекту дасть змогу йому більш об'єктивно підійти до складання планів ведення лісового господарства та інвентаризації лісів. Також планується утворити у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища України Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів як урядового органу державного управління, що могло б стати кроком до остаточного розмежування функцій управління лісовим господарством та функцій управління лісами [8].

Ще одним кроком у вдосконаленні контролю в лісовій галузі є впровадження лісової сертифікації. Це дасть змогу залучити до процесу контролю незалежні органи як від державних чиновників, так і від лісовласників (національні чи міжнародні сертифікаційні органи). Впровадження лісової сертифікації сприятиме тому, що процес лісогосподарської діяльності буде перевірятися ще й на відповідність світовим стандартам, що стосуються цієї галузі, а також на відповідність принципам сталого розвитку. В світовій практиці сертифікація є добровільною процедурою, лісовласники ідуть на неї під тиском громадської думки та конкурентного середовища. В Україні ця процедура повинна бути обов'язковою для лісів, що перебуває у державній власності і добровільною для лісів інших форм власності (при їх утворенні).

Табл. 1. Розподіл функцій контролю між суб'єктами управління лісогосподарською діяльністю та лісами в Україні

Назва суб'єкта управління	Дії, що виконуються суб'єктами управління в рамках функції контролю
Верховна Рада України	Складання стратегічних програм та планів розвитку лісового господарства, розробка лісової політики
Кабінет Міністрів України	Складання стратегічних програм та планів розвитку лісового господарства, розробка лісової політики
	Розробка стандартів, правил, вимог до технології здійснення господарських та лісоексплуатаційних заходів
Обласні, районні, міські, селищні та сільські Ради народних депутатів	Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів
Міністерство охорони навколишнього природного середовища	Складання стратегічних програм та планів розвитку лісового господарства, розробка лісової політики
	Розробка стандартів, правил, вимог до технології здійснення господарських та лісоексплуатаційних заходів
	Встановлення норм, лімітів на використання лісових ресурсів
	Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів
Державний комітет лісового господарства	Складання стратегічних програм та планів розвитку лісового господарства, розробка лісової політики
	Розробка стандартів, правил, вимог до технології здійснення господарських та лісоексплуатаційних заходів
	Облік лісового фонду, ведення лісового кадастру, моніторинг стану лісів
	Встановлення норм, лімітів на використання лісових ресурсів
	Контроль за виконанням планів, стратегічних програм розвитку лісового господарства, відповідності діяльності встановленій лісовій політиці
	Контроль за дотриманням чинного законодавства на території лісового фонду
Державний комітет лісового господарства	Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів
Державні лісогосподарські об'єднання та управління лісового господарства	Видача дозволів на користування лісовими ресурсами
	Контроль за виконанням планів, стратегічних програм розвитку лісового господарства, відповідність діяльності, що встановлена лісовою політикою
	Контроль за дотриманням чинного законодавства на території лісового фонду
	Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів
Державні лісогосподарські підприємства	Видача дозволів на користування лісовими ресурсами
	Контроль за дотриманням чинного законодавства на території лісового фонду
	Контроль за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів
Територіальні відділення міністерства охорони навколишнього природного середовища	Контроль за дотриманням встановлених норм та лімітів на території лісового фонду
	Контроль за дотриманням чинного законодавства на території лісового фонду

Отже, для подальшого вдосконалення процесу контролю в управлінні лісами та лісовим господарством потрібно здійснити наступні заходи:

- розмежувати функцію встановлення стандартів, планування, інвентаризації лісів, моніторингу від функції ведення господарювання в лісовому фонді. Найоптимальнішим варіантом для реалізації цього рішення в даний момент є передача Укрдержліспроекту в підпорядкування Міністерству охорони навколишнього природного середовища;
- розмежувати функцію ведення господарської діяльності та контролю за виконанням планів розвитку лісового господарства, дотримання встановлених норм та лімітів;
- розробити дієвий механізм громадського контролю у фазі попереднього (відповідність планів, стратегій, програм тощо інтересам населення) та заключного контролю (контроль за діяльністю державних лісових підприємств, об'єднань через звіти про їх діяльність за певний період);
- впровадження лісової сертифікації дасть змогу отримати незалежний, об'єктивний контроль та оцінку діяльності лісових підприємств. Окрім цього підвищить рівень довіри населення та дасть змогу вийти на міжнародні ринки сертифікованої продукції.

Література

1. Андрушків Б.М., Кузьмін О.Є. Основи менеджменту: методологічні положення та прикладні механізми. – Тернопіль: Лілія – 1997. – 292 с.
2. Гіряк О.М., Лазановський П.П. Менеджмент: теоретичні основи і практикум: Навч. посібник. – К.: Магнолія-плюс, Львів: Новий світ – 2000, 2003. – 336 с.
3. Завадський Й.С. Менеджмент: Management, т.1. Вид. 2-ге. – К.: Українсько-фінський інститут менеджменту і бізнесу. – 1998. – 542 с.
4. Лісовий кодекс України. (21.01.1994 р.)// Кодекси України. – К.: Юрінком Інтер. – 1997. – Кн. 3. – С. 104-131.
5. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: "Дело" – 1992. – 702 с.
6. Петров А.П., Мамаєв Б.М., Тепляков В.К., Щецинський Е.А. Государственное управление лесным хозяйством: Учебное пособие. – М.: ВНИИЦ, лесресурс – 1997 г. – 304 с.
7. Тарнавська Н.П., Пушкар Р.М. Менеджмент: теорія і практика: Підручник для вузів. – Тернопіль: "Карт-бланш" – 1997. – 456 с.
8. Указ Президента України "Про заходи щодо посилення державного контролю у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів " від 05 січня 2004 року № 1/2004 <http://www.president.gov.ua/officdocuments/officdecrees/220698432.html>
9. Указ Президента України "Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства" від 07 лютого 2004 року № 171/2004 <http://www.president.gov.ua/officdocuments/officdecrees/229053516.html>
10. Указ Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та використання природних ресурсів" від 15 вересня 2003 року № 1039/2003 <http://www.president.gov.ua/officdocuments/officdecrees/191357142.html>