

- фінансово-кредитна система приватного лісоволодіння: податкова система, фінансування відтворення і захисту лісових ресурсів за рахунок лісовласників та державних субсидій; фінансово-економічне стимулювання формування і розвитку приватного лісогосподарського підприємництва; механізм ціноутворення на продукцію лісогосподарського виробництва в рамках незалежного економічного (господарського) розрахунку;
- механізм створення та функціонування асоціації приватних лісовласників;
- організаційно-економіко-правова відповідальність приватних лісовласників за порушення принципів, правил, норм раціонального лісокористування, відтворення і захисту лісів, регламентованих лісовим та екологічним законодавством, відповідними нормативно-методичними документами. Тут необхідно сказати, що організаційно-економіко-правова відповідальність за лісопорушення з урахуванням середовищезахисних функцій лісів повинна набувати характеру економічної (матеріальної) відповідальності.

Таким чином, представлені основні структурні складові Закону про приватні ліси визначають основні організаційно-економіко-правові механізми реструктуризації лісового фонду, а також розвитку приватного лісогосподарського підприємництва на екосистемній основі.

На завершення необхідно наголосити на тому, що необхідно проводити постійний управлінський аналіз сильних (раціональних) та слабких (негативних) сторін державної, комунальної та приватної власності на ліси та відповідних форм лісогосподарювання, що дасть змогу, перш за все, державі, підприємницьким структурам формувати відповідну зважену, конструктивну стратегію лісогосподарювання, ефективну в економічному та екологічному відношеннях.

Література

1. **Воспроизводство** лесных ресурсов: эколого-экономические проблемы/ Я.В. Коваль, Е.В. Мишенин, А.М. Царенко, О.А. Литвиненко, И.Я. Антоненко. – К.: СОПС Украины НАН Украины. – 2002. – 314 с.
2. **Коваль Я.В., Антоненко І.Я.** Відносини власності в контексті реструктуризації лісового сектора економіки// Економіка України. – 2001, № 6. – С. 63-67.
3. **Мишенин Е.В., Андреева В.А.** Принципы лесной политики в сфере трансформации форм собственности на природные ресурсы// Економіка: проблеми теорії та практики: Зб. наук. праць. – Дніпропетровськ: ДНУ. – 2001, вип. 86. – С. 24-28.
4. **Мишенин Е.В.** Эколого-экономические проблемы природопользования в лесном комплексе. – Сумы: ИПП "Мрия-1" ЛТД, 1998. – 272 с.
5. **Синякевич І.М.** Інструменти економіки: теорія і практика. – Львів: ЗУКЦ, 2003. – 188 с.

УДК 630*622+630*111

Доц. І.П. Соловій, канд. с.-г. наук – УкрДЛТУ

ІНСТИТУЦІЙНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ ЛІСОВОЇ ПОЛІТИКИ

Висвітлено структуру процесу реформування лісової політики, її циклічність, роль державного управління, законодавства та інструментів лісової політики. Запропоновано принципи інституційного будівництва лісового сектора економіки.

Ключові слова: інституційне будівництво, лісова політика, лісове законодавство, лісовий сектор.

Institutional Aspects of the Forest Policy Reforming

In the paper the structure of the forest policy reforming process is described, including the policy cycles, role of state governance, legislation and forest policy instruments. The principles of the institutional building in forest sector have been proposed.

Keywords: institutional building, forest policy, forest legislation, forest sector.

Нинішній стан українського лісового сектора не виправдовує суспільних очікувань і не задовольняє національних потреб. Значна частина проблем, що впливають на нього сьогодні, пов'язані з існуючим інституційним середовищем. Це, зокрема, протиріччя і непослідовність у законодавстві, нечітко визначені права власності, податковий тиск, занижені ціни на круглі лісоматеріали, високі операційні витрати, використання бартеру, дефіцит деревини, ріст самовільних рубок, посилення деградації і виснаження лісів, недостатнє фінансування лісогосподарських заходів, брак інвестицій на прийнятних умовах, занепад підприємств лісового господарства.

Внаслідок тривалого функціонування командно-адміністративної системи у суспільстві відсутні традиції залучення громадськості до процесу прийняття рішень стосовно лісів і ведення в них господарської діяльності. Результати опитування у гірських районах Львівській області показали, що 95 % населення вважає, що їх думку не беруть до уваги при прийнятті рішень щодо охорони і використання лісів. Практика ігнорування інтересів місцевого населення залишається домінуючою. Наявність невирішених соціальних проблем внаслідок кризового стану економіки сприяє виникненню чисельних лісопорушень з боку населення. Негативні тенденції посилюються впливами криміналізації і корумпованості, які не оминули і лісовий сектор.

Інтенсивність і незворотність політичних, економічних і соціальних реформ, зокрема, залежить від тиску на установи, який здійснюють світова економічна система і міжнародне співтовариство, а також тиску, що виникає безпосередньо в межах лісового сектора. Реформування інституційного середовища є основною передумовою для зміни усталених підходів, уявлень, норм і успішної трансформації лісового сектора в Україні.

Структура процесу реформування

Базуючись на результатах багатьох проектів, пов'язаних із реформуванням політики лісового сектора у країнах Центральної та Східної Європи, Канади, Китаю і багатьох країн, що розвиваються, Міжнародним Інститутом Прикладного Системного Аналізу (IIASA), розташованим в Австрії, розроблено загальну схему процесу реформування лісової політики (рис. 1).

Державне управління

Вихідне положення у даній схемі, яка, на нашу думку, може бути заснована і до лісового сектора України, мають загальні засади державного управління, оскільки вони відіграють визначальну роль у можливості реформ взагалі. Існує прямий зв'язок між існуванням ефективних демократичних інститутів та успіхом політичних реформ. Інша передумова – наявність сприятливого клімату для реформ у межах самого лісового сектора. Ця передумова

вимагає сильного лідерства, яке може походити тільки від фахівців, які знають та розуміють сектор. Для досягнення цілей реформ, фахівці повинні доносити своє розуміння і бачення реформ суспільству та державним органам законодавчої та виконавчої влади.

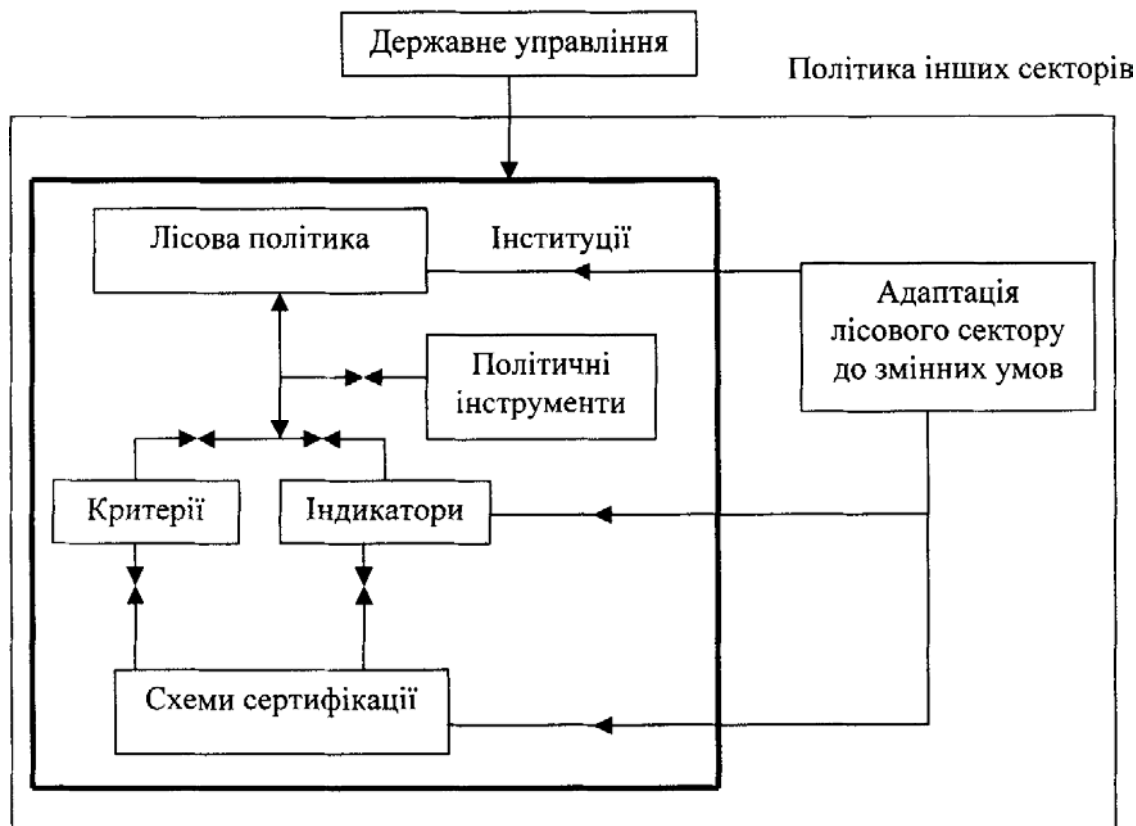


Рис. 1. Загальні рамки політичних реформ у лісовому секторі (за Nillson, 2001)

Позитивний досвід інституційних змін в Естонії свідчить про те, що для того щоб запровадити зміни і досягти бажаних результатів, ініціатива повинна виходити із середини сектору, тобто від організації, чия діяльність повинна бути змінена [4]. Важливим висновком, до якого дійшли західні експерти, є переконання, що необхідні зміни у політиці і інституційних рамках країн з перехідною економікою повинні бути здійснені безпосередньо фахівцями з цих країн, зарубіжні експерти для цього не надаються, вони радше можуть допомогти краще ідентифікувати проблеми. Інший висновок – зміни вимагають не стільки величезних фінансових ресурсів, скільки значної політичної волі [5].

Інтеграція з іншими галузевими політиками

Лісовий сектор є лише частиною економіки країн, в одних – більш значимою, в інших – менш значимою. У деяких країнах його вплив на регіональний розвиток, розвиток сільських територій є істотним, в інших – менш істотним. Вплив на функціонування лісового сектора, зокрема, має політика щодо сільського господарства, землекористування, енергетики, охорони довкілля, зайнятості, торгівлі, транспорту, макроекономічних і соціальних проблем, інвестицій, технологічного розвитку, регіонального розвитку.

Інтеграція галузевих політик (включаючи лісову політику) є складною проблемою для будь-якої країни.

Політика суспільства щодо лісового сектору

Політики щодо лісового сектору, тобто лісова політика, є процесом, який формулює потреби суспільства щодо лісів сектору та лісового господарства сьогодні та в майбутньому. Вихідним пунктом для формування політики мають бути соціальні цілі. Вона має забезпечити певні товари і послуги певним групам у певний час. Таким чином, лісова політика є процесом, який повинен залучити усі групи та інституції, які мають прямий чи непрямий вплив на ліси або ж відповідальні за впровадження політики [6].

Суспільство повинне інтенсивно дискутувати конфліктні проблеми, доходити консенсусу і збалансовувати різнобічні цілі та інтереси. Балансування інтересів необхідне як в межах лісового сектору, так і між лісовим сектором економіки та іншими секторами економіки. Такого балансу ще не досягнуто у більшості країн світу.

Досягнення загальносуспільних цілей стосовно лісового господарства повинно знайти відображення у національних законодавствах, зокрема у лісовому законодавстві України (рис. 2).

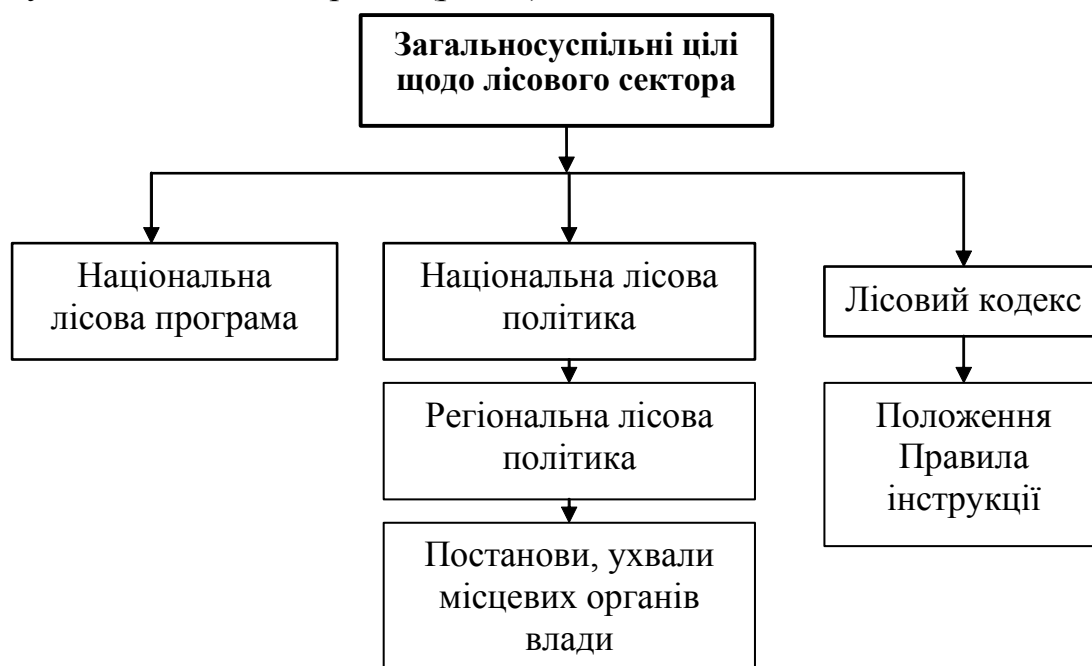


Рис. 2. Використання лісового законодавства для досягнення політичних цілей

Впродовж кількох останніх років розвиток Національних лісових програм (НЛП) є основною подією на Європейській лісополітичній сцені. Консенсус щодо доцільності створення НЛП був досягнутий IPF (Міжнародна Рада з Лісів) та її наступником IFF (Міжнародний Форум з Лісів). Процес творення НЛП має місце в країнах, які можна розбити на дві групи: перша – країни, які перебувають на етапі ініціювання, розробки принципів або самої програми (Греція, Норвегія, Швейцарія, Угорщина, Данія, Чеська Республіка), друга група – країни на стадії запровадження, оцінки програм (Бельгія, Литва, Німеччина, Фінляндія, Іспанія, Португалія). У Великобританії НЛП розглядається як частина звичайної традиційної лісової політики (хоча в цій країні у 1992 р. розпочався процес творення НЛП) і існує неявно. В Італії цей процес припинився у 1996 р. У Нідерландах він не дістав розвитку, тому що

країна густо заселена і лісове господарство покликане виконувати, в основному, рекреаційні функції.

Конференції Міністрів з охорони лісів Європи висвітлили такі ключові принципи творення Національних Лісових Програм.

Принцип участі (добровільність, додатковість стосовно існуючих законодавчих вимог, чесність і прозорість щодо всіх учасників, можливість працювати з довірою і поділяти вигоди як і відповідальність, відсутність гарантії особливих результатів); Можливі різні моделі участі – від залучення експертів, зацікавлених сторін до ширшої участі громадськості.

Партнерство (співробітництво). В той час коли принцип участі стосується процесу прийняття рішень, принцип співробітництва – запровадження. Принцип передбачає узгодження напрямку розвитку і розподілу ресурсів відповідно до спільно узгоджених інтересів. Вигода від партнерства може бути охарактеризована доступом усіх партнерів до експертизи і формування політики, що в рамках лісового сектора сприяє росту конкурентності, якості, продуктивності, іміджу і положення на ринку праці.

Цілісний та міжгалузевий підхід – передбачає вплив лісової галузі на інші і навпаки. НЛП творять відповідність і послідовність національної політики і міжнародних зобов'язань країни;

Інтегративний, адаптивний підхід з довготерміновим внеском багатократність процесу, який має постійно адаптуватись до нових знань і змін у природному, економічному та соціально-політичному докільлі. Як інструмент моніторингу оцінки і звітування про стан сталого управління лісовим господарством і компонент НЛП можуть застосовуватись національні критерії та індикатори сталого управління лісовим господарством.

Розвиток можливостей (capacity building- англ.) – позитивний вплив внаслідок подальшого розвитку інтелектуальної людської та інституційної здатності для забезпечення сталого управління лісами. Для реалізації цього принципу застосовують заходи у сфері освіти, перепідготовки фахівців, науки.

Наступними елементами лісового законодавства, які необхідно розглянути пакетом Верховною Радою України, є Лісовий кодекс і закон "Національна лісова політика", призначені для законодавчої регламентації концептуальних основ лісової політики держави, регулювання лісових відносин і ведення лісового господарства [2, 3].

Інструменти лісової політики

Інструменти лісової політики є засобом регулювання розвитку, спрямованого на досягнення цілей політики, тому політика та її інструменти повинні бути тісно узгодженими.

Законодавство, яке є можливо найбільш значним політичним інструментом, може бути поділене на номінальне і функціональне. Номінальні закони напряду стосуються лісового сектора, а функціональні закони переважно запроваджені поза лісовим сектором, але мають вплив на нього.

У багатьох країнах не вдається досягти політичних цілей за допомогою законодавства і значну роль відіграють інші політичні заходи, зокрема використання добровільних інструментів лісової політики. Політичні інстру-

менти легше оцінити в рамках інституційних обставин, з урахуванням інтересів і цінностей політичних акторів, аніж тільки за їх формальними характеристиками [7, с. 251].

Реформування лісового господарства України потребує впровадження і посилення стимулюючих функцій традиційних інструментів лісової політики [1, с. 128].

Політичний цикл

На рис. 3 зображено, яким чином має проходити процес встановлення рамок політики і політичних реформ: починаючи від визначення політичних цілей реформ і завершуючи оцінкою результативності політики.



Рис. 3. Цикл реформування лісової політики

Політичні, соціальні та економічні умови змінюються швидко, а разом з ними змінюються і виробничі умови в лісовому секторі. Щоб бути здатним адаптовуватись до них, необхідно прийняти лише рамкові політичні умови концепції сталого розвитку, переглядаючи її детальніші цілі відповідно до змін. Без адаптації до нових умов існуюча політика, інструменти, системи критеріїв і індикаторів, схеми сертифікації будуть функціонувати неефективно, тому важливо запровадити ефективний адаптивний механізм оновлення змісту рамкових умов лісopolітичної концепції.

Оскільки в минулому сьогоднішні ліси агроформувань, як правило, були приватними, то саме їх приватизація могла б порушити державний монополізм і стати зародком утвердження приватної власності у лісовому секторі України. При розробці відповідного законодавства доцільно проаналізувати більш ніж десятилітній досвід реституції власності на ліси в колишніх соціалістичних країнах Центральної Європи і колишніх радянських республіках Прибалтики. Адже ці процеси у кожній з країн пройшли по-різному і зумовили різні наслідки. В Угорщині, наприклад, вони розпочались ще у 1990 році і на сьогодні всі колишні ліси сільськогосподарських кооперативів стали знову приватними лісоволодіннями, а в Румунії – розпочалися тільки у 2000-2001 роках із обмеженнями розмірів лісових масивів, які можуть бути приватизовані. Необхідно взяти до уваги те, що ці ліси у зв'язку із їх незадовільним станом великого зацікавлення у приватних інвесторів не викличуть і, як показує досвід цих же країн, на першому етапі вони потребуватимуть субсидіювання з боку держави.

Принципи, які є визначальними при запровадженні інституційних змін, ми узагальнили на рис. 4.

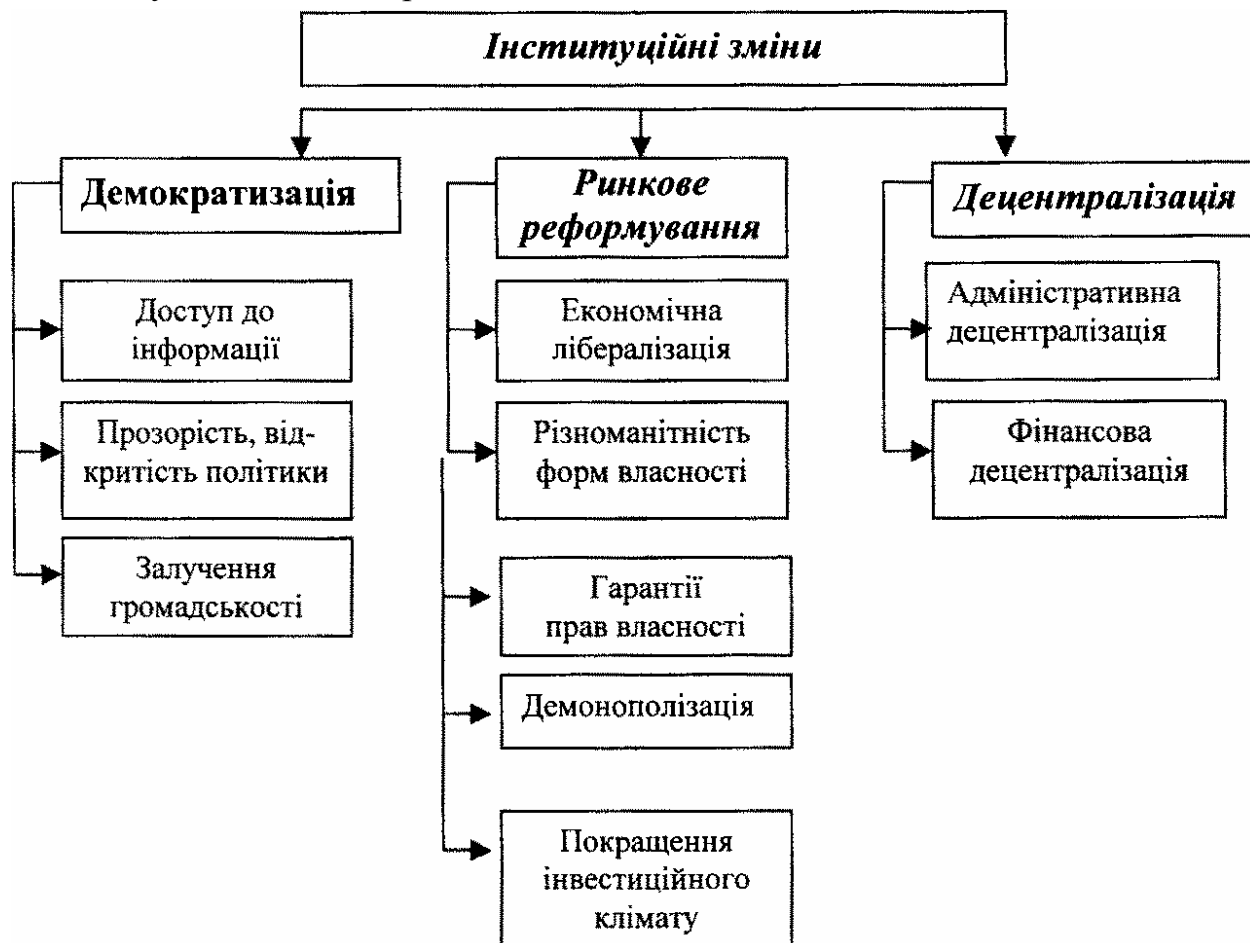


Рис. 4. Принципи інституційних змін, спрямованих на реформування політики

Інституційне будівництво має орієнтуватись на зміцнення конкурентоздатності лісового сектора, що передбачає консолідацію власності у лісовому секторі економіки і організацію асоціацій лісовласників. Розвиток лісової дорадницької служби, яка надаватиме лісовласникам і лісокористувачам

фахові поради, проводитиме тренінги, курси, інформуватиме про нові технології і наукові розробки (за аналогом служби Cooperative Extension Service у США і подібних структур у Швеції, Норвегії та інших країнах);

Сприяння становленню приватних розсадників, фірм, що здійснюють лісокультурні, лісовпорядкувальні та інші лісогосподарські роботи.

Досвід реституції лісів у колишніх соціалістичних країнах Центральної Європи переконливо свідчить, що спочатку необхідно створити систему нових інституцій (спеціалізованих на дорадництві, лісовпорядкуванні, певних формах лісогосподарської діяльності) і нову систему контролю. Повільна, обережна приватизація частини лісів є лишень наступним кроком.

Політика децентралізації охоплює адміністративні і фінансові питання. Вона означає передачу більшої частини владних повноважень від центральних на регіональний і місцевий рівні. Така політика сприятиме зменшенню фінансової залежності лісовласників від центральних органів влади. Держлісгоспам необхідно надати більше прав у виборі більш ефективних форм оренди, лісозаготівельних і лісокультурних технологій, організації ведення лісового господарства.

Висновки

До основних питань, на які повинен дати відповідь уряд при реформуванні лісової політики, можна зарахувати такі:

- як організувати державну лісову адміністрацію на різних рівнях і з якими повноваженнями?
- яку політику реалізувати і за допомогою яких інструментів?
- якою є роль громадськості і приватного сектора?
- як співвідноситься лісовий сектор із іншими секторами економіки?

Основною метою реформування інституційного середовища є досягнення сталого ведення лісового господарства. Для досягнення цієї мети необхідно реформувати законодавство (формальні правила), суспільну поведінку (неформальні правила) і рівень відповідальності органів державної влади.

Література

1. **Синякевич І.М.** Екологічна і лісова політика. – Львів: УкрДЛТУ, 2001. – 128-133 с.
2. **Синякевич І.М., Соловій І.П., Халявка В.З.** Національна лісова політика// Деревообробник, № 14 (80), 2003. – С. 4-5.
3. **Синякевич І.М., Соловій І.П., Мельник С.О., Халявка В.З., Ковалишин В.М.** Лісовий кодекс (альтернативний проект)// Деревообробник, № 15, 2002.
4. **Kallas, A.** (2000). The Estonian Forest Sector in Transition: Institutions at Work. Interim Report IR-00-073. IIASA, Laxenburg, Austria.
5. **Nilson S.** Future challenges to ensure sustainable forest management. In.: Forest and forestry in central and Eastern European Countries. The Transition Process and Challenges Ahead. International Workshop, 12-14 September 2001. Volume 1, 95-96 p.
6. **Westoby, J.**, 1989. Introduction to World Forestry. London: Blackwell Press.
7. **Weis, G.** Evaluation of policy instruments for protective forest management in Austria/ Forest policy and Economics 1 (2000), PP. 243-255.