

Чинне законодавство не передбачає справляння плати за деревину, що заготовляється в процесі рубок проміжного користування лісом. Ці обставини, а також недосконала система фінансування лісового господарства, призвели до надмірного вирубування деревини в середньовікових насадженнях так званими "рубками догляду за лісом".

В Україні склалися об'єктивні передумови для реформування лісового господарства на засадах ринкової економіки (з врахуванням практичного досвіду промислово розвинутих країн і досягнень лісової політики). Чисельні наукові праці підтверджують, що національна лісова політика України має бути спрямована на реформування лісового господарства на засадах ринкової економіки, на втілення в практику лісокористування принципів сталого розвитку лісового господарства, що були проголошені на Міжнародній конференції ООН в Ріо-де-Жанейро (1992) та підтримані Європейським парламентом, конференціями міністрів європейських країн (Гельсінкі – 1994, Лісабон – 1998, Відень – 2002). Основою реформування лісового господарства повинна стати ефективна економічна система інструментів лісової політики, більшість яких тісно пов'язана з кореневими платежами. Взаємозв'язок корневих платежів з іншими економічними інструментами лісової політики характеризує рис. 1.

Література

1. Синякевич І.М., Холявка В.З. Теоретичні засади визначення нормативів плати за спеціальне використання деревини від рубань головного користування і живиці// Наук. вісник УкрДЛТУ: Зб. наук.-техн. праць. – Львів: Престиж Інформ. – 1999, вип. 9.3. – С. 143-146.
2. Холявка В.З. Економічні моделі для визначення нормативів кореневої плати за деревину від рубань головного користування// Наук. вісник УкрДЛТУ: Зб. наук.-техн. праць. – Львів: Престиж Інформ. – 1999, вип. 9.3. – С. 138-142.
3. Холявка В.З. Концепція платного лісокористування як інструмент лісової політики// Наук. вісник УкрДЛТУ: Зб. наук.-техн. праць. – Львів: УкрДЛТУ. – 2002, вип. 12.8. – С. 269-271.
4. Холявка В.З. Національна лісова політика щодо відтворення і використання лісових ресурсів у контексті реформування лісового господарства// Наук. вісник УкрДЛТУ: Зб. наук.-техн. праць. – Львів: УкрДЛТУ. – 2003, вип. 13.2. – С. 83-85.
5. Холявка В.З. Еколого-економічні засади формування корневих цін на деревину: Дис. канд. екон. наук: 08.08.01. – Львів, 2003. – 321 с.

УДК 630*67

Асист. С.О. Мельник, канд. екон. наук – УкрДЛТУ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ЛІСОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Розглянуто теоретичні аспекти формування лісової політики України, спрямованої на забезпечення розвитку ринкових відносин в лісовому господарстві та сталого лісокористування.

Ключові слова: лісова політика, система державного управління лісовим господарством, принципи реформування лісового господарства, інструменти лісової політики.

Theoretical Basis of Forestry Policy Forming of Ukraine

In the paper there have been considered theoretical aspects of forestry policy forming to ensure market economy development based on forestry sustainability.

Keywords: forestry policy, forestry administration system, reforming principles of forestry, forestry policy tools.

У контексті невирішених багатьох екологічних проблем, з якими людство зустріло 21-е століття, представниками більшості держав світу визнана необхідність забезпечення сталого розвитку лісового господарства під час конференцій, які відбулися у Страсбурзі (1990), Ріо-де-Жанейро (1992), Гельсінкі (1995), Лісабоні (1998), Йоганнесбурзі (2002). Для України це нелегке завдання ускладнюється тим, що із становленням незалежності в 1991 р. було проголошено про перехід від командно-адміністративної економічної системи господарювання до демократизації суспільства і розвитку регульованих державою ринкових відносин. Проте під час перехідного періоду, який триває досі, не здійснено структурної перебудови економічного механізму лісокористування, що не сприяє подоланню екологічної і соціальної кризи.

Для досягнення завдань, визначених статтею 2 чинного Лісового кодексу України (підвищення продуктивності, охорони та відтворення лісів, посилення їх корисних властивостей, задоволення потреб суспільства у лісових ресурсах на основі їх науково обґрунтованого раціонального використання), необхідно сформувати і впровадити нову лісову політику завдяки удосконаленню системи її інструментів.

Для формування лісової політики, спрямованої на розвиток моделі регульованих державою ринкових відносин в лісовому господарстві, перш за все, необхідно здійснити класифікацію (систематизацію) її інструментів, які уже діють та тих, які потребують запровадження. З цією метою всі інструменти за впливом на поведінку лісокористувачів пропонується поділити на обов'язкові і добровільні (табл. 1). Такий підхід запропонований італійськими економістами Мауріціо Мерло і Мануеля Павері [1]. До обов'язкових належать інструменти, які безпосередньо примушують до суспільне бажаних дій. Добровільні інструменти лісової політики опосередковано сприяють раціональному лісокористуванню, створюючи стимули завдяки різній альтернативній вартості дій суб'єкта. У наведеній в табл. 1 класифікації в добровільних та обов'язкових інструментах ми безпосередньо виокремили такі групи: правові, адміністративні, ринкові, фіскальні, фінансові, економічні санкції та додаткові інструменти; здійснено віднесення окремих інструментів до згаданих вище груп, враховуючи їх місце і функції в регульованому державою ринковому механізмі лісокористування.

Реформування лісового господарства України неминуче пов'язане із змінами у системах прав власності на ліси, оподаткування, фінансування, ціноутворенням, управлінням і повинне здійснюватися на основі сформованих нами принципів [2].

Табл. 1. Класифікація інструментів лісової політики

Блоки і групи інструментів		Інструменти	
Обов'язкові	Правові	Міжнародні конвенції та угоди Мета і концепція лісової політики Права та обов'язки різних органів влади у політичному процесі Система прав власності на лісові ресурси Плани (програми) розвитку лісового господарства	
	Адміністративні	Правила, які регламентують порядок ведення лісового менеджменту Державні стандарти, які регулюють технологічні процеси відтворення і використання лісів Обов'язкова екологічна сертифікація лісів і лісової продукції	
Добровільні	Ринкові	Ціни на продукцію лісовирощування Ціни на продукцію лісогосподарського виробництва Ціни на продукцію лісозаготівлі Ціни на продукцію полювання, мисливські трофеї, права здійснення полювання, біотехнічні заходи та охорону ресурсів мисливської фауни Ціни (платежі) на права здійснення лісокористування на лісових землях Добровільна екологічна сертифікація лісів і маркування продукції	
		Прямі	Оподаткування фонду заробітної плати (доходів) фізичних осіб Податки на власність (майно) Податки на прибутки юридичних осіб
	Фіскальні	Непрямі	Податок на додану вартість Акцизний збір Мито Податок з реалізації
	Фінансові	Державний і місцеві бюджети, державні цільові фонди Позабюджетні фонди Безповоротна фінансова допомога, дотації і компенсації лісовим підприємствам Депозити і кредити Компенсації ставок за кредитами комерційних банків Фінансовий лізинг Цінні папери Страхування	
	Економічні санкції	Штрафні санкції і пеня за порушення податкового законодавства Стягнення за порушення правил лісокористування Стягнення за шкоду, заподіяну лісовому господарству Стягнення за шкоду, заподіяну мисливському господарству Відшкодування втрат лісогосподарського виробництва власникам лісової землі і землекористувачам	
	Додаткові	Система освіти і виховання ощадливого ставлення лісокористувачів до лісових ресурсів Інформація Спілки лісових власників та інші неурядові організації	

Принцип плюралізму різних форм власності на ліси стосується удосконалення безперечних прав власності на ліси, які крім державної, повинні включати також комунальну і приватну. Принцип повільної (еволюційної) трансформації форм власності на ліси полягає в тому, що приватну власність

на ліси варто формувати за рахунок приватизації невеликих відокремлених ділянок лісу і заліснення приватної землі, яка малопридатна або не придатна для сільськогосподарського використання. Хоч в цілому всі функції лісу мають вагоме значення для суспільства, проте не для всіх можна встановити межі прав і створити ринок, а власникам отримувати економічні вигоди. Тому безперечні права власності на ліси варто диференціювати за формами власності залежно від важливості виконуваних лісом функцій та природнокліматичних умов: приватна форма власності поширюється головним чином на економічно доступні ліси, комунальна і державна – на економічно недоступні. Для попередження погіршення стану лісів, зміни виду землекористування на лісових землях необхідно використовувати принцип стабільної структури власності на ліси, практичне втілення якого можливе у випадку заборони відчуження комунальних і державних лісів.

При реформуванні лісового господарства принципи пріоритетності стимулюючої функції податків над фіскальною і пільгового оподаткування лісового господарства полягають у виключенні плати за спеціальне використання лісових ресурсів та земель лісового фонду із системи оподаткування, встановленні більш сприятливих механізмів справляння податків, видів податків, нижчих податкових ставок, порівняно з іншими галузями народного господарства, які спрямовані на попередження негативних наслідків діяльності лісокористувачів, спрямування її на досягнення максимального економічного, екологічного і соціального ефектів. Реалізувати принцип трансформації зовнішніх (негативних) ефектів у внутрішні завдяки оподаткуванню шкоди, завданої лісовим екосистемам діяльністю лісокористувачів, можна буде лише після розроблення і впровадження державних стандартів, що регулюють технологічні процеси відтворення і використання лісів. Принцип справедливості та ефективності при зборі податків у процесі реформування податкового механізму покликаний сприяти досягненню рівного розподілу доходів у межах суспільства, ставлення з боку податкових органів незалежно від форм власності, дієвому контролю за правильністю та повнотою сплати податків платниками при мінімальних витратах на його здійснення.

Реформування механізму фінансування лісового господарства полягає у забезпеченні покриття за рахунок дотацій бюджетних і позабюджетних фондів значної частини витрат на розширене відтворення лісів та ведення лісового менеджменту у лісах, за якими закріплено переважно екологічні функції (принцип фінансування витрат на розширене відтворення лісових ресурсів та утримання лісів 1-ї групи з бюджетних та позабюджетних фондів). Період окупності капітальних вкладень у створення деревостанів є значно довшим, ніж в інших галузях народного господарства, тому лісові підприємства повинні мати змогу отримувати пільгові кредити для фінансування лісорозведення (пільгового кредитування підприємств лісового господарства). Перетворення плати за спеціальне використання лісових ресурсів з податків на ціни дасть змогу їх власникам отримати дохід, достатній для фінансування суспільно необхідних витрат на лісовідновлення (самофінансування лісового господарства).

Забезпечення реформи системи ціноутворення вимагає усунення адміністративного порядку встановлення цін, які в умовах переходу до ринку визначаються в процесі добровільного виявлення бажання покупця заплатити, а продавця прийняти плату за відчуження прав на об'єкт власності (принцип застосування механізму "попит-пропозиція" для визначення цін на лісові ресурси). Принцип врахування екологічних витрат у собівартості продукції полягає у понесенні підприємством суспільне необхідних витрат на попередження екологічної шкоди або плати за її здійснення, завдяки чому ціна усуває надмірне лісокористування. Принцип застосування техніко-економічних нормативів для визначення вартості окремих об'єктів, робіт та послуг лісового господарства повинен забезпечити врахування технологічно необхідних норм витрат основних та обігових засобів у процесі виробництва та їх рівноважної ринкової вартості з метою визначення та ефективного витрачання коштів державного і місцевого бюджетів на роботи і послуги, виконані за державним замовленням, безповоротної фінансової допомоги лісокористувачам.

При реформуванні державного управління в лісовому господарстві України принцип чіткого розмежування функцій виробництва, управління та контролю між різними відомствами покликаний забезпечити відокремлення функції організації лісогосподарського виробництва від тих органів державної виконавчої влади, які покликані здійснювати державний контроль за процесами лісокористування. Для децентралізації владних повноважень цілком виправдано повністю передати від Верховної Ради України право розпоряджатися (власності) державним лісовим фондом тим суб'єктам державної і комунальної форм власності, які спроможні забезпечити відтворення, охорону і використання лісових ресурсів. У державних і комунальних лісах, безперечними власниками яких є органи виконавчої влади і місцевого самоврядування, ведення лісового господарства мають здійснювати виключно суб'єкти господарської діяльності різних форм власності на підставі угод, укладених з безперечними власниками лісів. Крім того, у державних і комунальних лісах ведення лісового господарства можуть здійснювати суб'єкти господарської діяльності, які засновані органами влади та отримали від них безперечні права на ліс. З метою підвищення ефективності державний контроль за процесами лісокористування повинен здійснювати лише один орган державної виконавчої влади – Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди України), а Державний комітет лісового господарства України (Держкомлігосп України) варто реорганізувати у державну корпорацію "Ліс", підприємства якої здійснюватимуть ведення лісового господарства на правах безперечного власника державного лісового фонду.

Лісова політика успішно реалізується на практиці за умови оптимізації критеріїв дієздатності, рівності та ефективності її інструментів. Так, політику можна вважати дієздатною за умови досягнення поставлених цілей і завдань [3]. Лісова політика характеризується дієздатністю тоді, коли лісовласники (лісокористувачі) дотримуються законодавчо закріплених правил лісового менеджменту щодо збереження біорізноманіття; обсягів і площ рубань головного користування та рубань, пов'язаних з веденням лісового гос-

подарства; площі лісовідновлення і лісорозведення; щорічного приросту деревини; площі лісів, пошкоджених шкідниками, пожежами, буреломами; площі еродованих та ущільнених ґрунтів в результаті лісозаготівель; вікової структури, породного складу і запасів деревини в деревостанах.

Економістів більше цікавить ефективність політики, яка полягає у співставленні результатів і витрат. Це означає, що результати порівнюються з витратами, які визначаються у співрозмірних одиницях. Грошова оцінка є найбільш придатним і зрозумілим інструментом при розрахунках ефектів і витрат політики, оскільки в інших випадках можна використовувати лише умовні одиниці. Політика вважається ефективною, якщо її результати переважають або принаймні дорівнюють витратам [3].

Табл. 2. Критерії оцінки і принципи формування системи інструментів лісової політики

Критерії оцінки інструментів лісової політики	Принципи формування системи інструментів лісової політики
Дієздатність	- збереження біорізноманіття, підвищення продуктивності і багатотіцільового використання лісів; - повної відповідальності за результати лісокористування; - пріоритетності адміністративного регулювання лісівничих заходів щодо охорони, відтворення і використання лісових ресурсів; - періодичності контролю за ходом виконання лісового законодавства і спостереження за станом лісових ресурсів; - обов'язковості екологічної експертизи; - інтеграції інструментів лісової політики з іншими політиками - гнучкості лісової політики.
Ефективність	- платності лісокористування; - принцип трансформації негативних і позитивних зовнішніх економічних, екологічних, соціальних ефектів, що утворюються в процесі лісокористування, у внутрішні (екологічні витрати); - затратної ефективності; - посилення стимулюючої функції економічних інструментів; - регіональної диференціації стимулюючого впливу інструментів лісової політики.
Рівність (справедливість)	- врахування національних, регіональних і локальних традицій лісокористування; - диверсифікація системи прав власності на лісові ресурси і лісові землі; - однаково справедливої лісової політики щодо лісів різних форм власності; - прозорості, гласності та паритетної участі всіх зацікавлених сторін у творенні лісової політики; - сприяння зайнятості і підвищенню добробуту сільського населення, розвитку інфраструктури.

Як і критерій дієздатності, ефективність не стосується визначення суб'єктів, які несуть витрати та отримують вигоди від ефектів. Проте, на відміну від дієздатності, ефективність дає змогу політикам зробити висновок

щодо доцільності використання тих чи інших інструментів. Критерій ефективності інструментів лісової політики є складним для визначення, оскільки довгільні вигоди досить часто важко оцінити в грошових одиницях. Тому в багатьох випадках при прийнятті рішення щодо застосування того чи іншого інструменту керуються принципом витратної ефективності: досягнення поставленої цілі чи завдань при мінімально можливих витратах. Ефективність не означає можливість для всіх сторін справедливо отримувати граничні вигоди політики. Існують ще додаткові аспекти, які лісова політика повинна обов'язково враховувати, зокрема справедливість. Економісти при аналізі політики звикли називати рівністю збалансований розподіл вигод і витрат між сторонами, які є учасниками політичного процесу [3].

Коли розвиток системи інструментів здійснюється на основі принципів, які відповідають критеріям дієздатності, рівності та ефективності, то можна очікувати, що вони будуть оптимальними. Ці принципи стали невід'ємною частиною теорії і практики екологічної і лісової політик в другій половині 20-го століття (табл. 2) [4-8].

Висновки

1. В Україні склалися екологічні, економічні і соціальні передумови для реформування лісового господарства. Метою реформи лісового господарства в Україні повинно стати створення передумов для сталого розвитку багатоцільового лісового менеджменту.

2. Розвиток регульованих державою ринкових відносин у лісовому господарстві України вимагає реформування, в першу чергу, системи прав власності на ліси і державного управління процесами лісокористування, які визначають економічну модель лісокористування і не повинні зазнавати у майбутньому кардинальних змін.

3. Усунути спотворення функцій механізмів ціноутворення, оподаткування та фінансування можна лише після створення сумісних із законами ринкової економіки систем прав власності на ліси і державного управління процесами лісокористування.

4. В умовах ринкової економіки вплив на поведінку лісокористувачів необхідно здійснювати за допомогою інструментів примусу (обов'язкових) і стимулів (добровільних).

5. У процесі формування системи інструментів лісової політики України необхідно використовувати принципи, які дають змогу оптимізувати критерії її реалізації, а саме: дієвість, ефективність і справедливість (рівність).

6. У процесі реформування системи прав власності на ліси потрібно утриматися від приватизації державних лісів і майна лісогосподарських підприємств, оскільки традиції приватного лісоволодіння в Україні сьогодні відсутні.

7. Приватні лісові власники повинні формуватися головним чином за рахунок платного або безплатного отримання у власність малопридатних і непридатних для сільськогосподарського використання земель та їх заліснення.

8. Перехід від командно-адміністративних методів управління в лісовому господарстві до ринкових вимагає розмежування функцій управління та

децентралізації повноважень. Організацію ведення лісового господарства повинні здійснювати суб'єкти господарської діяльності, які не пов'язані з органами влади, уповноваженими здійснювати державне управління і контроль в галузі лісокористування.

Література

1. Merlo M., Paveri M. Formation and implementation of forest policies: a focus on the policy tools mix// Proceedings of the XI World Forestry Congress. – Antalya, Turkey: FAO, 1997. – Vol. 5. – P. 1-23.
2. Мельник С.О. Принципи реформування лісового господарства України// Регіональна економіка. – 2001, № 4(22). – С. 215-222.
3. Folmer H., Gabel H., Opschoor H. Principles of environmental and resource economics: a guide for students and decision-makers. – Chetltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 1997. – 484 p.
4. Врублевська О. Принципи класифікації важелів екополітики// Фінанси України. – 2000, № 2. – С. 70-78.
5. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 року № 1264-ХІІ// <http://www.rada.kiev.ua>.
6. Концепція формування інструментів екополітики: Звіт про науково-дослідну роботу (заключний)/ Український державний лісотехнічний університет, № держ. реєстрації 010011000952; № ДБ – 25.05 – 2000. – Львів, 2003.
7. Синякевич І.М. Економіка лісокористування: Підручник. – Львів: ІЗМН, 2000. – 402 с.
8. Синякевич І.М. Інструменти екополітики: теорія і практика. – Львів: УкрДЛТУ, 2002. – 233 с.

УДК 630*.31:338.2.001.573 (075.8)

Ст. викл. О.М. Адамовський,
канд. екон. наук – УкрДЛТУ

ОБҐРУНТУВАННЯ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНОГО КРИТЕРІЮ ДЛЯ ОПТИМІЗАЦІЇ ЛІСОКОРИСТУВАННЯ

Запропоновано класифікацію факторів впливу на еколого-економічну ефективність лісокористування та концептуальний комплексний підхід до вибору процесу лісокористування, який підлягає оптимізації.

Ключові слова: стале лісокористування, оптимізація, динамічна модель, еколого-економічний критерій, лісове господарство.

Senior teacher O.M. Adamovsky – USUFWT

Eco-Economical Criteria for Forest Using Optimization Basing

Classification of factors influencing on eco-economical forestry effectiveness and complex approach to the choice of the optimized process are given.

Keywords: sustainable forest use, optimization, dynamic model, eco-economical criteria, forestry.

Ліси належать до відновлюваних природних ресурсів з певною межею експлуатації. Тому їх експлуатація повинна вестись так, щоб не втрачалась можливість їх постійного відтворення господарсько цінними породами з виконанням широкого спектру соціальних функцій. Порушення цього принципу ведення лісового господарства, спричинені надмірною експлуатацією лісових ресурсів, виконавці виправдовують різними кон'юнктурними міркуваннями. Але надмірна експлуатація лісів, яка проводилась у післявоєнні роки та