

Література

1. Швиденко А.Й., Остапенко Б.Ф. Лісознавство: Підручник. – Чернівці: Зелена Буковина, 2001. – С. 190-247.
 2. Кузьминых Ю.В. Экономические основы формирования рынка экологических услуг в РФ (на примере лесных углеродных сертификатов): Автореф. дис... д-ра экон. наук. – Москва, 2005. – 34 с.
 3. Powell I., White A., Landell-Mills N. Developing Markets for the Ecosystem Services of Forests. – Washington, DC: Forest Trends, 2002.
-

УДК 630*68

Асист. А.А. Головко – НЛТУ України

МОЖЛИВІ ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

Дано оцінку існуючій структурі органів державного управління лісовим господарством, вказано можливі шляхи її реформування: надання державного лісового фонду в оренду приватним підприємствам або утворення державної лісової компанії.

Ключові слова: державні органи управління лісовим господарством, функції управління, принципи управління лісовим господарством, господарська діяльність.

Assist. A.A. Golovko – NUFWT of Ukraine

The possible ways of Ukrainian Forestry state administration reformation

The structure of state forestry administration is considered, possible ways of its reformation are determined: lease of state forests to the private enterprises or establishing of state forestry company.

Keywords: state forestry administration, management functions, principles of forest management, economic activity.

З огляду на сучасний стан природного довкілля України та світу, питання управління лісами є особливо актуальним. Актуальність його для України зумовлена об'єктивною необхідністю перебудови адміністративно-командної системи в ринково орієнтовану систему державного управління. Незважаючи на усвідомлення представниками державної влади необхідності реформування державного управління лісовим господарством, наукових праць, присвячених цьому питанню, поки що мало. Питання розмежування функції управління господарською діяльністю в лісовому фонді та функції державного управління лісами досліджувалося в рамках спільного українсько-шведського проекту, покликаного дати оцінку стану лісової галузі в Україні та намітити шляхи її реформування. Питання управління лісовим господарством досліджував у своєму підручнику "Лісова політика" професор І.М. Синякевич [4].

Метою цієї статті є аналіз існуючої структури державних органів управління лісами та пошук можливих шляхів її вдосконалення.

У процесі державних органів управління потрібно відштовхуватися від певних принципів, які б вказували загальний напрямок реформ та певні пріоритети, на які потрібно орієнтуватися. Такі принципи розробляє професор І.М. Синякевич у підручнику "Лісова політика". Наводимо перелік тих, з якими повністю погоджуємося:

- законодавче закріплення форм власності на ліси і прав лісовласників;
- розмежування функцій управління лісами від функцій управління лісовим господарством;
- розмежування функції організації відтворення і використання лісових ресурсів від функції контролю за результатами лісокористування;
- розмежування відповідальності і використання лісових ресурсів між центральними і регіональними органами влади;
- унеможливлення дублювання функцій управління лісами та функцій управління лісовим господарством;
- стабільність системи управління лісами і лісовим господарством;
- еволюційне удосконалення системи управління лісами і лісовим господарством;
- уникнення управління об'єктами лісокористування декількома суб'єктами управління;
- організація виробничо-господарської діяльності в лісах різних форм власності на засадах ринкової економіки;
- урахування національних особливостей перехідного періоду від адміністративно-командної до ринкової економіки;
- урахування еколого-економічних умов відтворення і використання лісових ресурсів [4, с. 248].

Аналізуючи інформацію, законодавство та існуючий стан справ у галузі, наведену на офіційному сайті Державного комітету лісового господарства, структуру державних органів управління лісовим господарством, можна подати таким чином (рис. 1): провідним органом державного управління лісовим господарством є Державний комітет лісового господарства, на який покладено виконання всіх функцій, пов'язаних з управління лісами та веденням у них господарської діяльності; Державному комітетові підпорядковуються відповідні територіальні управління лісового господарства, наукові, дослідні організації, заклади освіти, ВО "Укрдержліспроєкт" (установа, яка займається лісовпорядкуванням) та інші підприємства прямого підпорядкування [5]. Згідно з Указом Президента України № 833/2005 від 23 травня 2005 р. [6], Міністерство охорони навколишнього природного середовища виконує функцію координації діяльності Державного комітету лісового господарства. У рамках цієї функції Міністерство охорони навколишнього природного середовища наділене повноваженнями формувати та контролювати за здійсненням державної лісової політики, погоджувати нормативні акти, що належать до компетенції Кабінету міністрів України та розроблених Державним комітетом лісового господарства, формувати структури органів, підпорядкованих Державному комітетові лісового господарства та здійснювати кадрову політику щодо цих органів. Міністерство охорони навколишнього природного середовища, крім того, має право вимагати інформацію від Державного комітету лісового господарства будь-якої форми та змісту, що стосується його діяльності.

16 червня 2004 р. Постановою Кабінету Міністрів № 770 було затверджено положення про Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісу, яка підпорядковується Міністерству охорони навколишнього природного середовища та здійснює функцію державного контролю [1].



Рис. 1. Структура органів державного управління лісовим господарством України

Основні функції управління, які здійснюють обласні управління лісового господарства (рис. 1), такі:

- здійснення законодавчої ініціативи з питань регулювання лісових відносин та лісової політики;
- здійснення господарської діяльності у державному лісовому фонді;
- участь у формуванні державної лісової політики;
- державний контроль;
- облік і моніторинг лісів та мисливських тварин;
- організація лісовпорядкування [2].

Такий склад функцій суперечить другому та третьому принципам управління лісовим господарством. Вирішити цю суперечність можна шляхом виключення з переліку функцій управління, що здійснюють державні органи, функції ведення господарської діяльності у державному лісовому фонді.

Недоліком такої структури управління є також відсутність єдиного підходу щодо управління лісами, які не підпорядковуються Державному комі-

тету лісового господарства. Розроблення механізму управління цими лісами послужить базою для подальшого запровадження приватної власності на ліси.

До недоліків існуючої системи управління лісовим господарством можна також зарахувати дублювання функцій управління кількома державними органами. Так, функція контролю за охороною, використанням та відтворенням лісових ресурсів здійснюють обласні управління лісового господарства, Державна інспекція з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісу, територіальні ради народних депутатів. Таке багатократне дублювання функції контролю ніяк не покращує його якості, про що свідчить хоча б високий рівень самовільних рубань (найпростіший вид злочину в лісах). Окрім цього, територіальні ради народних депутатів наділені деякими повноваженнями з розпорядження лісовим фондом, хоча механізм практичної реалізації цих повноважень відсутній.

У цілому, структуру управління лісовим господарством, подано на рис. 1, і вона прямо суперечить 2, 3, 4, 5 та 9 принципам управління лісовим господарством, сформульованим професором І.М. Синякевичем.

Зі сказаного вище можна зробити висновок, що існуюча модель державного управління лісами потребує вдосконалення. Нова модель повинна передбачати такий розподіл функцій управління між суб'єктами господарської діяльності, який, з одного боку, скеровував би цю діяльність до найбільшої економічної ефективності, а з іншого ставив її в рамки концепції сталого розвитку. Виходячи з аналізу зарубіжного досвіду та умов господарювання, що склалися в Україні, можна окреслити два варіанти реформування лісового господарства: відокремлення держави як власника лісових ресурсів від господарської діяльності шляхом делегування цих функцій приватним підприємствам (таку модель використовують, зокрема, у Канаді та США), шляхом створення державної лісової компанії, яка б виконувала функцію ведення господарювання в державних лісах (ця модель притаманна для Польщі, Естонії, Швеції).



Рис. 2. Схема державного управління лісами, яка використовується у США та Канаді [3, с. 82]

Зупинимосся детальніше на кожному з варіантів. Принципова схема організації управління державними лісами за першим варіантом виглядає таким чином (рис. 2): державні органи управління виконують функцію розпо-

рядження лісами та контролю за веденням діяльності в них, а приватні фірми здійснюють різні види користування лісовими ресурсами та їх відтворення. Відносини між державними органами та приватними фірмами здійснюються на договірній основі. Така схема управління лісовим господарством використовується у Канаді та США.

При впровадженні вказаної вище схеми управління лісами в Україні потрібно утворити місцеві управління лісовим господарством та створювати всі умови для розвитку приватних фірм, які б займалися веденням лісового господарства (рис. 3). Такі фірми могли б утворитися шляхом поступової приватизації майна державних лісових підприємств із залученням кадрів ліс-госпів до цих фірм.



Рис. 3. Можлива структура органів державного управління лісовим господарством України

На Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісу потрібно покласти функцію контролю за дотриманням законодавства в лісах всіх форм власності. При цьому органі варто створити службу лісової охорони, яка б виконувала функцію охорони лісів і мала б достатньо можливостей для запобігання будь-яким злочинам, що здійснюються в лісовому фонді, та навіть розслідування вже скоєних злочинів.

При реалізації будь-якого з перелічених варіантів реформування управління лісовим господарством потрібно розділяти ліси згідно з їх цільовим призначенням на дві групи: експлуатаційні ліси та неексплуатаційні – тобто ліси, які виконують функцію збереження біорізноманіття, збереження культурної та історичної спадщини, ліси, в яких не здійснюється інтенсивне лісокористування (досвід зарубіжних лісів показує, що частка таких лісів у лісовому фонді повинна бути незначною, 2-3 %). При цьому варто використовувати різні підходи до управління цими лісами. Щодо другої групи потрібно зберегти існуючу централізовану систему управління або ж утворити спеціальний орган, який опікувався б цими лісами.

До переваг цієї моделі можна віднести подібність до існуючої, простота структури державних органів управління. Серед недоліків можна назвати потребу передачі майнового комплексу державних лісових підприємств приватним підприємствам, відсутність недержавних організацій з підготовленими фахівцями у сфері лісового господарства, невідповідність принципу еволюційного вдосконалення системи управління лісами і лісовим господарством. Найвагомим аргументом проти запровадження цієї моделі є вже набутий досвід передачі лісосічного фонду для освоєння підприємствам-підрядникам різних форм власності у Закарпатській та Івано-Франківській областях. Там така практика себе не виправдала і від неї довелося відмовитися.

Тому, на нашу думку, найбільш доцільним для умов України виглядає другий варіант реформування структури державних органів управління лісовим господарством (рис. 4). При цьому на базі не так давно ліквідованих державних лісгосподарських об'єднань варто було б утворити державну лісову компанію, яка була б покликана здійснювати користування державним лісовим фондом. Діяльність такої компанії повинна регулюватися окремим законом. Організація управління державною лісовою компанією повинна бути подібною до організації управління акціонерним товариством, а саме, необхідно відокремити Державний комітет лісового господарства (розпорядника державним лісовим фондом) від управління господарською діяльністю державної лісової компанії. Для кращої організації роботи державної лісової компанії можна утворити Спостережну раду, до якої входили б представники установ, пов'язаних з лісовим господарством, представники науки тощо. Це дало б змогу Спостережній раді виконувати ще й функцію координації. Призначати склад дирекції необхідно доручити Спостережній раді. За таких умов Державний комітет лісового господарства зможе формувати органи управління державної лісової компанії, не втручаючись при цьому у сам процес управління.

На регіональні управління лісового господарства доцільно покласти функції управління лісами неексплуатаційного призначення, планування, під-

тримки лісових підприємств недержавної форми власності, консультування, встановлення норм та лімітів на користування лісовими ресурсами, обліку та моніторингу лісових ресурсів.

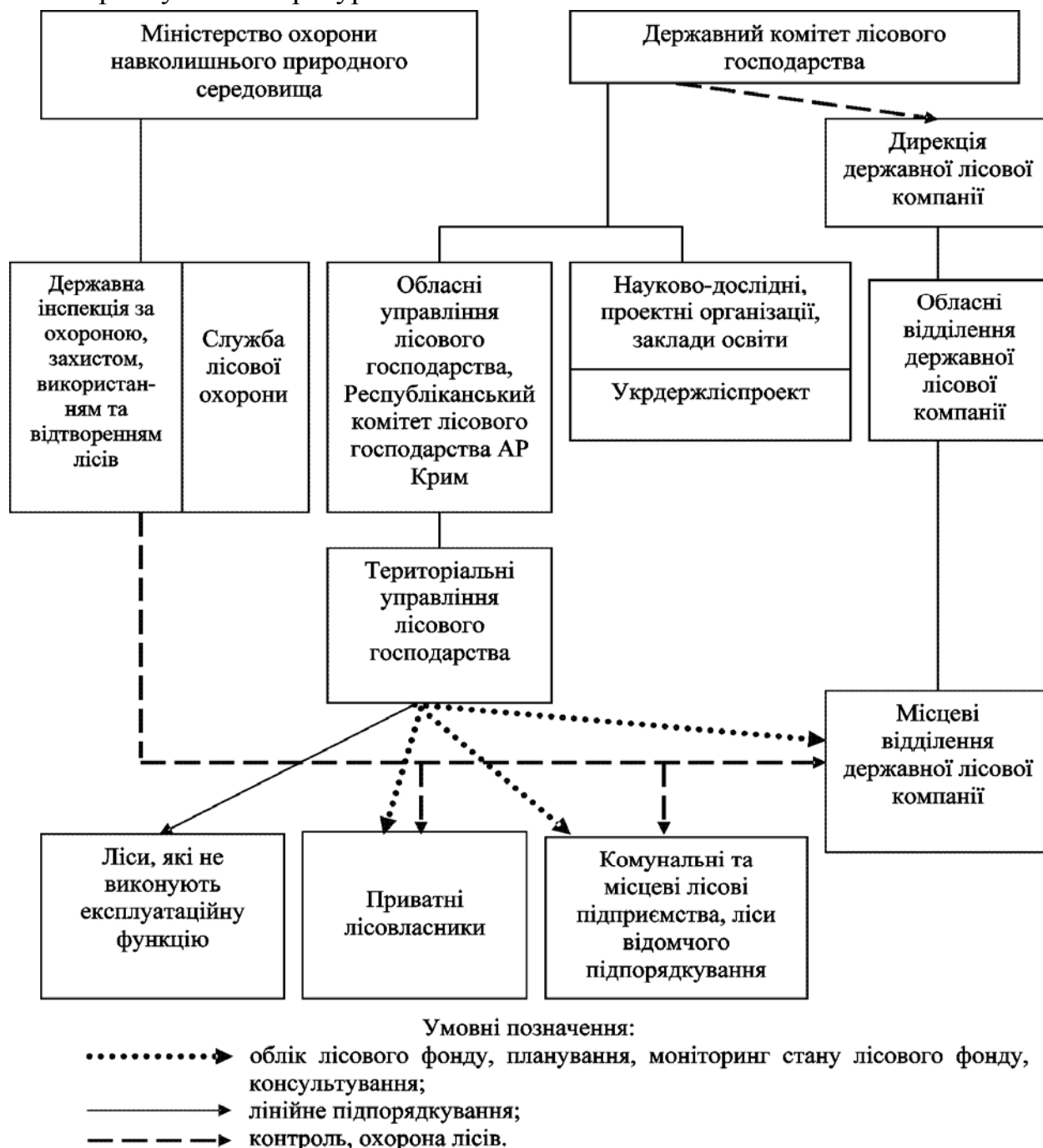


Рис. 4. Можлива структура органів державного управління лісовим господарством України

За Державним комітетом лісового господарства залишиться функція формування лісової політики держави, перерозподілу коштів, які будуть отримані як прибуток від діяльності державної лісової компанії, управління лісами, які не виконують експлуатаційної функції.

Лісову охорону варто відокремити, як і у попередній моделі, у самостійний підрозділ при Державній інспекції за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів, яка підпорядковується Міністерству охорони навколишнього природного середовища. Цей орган державного управління в

лісовому секторі повинен здійснювати нагляд за дотриманням лісового законодавства в лісах всіх форм власності та правил полювання на території мисливських угідь. Цей орган повинен мати штат і повноваження силового органу та бути спроможним власними силами давати відсіч організованим злочинним угрупованням у лісовій сфері.

Ця модель управління лісовим господарством є подібною до польської, проте вона позбавлена деяких недоліків, притаманних останній, а саме, концентрації функцій державного управління державними лісовими підприємствами. Тобто, вона більшою мірою відповідає принципу розмежування функцій управління лісами та лісовим господарством. Також, на нашу думку, територіальні державні управління лісового господарства не повинні підпорядковуватися територіальним органам державної влади. Вплив територіальних громад на управління лісами повинен проявлятися шляхом попереднього (на етапі планування) та заключного контролю (перевірки відповідності дій планам лісових підприємств), а також шляхом реалізації права власності на ліси, які згідно з чинним законодавством їм належать. Таким чином, буде реалізовано принцип розмежування відповідальності і використання лісових ресурсів між центральними і регіональними органами влади.

Література

1. **Положення** Про Державну інспекцію з контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісу затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 16 червня 2004 р. № 770.
2. **Наказ** Державного комітету лісового господарства України "Про положення про Закарпатське обласне управління лісового господарства" від 15 вересня 1998 р. № 89.
3. **Петров А.П., Мамаєв Б.М., Тепляков В.К., Щецинський Е.А.** Государственное управление лесным хозяйством: Учебн. пособ. – М.: ВНИИЦ лесресурс, 1997. – 304 с.
4. **Синякевич І.М.** Лісова політика: Підручник. – Львів: ІЗМН, 2004. – 300 с.
5. **Указ** Президента України "Про положення про Державний комітет лісового господарства України" від 12 листопада 1997 р. № 1267/97.
6. **Указ** Президента України "Про Міністерство охорони навколишнього природного середовища" від 23 травня 2005 р. № 833/2005. – 232 с.

УДК 330.115

*Ст. наук. співроб. В.В. Кулик, канд. екон. наук;
аспірант Ю.А. Хітрина – Міжнародний науково-навчальний центр
інформаційних технологій та систем НАН України*

ЛІСОВЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК ВИРІШАЛЬНИЙ ЧИННИК ЕКОЛОГІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

Проведено аналіз розвитку лісового господарства України та визначено його вплив на екологізацію економіки. Проаналізовано міжнародний досвід сталого розвитку лісового господарства, зокрема міжнародні регіональні програми сталого лісокористування. Запропоновано при реформуванні галузі враховувати різні підходи до моделювання розвитку галузі, зокрема на основі ймовірнісно-автоматних моделей, системи національних рахунків та спеціалізованих рахунків лісового господарства.

Ключові слова: екологізація економіки, сталий розвиток лісового господарства, моделювання розвитку лісового господарства.