

**ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ
ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЛІСОВИМ СЕКТОРОМ****PROSPECTS FOR IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN
EXPERIENCE OF TRANSFORMATION OF FOREST MANAGEMENT
SYSTEM**

Олександр ШУБАЛИЙ,
доктор економічних наук,
Луцький національний технічний
університет, Луцьк

Oleksandr SHUBALYI,
Doctor of Economics,
Lutsk National Technical University,
Lutsk

Обґрунтовано доцільність урахування практики децентралізації системи управління лісами, яка характерна для більшості країн Центральної і Східної Європи. Наголошено на важливості запозичення досвіду Польщі щодо збереження під контролем держави лісогосподарських підприємств і підвищення централізації фінансових потоків шляхом створення лісогосподарських холдингів. Рекомендовано імплементувати в національну систему лісових відносин європейські вимоги стосовно державної власності на ліси, проведення лісових аукціонів, оренди ділянок лісового фонду та концесії лісів, а також досвід Словаччини і Чехії, де ліси всіх форм власності перебувають у сфері управління аграрного міністерства, а не міністерства екології.

Ключові слова: імплементация, трансформація, система управління, лісовий сектор, власність, деревина.

The expediency of taking into account the practice of decentralization of forest management system, which is typical for most countries of Central and Eastern Europe, is substantiated. It is important to borrow the experience of Poland in maintaining the state-owned forest enterprises and increasing the centralization of financial flows through the creation of forest holdings. It is necessary to ensure the implementation of European experience in the national forestry system, which involves preserving forests in the state ownership, holding forest auctions, leasing forest areas and concessions for forests. It is advisable to take into account the experience of Slovakia and the Czech Republic, where the forests of all owners are in the management of the agrarian ministry, and not the Ministry of Ecology.

Key words: implementation, transformation, management system, forestry sector, property, wood.

Постановка проблеми. Системним трансформаціям еколого-економічних відносин у лісовій сфері повинно передувати вивчення досвіду

зарубіжних країн, які здійснили складні перетворення в усіх господарських ланках, що забезпечило підвищення не тільки економічної, а й екологічної (посиливши охорону і захист лісових екосистем), соціальної (створення додаткових робочих місць, покращення умов праці, підвищення зарплати, рівня життя населення і доходів територіальних громад лісозабезпечених територій) та бюджетної (правильний перерозподіл коштів, самофінансування й самоокупність лісового господарства) ефективності.

Аналіз попередніх досліджень і публікацій. Вивченням зарубіжного, зокрема європейського, досвіду реалізації трансформаційних процесів у лісовому секторі займалися багато вітчизняних та іноземних учених. Періодичні поїздки з цією метою вчених і практиків у сфері лісового господарства за кордон організовує Державне агентство лісових ресурсів України [1, 2, 3]. Досвід Фінляндії та Швеції широко представлено у дослідженнях Т. Соколенко [4], А. Петрова [5], Л. Полякової [6], а також представників окремих компаній [7]. Важливі питання організації управління лісовим сектором у Чехії, Словаччині та Польщі викладені в працях Л. Полякової [8, 9], Н. Кротова [10] та ін. Разом з тим у зв'язку з подальшою євроінтеграцією України виникає необхідність аналізу та синтезу зарубіжного досвіду у цій сфері не для беззастережної імплементації, а вибору прийнятних для нашої держави підходів до формування ефективної національної моделі управління лісовим сектором.

Мета статті полягає у визначенні можливостей імплементації у вітчизняну практику зарубіжного досвіду трансформації системи управління лісовим сектором.

Виклад основного матеріалу. У процесі аналізу особливостей побудови та функціонування зарубіжних моделей розвитку лісової сфери важливо зосередитися на ключових аспектах, які потрібно врахувати при визначенні напрямів трансформації: склад і структура системи державного управління; система фінансування та оподаткування лісового господарства; види й суб'єкти, особливості набуття і передачі права власності на ліси та майно лісокористувачів; специфіка побудови системи взаємовідносин між суб'єктами господарювання лісового господарства та лісопереробки; роль окремих громадян та місцевих громад у сфері лісових відносин та ін.

Слід також зважати на те, що кожна країна реалізовувала трансформаційні заходи, виходячи з притаманних саме їй зовнішніх та внутрішніх, суб'єктивних й об'єктивних чинників, викликів і загроз, а також специфіки форми державного устрою, розвитку громадянського суспільства, національних і регіональних традицій, політичної системи та інше.

Тому не слід ідеалізувати та копіювати досвід розвинених зарубіжних держав. Важливо лише вивчити їхні підходи до трансформації інститутів, економічних механізмів, організаційних форм господарювання, а також здійснити критичний аналіз й оцінку можливих негативних наслідків і недоліків на шляху системних перетворень, щоб виявити прийнятні для специфіки України заходи, мінімізувавши ризики повторення помилок.

Для Німеччини як федеративної держави характерна децентралізація системи управління лісовим сектором. Основи його державного регулювання на національному рівні заклав федеральний закон про ліси. Стосовно окремих адміністративних утворень (земель), то тут сформована трьохрівнева система управління, яка включає міністерство, дирекцію лісового господарства (в окремому регіоні землі) та лісогосподарське підприємство. Але є регіони, зокрема Нижня Саксонія, в яких другого рівня немає, а решта земель також не передбачають його у перспективі.

У підпорядкуванні міністерства, як правило, перебуває управління планування (інвентаризація, картографія, планування і т.п.), дослідницький інститут, школа лісових робітників, а дирекції – машинний парк, де зосереджена важка лісова техніка для лісозаготівлі та будівництва лісових доріг [2]. Більшість суб'єктів лісового господарства працюють на засадах самоокупності, але держава також інвестує кошти для підтримання збалансованого ведення лісового господарства у приватних, комунальних і державних лісах.

Серед унітарних європейських країн перш за все важливо вивчити досвід Фінляндії та Швеції, які відзначаються найбільшим рівнем забезпеченості лісовими ресурсами. Власність на ліси у Фінляндії переважно приватна і має таку структуру: державні ліси – 32,2 %; ліси лісопромислових компаній – 8; неексплуатаційні, які належать приватним власникам, – 54,8; приватні інших власників – 5 %. Приватна форма лісокористування є ключовим питанням життєдіяльності лісового сектору країни, адже 80–90 % деревини, що використовується лісопромисловою ланкою, заготовляється в приватних лісах. Через велику кількість власників, які мають право приймати рішення з питань вирощування лісів і лісозаготівель, механізм їх ухвалення загалом надто децентралізований. Певною ділянкою лісу володіє майже кожна третя сім'я, тому сімейне лісове господарство у Фінляндії означає ведення малого приватного господарства однією родиною [4].

Господарське управління лісами, які перебувають у власності держави, здійснює Лісова служба (Metsähallitus) у статусі власника – державного унітарного підприємства. Вона підзвітна двом органам: Міністерству сільського господарства – з комерційної діяльності та Міністерству охорони навколишнього природного середовища – щодо виконання адміністративних функцій у галузі охорони природи. Лісова служба виконує лісогосподарські та лісозаготівельні роботи, постачає на ринок круглі лісоматеріали, але не має власної техніки та обладнання, адже такі види робіт виконуються на контрактній основі [5].

У Швеції державне управління лісовим господарством організовано на високому рівні. Лісова адміністрація розташована в рамках Міністерства сільського господарства і має регіональний поділ. Національне лісове агентство виконує лише функції контролю та підтримки. Державна акціонерна компанія наразі являє собою конгломерат лісового господарства і потужностей з переробки, серед яких переважає лісопилльне виробництво. Лісопереробні потужності планується виставити на продаж. Серед семи членів правління цієї

компанії лише один представляє міністерство промисловості, а решта призначаються державою, але не є держслужбовцями. Потужності з поглибленої деревообробки, целюлозно-паперові та лісохімічні виробництва перебувають у приватній власності [6, 7]. Отже, основні відмінності системи управління лісовим сектором Фінляндії та Швеції полягають у можливості доступу державної лісової компанії не тільки до сфери лісового господарства і лісозаготівлі (Фінляндія), а й лісопереробки (Швеція).

Аналіз зарубіжного досвіду організації інституціональної системи в лісовому секторі свідчить, що у більшості країн Західної Європи управління державними лісами здійснюють незалежні державні лісові підприємства. З іншого боку, у східноєвропейських державах спостерігаються певні труднощі в управлінні лісами. Якщо в Західній Європі відбувається постійне наближення до сталого управління, то в Східній – суттєве ускладнення процесу повернення державою лісів колишнім власникам.

Узагальнення досвіду побудови інституційної схеми в країнах Східної Європи свідчить про необхідність виділення профільного міністерства (сільського господарства або охорони навколишнього природного середовища), у структурі якого створюється профільний департамент (чи комісія), котрому підпорядковуватиметься державне лісове підприємство, що, у свою чергу, може мати регіональні дирекції та функціонувати у формі державного холдингу.

За колишніх інституційних схем існував конфлікт інтересів, спричинений тим, що один і той же орган відповідав за контроль і нагляд за здійсненням власних операцій, а згідно з новим підходом ці дві функції розділені. В рамках своїх контролюючих функцій орган управління лісами здійснює нагляд за веденням лісового господарства в лісах, що перебувають як у власності держави (і керованих державним лісовим підприємством), так і приватних осіб. Важливо також забезпечити окремий контроль за фінансовими потоками з боку незалежного державного органу або акредитованими приватними аудиторами, що зазвичай використовується в багатьох країнах Західної Європи.

З усієї різноманітності підходів до організації системи управління лісовими секторами в названих вище зарубіжних державах низку положень можна врахувати у процесі вибору моделі трансформації еколого-економічних відносин у лісовому секторі України (табл.).

Особливо актуальним щодо можливості застосування в Україні є досвід Польщі зі створення державного холдингу у сфері лісового господарства, спеціального фонду його розвитку для підтримання лісокористувачів у лісодефіцитних регіонах, де забезпечення самоокупності лісового господарства практично неможливе, та розширення ринкової інфраструктури, яка в нашій державі наразі перебуває на стадії формування. Також важливим є досвід надання дотацій приватним власникам, але його реалізація ускладнюється через скрутну економічну ситуацію в Україні.

Достатньо цікавим є досвід Чехії, який, зважаючи на багатопрофільність аграрної сфери, передбачає виділення окремого відомства з питань управління лісовим сектором. Але в цьому контексті нам потрібно обмежити вплив лісових управлінь на господарські процеси на окремих підприємствах, залишивши

контрольні функції, а також удосконалити системи контролю й стимулювання розвитку інфраструктури ринку, активізувати залучення приватних структур.

Таблиця

Можливості імплементації європейського досвіду формування ефективної системи управління лісовим сектором

Країна	Тип управління лісовим сектором	Положення, що стосуються вдосконалення національної моделі управління
Німеччина	Децентралізація в рамках федеративного устрою держави	Надання більших повноважень регіональній та місцевій ланкам
Фінляндія	Децентралізація через велику кількість приватних власників	Лісова служба (Metsähallitus) виступає у статусі власника державних лісів – державного унітарного підприємства
Швеція	Централізація на рівні державної акціонерної компанії	Державна акціонерна компанія наразі є конгломератом лісового господарства і потужностей з переробки, серед яких переважає лісопильне виробництво
Польща	Централізація на рівні державного лісового холдингу	Створення державного холдингу у сфері лісового господарства
Чехія	Централізація на рівні окремого лісового відомства	Виділення окремого відомства з питань управління лісовим сектором

Тотальна приватизація лісів за досвідом Фінляндії, де понад 60 % із них перебуває у приватній (сімейній) власності, в умовах економічної нестабільності в Україні та зниження реальних доходів населення може суттєво зменшити ефективність лісокористування та призвести до втрати контролю за розвитком сфери лісового господарства загалом. Необхідно також урахувати досвід щодо посилення контролю за діяльністю приватних деревообробних підприємств у сільській місцевості й формування сприятливих умов для іноземних інвесторів, які розвиватимуть поглиблену переробку деревини.

Щодо захисту інтересів держави особливо важливим є досвід створення державної акціонерної компанії у Швеції, яка матиме власні переробні потужності та зможе заготовляти деревину в лісах приватних власників. Для цього необхідно здійснити акціонування держлісгоспів. Також важливо імплементувати у вітчизняну практику шведський досвід стимулювання створення та розвитку виробництв із поглибленої лісопереробки.

Зважаючи на актуальність процесів децентралізації управління на всіх державних рівнях, слід також використати досвід Німеччини, де створена ефективна система управління лісовим господарством, яка передбачає надання більших повноважень регіональній та місцевій ланкам. Формування в Україні спеціалізованих машинних парків лісової техніки забезпечить підвищення ефективності лісогосподарської діяльності, але на початковому етапі потребує

значних інвестицій. Оскільки в Німеччині лісгоспи виконують управлінські й виробничі функції та об'єднують ліси різних форм власності, а малі власники об'єднуються в кооперативи, цей досвід може бути успішно реалізований на теренах нашої держави, але для ефективності управління доцільно розділяти управлінські та виробничі функції.

Висновки. На основі вивчення досвіду низки зарубіжних країн обґрунтовано ключові тези щодо формування національної моделі трансформації лісового сектору в контексті євроінтеграції:

- необхідною умовою побудови ефективної інституціональної системи управління лісовим сектором є розподіл функцій державного управління, нагляду і контролю, ведення господарської (бізнесової) діяльності;
- питання власності на лісові землі не є ключовим при визначенні напрямів трансформаційних процесів, адже згідно зі світовою практикою ефективною може бути і державна, і приватна власність, оскільки все залежить від рівня самоорганізації діяльності власне суб'єктів права власності;
- як основу трансформації системи фінансових відносин у лісовому секторі доцільно використати досвід держав, де забезпечується самоокупність лісового господарства за рахунок диференційованого підходу до використання бюджетних коштів та встановлення ринкових беззбиткових цін;
- серед можливих організаційно-правових форм господарювання у лісовому секторі зарубіжна практика сусідніх країн доводить ефективність державних холдингових компаній, тоді як в інших ланках можуть функціонувати горизонтально та вертикально інтегровані структури різних видів.

Загалом у процесі вибору типу моделі реалізації трансформаційних заходів доцільно розробити поетапну програму, що забезпечуватиме поступальний перехід від існуючої до так званої трансформованої системи еколого-економічних відносин у лісовому секторі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Лісове господарство України: стратегія розвитку / за ред. І.Р. Юхновського. – К. : Наука, 2003. – 34 с.
2. Отчет об учебной поездке в Германию группы украинских специалистов лесного хозяйства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lesovod.org.ua>.
3. Шубалий О.М. Трансформаційні процеси у лісовому секторі: інституціональні передумови та механізми реалізації: [монографія] / О.М. Шубалий. – Луцьк : Терен, 2015. – 456 с.
4. Соколенко Т.Г. Исследование взаимосвязи между структурой собственности на лесной фонд и качеством развития лесной промышленности (опыт стран с развитым лесопромышленным комплексом) / Т.Г. Соколенко // Экономические науки. – 2010. – № 12. – С. 250–253.
5. Петров А. Не в прошлое, а в будущее. В каком правовом статусе следует возрождать лесхозы? [Электронный ресурс] / А. Петров // Российские

лесные вести. – Режим доступа : <http://www.lesvesti.ru/news/expert/5658>.

6. История развития государственной собственности на леса в Швеции [Электронный ресурс] / [Л. Полякова, М. Попков, В. Сторожук, С. Кирилюк] // WoodBusiness. – 2004. – № 2. – Режим доступа : <http://www.lesovod.org.ua/node/271>.

7. Лесопромышленный комплекс Швеции и Финляндии [Электронный ресурс] // Бюро деловой поддержки «Руна». – Режим доступа : <http://rwt.ru/an.asp?show=a039>.

8. Леса и лесное хозяйство Польши [Электронный ресурс] / [Л. Полякова, М. Попков, С. Кирилюк, С. Пивовар] // WoodBusiness. – 2003. – № 2. – Режим доступа : <http://www.lesovod.org.ua/node/182>.

9. Лесное хозяйство и институциональная структура лесного сектора Чешской республики [Электронный ресурс] / [Л. Полякова, М. Попков, Н. Савушик, С. Пивовар] // WoodBusiness. – 2002. – № 3. – Режим доступа : <http://www.lesovod.org.ua/node/180>.

10. Кротова Н. Управление государственными лесами в Словакии – мнение участника учебной стажировки в странах ЕС [Электронный ресурс] / Н. Кротова // Международная конференция [«Поддержка реформ в лесном секторе России и стран Юго-Восточной Европы опытом стран – новых членов Евросоюза»], (Пушкино, 21–22 март. 2007 г.). – Режим доступа : <http://www.metla.fi/tapahtumat/2007/sfsr/presentations/natalia-krotova%20-rus.pdf>.

REFERENCES

1. Yukhnovskyi, I.R. (Eds.). (2003). *Lisove gospodarstvo Ukraini: strategiya rozvitku* [Forestry of Ukraine: development strategy]. Kiev: Nauka. [in Ukrainian].

2. *Otchet ob uchebnoj poezdke v Germaniyu grupy ukrainskikh specialistov lesnogo hozyajstva* [Report on the Study Tour to Germany of the Group of Ukrainian Forestry Specialists] Retrieved from <http://www.lesovod.org.ua> [in Russian].

3. Shubalyi, O.M. (2015). *Transformacijni procesi u lisovomu sektori: institucional'ni peredumovi ta mekhanizmi realizacii* [Transformation processes in the forest sector: institutional preconditions and implementation mechanisms]. Luc'k: Teren, 456 [in Ukrainian].

4. Sokolenko, T.G. (2010). *Issledovanie vzaimosvyazi mezhdju strukturoj sobstvennosti na lesnoj fond i kachestvom razvitiya lesnoj promyshlennosti (opyt stran s razvitym lesopromyshlennym kompleksom)* [Investigation of the relationship between the ownership structure of the forest fund and the quality of the development of the forest industry (experience of countries with developed forestry complex)]. *Economic sciences*, 12, 250–253 [in Russian].

5. Petrov, A. (2013). *Ne v proshloye, a v budushcheye. V kakom pravovom statute sleduyet vozrozhdat' leskhozy?* [Not in the past, but in the future. In what legal status should the forestry revived?]. *Rossijskie lesnye vesti*. Retrieved from <http://www.lesvesti.ru/news/expert/5658> [in Russian].

6. Polyakova, L., & Popkov, M., & Storozhuk, V., & Kirilyuk, S. (2004). *Istoriya razvitiya gosudarstvennoj sobstvennosti na lesa v SHvecii* [History of

development of state ownership of forests in Sweden]. *WoodBusiness*, 2 Retrieved from <http://www.lesovod.org.ua/node/271> [in Russian].

7. *Lesopromyshlennyj kompleks SHvecii i Finlyandii* [Timber industry complex of Sweden and Finland]. *Bureau of Business Support "Runa"* Retrieved from <http://rwt.ru/an.asp?show=a039> [in Russian].

8. Polyakova, L., & Popkov, M., & Kirilyuk, S., & Pivovar, S. (2003). *Les i lesnoe hozyajstvo Pol'shi* [Forests and forestry in Poland]. *WoodBusiness*, 2 Retrieved from <http://www.lesovod.org.ua/node/182> [in Russian].

9. Polyakova, L., & Popkov, M., & Savushchik, N., & Pivovar, S. (2002). *Lesnoe hozyajstvo i institucional'naya struktura lesnogo sektora CHeshskoj respubliky* [Forestry and institutional structure of the forest sector of the Czech Republic]. *WoodBusiness*, 3 Retrieved from <http://www.lesovod.org.ua/node/180> [in Russian].

10. Krotova, N. (2007). *Upravlenie gosudarstvennymi lesami v Slovaki* – *mnenie uchasnika uchebnoj stazhirovki v stranah ES* [Management of state forests in Slovakia - the opinion of the participant of the study tour in the EU countries]. *Mezhdunarodnaya konferenciya «Podderzhka reform v lesnom sektore Rossii i stran YUgo-Vostochnoj Evropy opytom stran – novyh chlenov Evrosoyuza» – International Conference "Supporting Forest Sector Reforms in Russia and the Southeast European Countries with the Experience of New Member States of the European Union" (Pushkino, 21-22 march 2007 hoda)* Retrieved from <http://www.metla.fi/tapahtumat/2007/sfsr/presentations/natalia-krotova%20-rus.pdf> [in Russian].