

DOI: 10.5281/zenodo.3233345

УДК 351.338.43.02

*Батур Ю. Г., к.е.н., доц., ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків*

*Batur Yu., PhD of Economic Sciences, associate professor,  
National university of civil defence of Ukraine, Kharkiv*

## **ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ І РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ**

### **STATE MANAGEMENT AND REGULATION OF FORESTRY ENTERPRISES OF UKRAINE**

*У роботі розкрито сутність державного регулювання та управління у сфері лісових відносин, яке здійснюється шляхом формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин. Визначено основні показники ведення лісового господарства за 2010–2017 рр. і доведено, що Україна займає шосте місце в Європі за запасами деревини. Запропоновано пріоритетні шляхи державного управління: правове регулювання підвищення ефективності управління лісовим господарством, протидії незаконним вирубкам та корупції, вдосконалення системи ведення лісового господарства.*

**Ключові слова:** *державне управління, лісове господарство, площа лісу, запаси деревини, площа рубок, правове регулювання, фінансове забезпечення.*

*The essence of state regulation and management in the field of forest relations is disclosed, which is carried out by forming and defining the main directions of state policy in the field of forestry. The main indicators of forest management for 2010-2017 are determined and it is proved that Ukraine occupies the sixth place in Europe for wood stocks. The priority directions of the state administration are offered: legal regulation of increasing the efficiency of forestry management, counteracting illegal cutting down and corruption, and improving the forest management system.*

**Keywords:** *public administration, forestry, forest area, wood reserves, cutting area, legal regulation, financial support.*

**Постановка проблеми.** Основним завданням державного регулювання та управління у сфері лісових відносин є забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів. Державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом: формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин; визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; установавання відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, викорис-

тання та відтворення лісів; здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових джерел з проблематики державного управління в галузі лісового господарства свідчить, що українським ученим тут належить вагомий теоретичний доробок. Цим питанням присвячено наукові праці І. Є. Бородіна, О. А. Мельниченка, М. П. Перепелиці, В. П. Трощинського, П. К. Ситніка, В. А. Скуратівського, А. А. Халецької та ін. Разом з тим, незважаючи на наявність ґрунтовних досліджень, низку досягнутих у минулому здобутків, недостатньо обґрунтовано пріоритетні шляхи державного управління ефективним розвитком лісового господарства.

**Постановка завдання.** Метою статті є узагальнення теоретичних, організаційних та прикладних питань щодо засад державного управління розвитком лісового господарства та визначити пріоритетні шляхи державного управління галуззю.

**Виклад основного матеріалу.** Суспільна значущість лісів визначається як сукупність компонентів природи та “майданчика” для ведення лісового господарства – “лісоресурсного комплексу країни, що поєднує лісосировинний та лісовиробничий підкомплекс, і лісоресурсну інфраструктуру”. Оскільки “вилучення деревини з лісових екосистем для виробництва лісових матеріалів (“лісокористування”) є необхідною умовою отримання доходів суб’єктами господарювання з лісівництва” [2, с. 86], тому саме держлісгоспи (а не ліси) є основним об’єктом державного управління.

Щоденно для громадян України ліси надають цілий спектр екосистемних послуг, серед яких: забезпечувальні – надання продуктів харчування, питної води, деревини, волокна, палива, генетичних ресурсів тощо; регулювальні – формування клімату та макроклімату; культурні – збагачення культурних, духовних та естетичних аспектів людського добробуту; підтримувальні – забезпечення існування екосистем.

Частина із зазначених послуг досі залишається поза увагою під час формування і впровадження лісової політики країни. Запропонована стратегія спрямована на впровадження екосистемного підходу, який передбачає комплексне управління земельними, водними і живими ресурсами та стимулює їх збереження і стале використання на справедливих засадах [11, с. 12].

Загальна площа лісових ділянок, що належить до лісового фонду України, становить 10,4 млн га, в тому числі вкриті лісовою рослинністю - 9,6 млн га. Лісистість України становить 15,9%. Незважаючи на невелику лісистість території Україна займає у Європі 9-те місце за площею лісів та 6-те місце за запасами деревини. За 50 років лісистість зросла майже у півтора рази. Запас деревини в лісах оцінюється в межах 2,1 млрд куб. м. За рік в лісах України в середньому приростає 35 млн куб. м деревини. Середньорічний приріст деревини на 1 га у лісах Держлісагентства становить 3,9 куб. м на 1 гектар і коливається від 2,5 куб. м у Степовій зоні до 5,0 куб. м в Ка-

рпатах.

Ліси України не виснажені. В лісах Держлісагентства запас на 1 гектарі становить близько 240 куб. м (7-ме місце в Європі, в Польщі - 219 куб. м, в Білорусі – 183 куб. м, в Швеції – 119 куб. м). Загалом по Україні цей показник нижчий і становить 218 куб. м за рахунок насамперед лісів реформованих сільгосппідприємств, які зріджені та знаходяться в складному санітарному стані [5, с. 10].

Відповідно до статті 56 Земельного кодексу України та статті 7 Лісового кодексу України ліси України можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності [6, с. 6]. На сьогоднішній день у підпорядкуванні Держлісагентства України знаходиться лише 73 % загальної площі земель лісового фонду України, а 17% - ліси Мінагрополітики, 2% - ліси Міні оборони, 13% - комунальної власності, землі запасу 800 тис. га тощо. Незгодженість між розпорядниками призводить до того, що лісові масиви взагалі перебувають без нагляду та поза увагою представників влади. Як наслідок, виникають проблеми незаконних рубок лісового фонду країни, злочинного неконтрольованого браконьєрства і головне - лісових пожеж.

Пріоритетними напрямками розвитку підприємств лісового господарства України є насамперед лісорозведення та лісовідновлення, поліпшення якісного складу лісів, охорона та захист лісу, проведення рубок, пов'язаних з веденням лісового господарства, рубок головного користування, мисливське господарство, переробка деревини, розвиток лісової інфраструктури.

Основні показники ведення лісового господарства за 2010–2017 рр. (табл. 1) свідчать про те, що за цей період підприємства лісового господарства працювали стабільно, на що вказують зростання обсягів виробництва продукції, надання робіт та послуг, заготівля ліквідної деревини, зменшення площі рубок лісу [8].

За 2017 рік обсяг реалізованої продукції підприємствами лісового господарства становить 13,7 млрд. грн. і зріс порівняно з 2013 роком у 2,1 рази %, проте заготівля ліквідної деревини практично не змінилася (всього на 7,8 %). Тобто виручка за реалізовану деревину збільшилася за рахунок курсу національної валюти.

За даними Earthsight, більша частина продукції потрапляє на "тіньові" лісопилки, яких в Україні вже більше 12 тисяч. З "санітарного" лісу виготовляють деревоматеріали на експорт, який перевищує їх легальне виробництво на 75%. Україна постачає в держави ЄС незаконну деревину, яку використовують великі компанії, такі як Ікеа і Н&М [10].

Протягом 2017 року на ведення лісового господарства було скеровано 2569,5 млн. грн., із них 2222,3 млн. грн., або 86,5 % власні кошти підприємств, 330,6 млн. грн., або 12,9 % було скеровано на ведення лісового господарства асигнувань із загального фонду Державного бюджету, 13,3 млн. грн. коштів спеціального фонду та 7,7 млн. грн. – підприємствам галузі виділено асигнувань з місцевих бюджетів.

Таблиця 1

## Основні показники ведення лісового господарства

	2010 р.	2011 р	2012 р	2013 р	2016 р	2017 р.
Обсяги продукції, робіт та послуг лісового господарства (у фактичних цінах), млн. грн	4097,7	5674,8	5911,6	6363,9	12838,8	13774,6
Заготівля ліквідної деревини, разом, тис. м <sup>3</sup>	18064,6	19746,2	19763,6	20340,6	22612,8	21923,0
Зокрема – від рубок головного користування	7767,4	8647,5	8433,2	8484,0	9282,2	9390,6
– від рубок формування і оздоровлення лісів та інших заходів	10297,2	11098,7	11330,4	11856,6	13330,6	12532,4
Відтворення лісів, га	70,1	72,4	70,1	67,7	70,2	68,7
Площа рубок лісу та заходів, тис. га	402,2	421,8	417,0	415,4	386,4	419,1
головного користування	29,1	32,1	30,8	31,8	34,7	35,2
формування та оздоровлення лісів та інших заходів	373,1	389,7	386,2	383,6	350,0	381,9

Розвиток лісового господарства (як і решти галузей національної економіки) істотною мірою залежить від впливу держави, яка “відіграє провідну роль у регулюванні суспільних відносин щодо лісів” [7, с. 12]. Відповідний вплив здійснюється в різних формах. Наприклад, задавання “траєкторії” розвитку галузі забезпечується “державною політикою у сфері лісових відносин – комплексом правових, фінансових, адміністративних та організаційних заходів, включаючи процес прийняття рішень, із використанням яких держава цілеспрямовано впливає на регулювання суспільних відносин, що стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та стале використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства”. При цьому важко погодитися з А. Дейнекою, який наголошує, що в Україні “відсутня законодавчо оформлена національна політика щодо розвитку лісового господарства” [3, с. 3], оскільки наразі чинними є Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства України” (від 7 лютого 2004 р. № 171/2004), постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Державної цільової програми “Ліси України” на 2010–2015 роки” (від 16 вересня 2009 р. № 977), розпорядження Кабінету Міністрів України “Концепція реформування та розвитку лісового господарства” (від 18 квітня 2006 р. № 208-р.) та інші но-

рмативно-правові документи, що визначають специфіку впливу держави на розвиток цієї галузі.

Ураховуючи той факт, що переважна більшість лісів і суб'єктів господарювання, які там господарюють, мають державну форму власності, цілком виправданим убачається державне управління лісовим господарством. Зокрема, колектив науковців акцентує на необхідності “державного управління лісами – організації ведення лісового господарства, здійсненні контролю за дотриманням лісового законодавства, охороні та захисту лісів, використанні лісових ресурсів, що включає увесь комплекс дій, спрямований на досягнення цілей лісової політики” [9, с. 13], тим самим, з одного боку, доволі точно відображаючи зміст регуляторного впливу держави в цій царині, а з іншого – займаючи дискусійну позицію щодо об'єкта такого впливу (ліси, а не лісове господарство). У цьому контексті більш правомірним є пропонуване Е. Дробко, В. Левківським поняття “державне управління у сфері лісових відносин” [4, с. 152], тлумачення якого відображає загальні засади управлінського впливу держави, але не лише не розкриває його специфіку стосовно лісового господарства, а й навіть не містить згадки про цю галузь. Функції державного управління лісовим господарством реалізуються через побудову відповідного механізму, під яким М. Бизова розуміє “сукупність практичних заходів, засобів, важелів і стимулів, за допомогою яких суб'єкти державного управління лісовим господарством здійснюють цілеспрямований вплив на сферу лісового господарства з метою досягнення поставлених цілей та узгодження інтересів”. Загалом перелік механізмів державного управління та особливості їхнього застосування істотною мірою залежать від наявних проблем і доступних ресурсів, необхідних для їх вирішення. При цьому дискусійними є пропозиції окремих науковців “упровадити ринкові механізми” [1, с. 6].

Хоча зазначені механізми впливають на суспільні процеси постійно й поза волею держави та суб'єктів господарювання та мають за мету виправити недоліки державного управління. Ключові проблеми лісового та мисливського господарства України полягають у наступному:

- необхідності забезпечення балансу між екологічними, економічними та соціальними функціями сталого ведення лісового господарства, що ускладнене загальною економічною ситуацією в країні, проявами корупції;
- недосконалості розподілу функцій управління, що призводить в окремих випадках до дублювання функцій або втрати ефективності їх виконання;
- дисбалансі фінансового забезпечення лісогосподарської діяльності; відсутності фінансування заходів з ведення лісового господарства Півдня і Сходу країни та дефіцит відповідних фахівців в цих регіонах;
- наявності незаконних рубок та обігу незаконно добутої деревини, високому рівні браконьєрства;
- ускладненні реалізації прав власності (користування) на ліси че-

рез недостатнє фінансування процесу оформлення лісокористувачами державної форми власності речових прав на земельні ділянки, зайняті лісом;

- відсутності законодавчого підґрунтя та механізмів управління і контролю за лісами комунальної власності в умовах децентралізації влади.

- потребі нормативного врегулювання зміни цільового призначення сільськогосподарських земель, що вийшли із користування і на яких відбулося природне поновлення;

- необхідності удосконалення системи ведення лісового господарства, зокрема щодо розвитку захисного лісорозведення та агролісомеліорації тощо;

- відсутності правових та економічних механізмів стимулювання запровадження природозберігаючих технологій;

- неефективному механізмі притягнення до адміністративної та кримінальної відповідальності за незаконні рубки та браконьєрство.

- недостатній науковій підтримці розвитку лісового та мисливського господарства;

Виправити загалом невтішну ситуацію в лісовому господарстві України можливо лише за умови консолідації держави, бізнесу та громадськості. Тому пріоритетними напрямками досягнення стратегічних цілей слід вважати наступні:

- удосконалення законодавчої та нормативної бази лісового господарства для забезпечення можливості формування ефективної лісової політики шляхом;

- удосконалення моделі та механізмів державного управління у сфері лісового та мисливського господарства шляхом уточнення і розмежування повноважень органів влади, контролюючих органів, прав та обов'язків господарюючих суб'єктів;

- удосконалення системи фінансування ведення лісового господарства шляхом створення Державного фонду розвитку лісового господарства;

- направлення коштів наявних бюджетних програм переважно на забезпечення діяльності установ природно-заповідного фонду, лісівничих наукових установ, лісозахисних підприємств;

- забезпечення реалізації деревини на прозорих конкурентних закладах з доступом до відкритих реєстрів на всі дозвільні документи;

- підтримка та забезпечення сталого ведення лісового господарства шляхом забезпечення невиснажливого лісокористування, збереження біорізноманіття та впровадження природозберігаючих технологій;

- інституційне посилення охорони та захисту лісів і боротьби з незаконними рубками та обігом незаконно добутої деревини і впровадження концепції громадського контролю;

- розвиток та державна підтримка лісової науки та освіти, підготовка науково-педагогічних кадрів у лісовому господарстві;

- подолання наслідків впливу на лісові екосистеми військових дій на Сході України, природних та техногенних катастроф [12, с. 78].

Реалізація запропонованих пріоритетних напрямів сприятиме забезпеченню сталого розвитку й управлінню лісовим та мисливським господарством у лісах усіх форм власності, покращенню системи управління лісовим господарством, вдосконалення структури лісгосподарських підприємств, створення дієвої системи контролю за веденням лісового господарства, забезпечення соціального захисту лісової охорони при виконанні службових обов'язків, збільшенню площі лісів держави, збереженню біорізноманіття та невиснажливого лісокористування.

**Висновки.** На основі викладеного матеріалу запропоновано запровадження принципів невиснажливого лісокористування, сталого та збалансованого розвитку лісового господарства. З цією метою пропонуються пріоритетні шляхи державного управління: правове регулювання заходів щодо підвищення ефективності управління лісовим господарством, протидії незаконним вирубкам та корупції, вдосконалення системи ведення лісового господарства. До числа заходів у цій сфері слід віднести: збереження біологічного різноманіття лісів, забезпечення захисного лісорозведення, інвентаризацію та оптимізацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду та удосконалення системи фінансування ведення лісового господарства шляхом створення Державного фонду розвитку лісового господарства.

#### Список використаних джерел:

1. Бизова М. Б. Вдосконалення механізму державного управління лісового господарства (на матеріалах півдня України) : автореф. дис. ... к.держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. Б. Бизова. – Одеса, 2010. – 20 с.
2. Бобко А. Лісівництво і державна політика щодо користування землями лісгосподарського призначення в Україні / А. Бобко // Економіка України. – 2012. – № 7. – С. 70–79.
3. Дейнека А. М. Методологія управління лісовим господарством на еколого-економічних засадах: автореф. дис. ... д.е.н.: 08.00.06 “Економіка природокористування та охорони навколишнього середовища” / А. М. Дейнека. – Львів, 2010. – 37 с.
4. Дробко Е. В. Державне управління та державна політика у сфері лісових відносин: теоретичний аспект / Е. В. Дробко, В. М. Левківський // Науковий вісн. Академії муніцип. упр. (Серія “Управління”). – 2013. – № 2. – С. 147–153. –
5. Лісове господарство України. – Держлісагентство, Київ. – 2017. – 64 с.
6. Лісовий кодекс України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>.
7. Непийвода В. П. Правове регулювання суспільних відносин щодо лісів у контексті сталого розвитку : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.06 “Юридична психологія” / В. П. Непийвода. – К., 2006. – 20 с.
8. Основні показники ведення лісгосподарської діяльності (1990-2017). [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Правові засади впровадження в Україні Конвенції про біорізноманіття /

Н. Р. Малишева, В. І. Олещенко [та ін.]. – К. : Хімджест, 2003. – 176 с.

10. Статистика незаконних рубок: діяльність технічно-оснащених злочинних груп та неконтрольовані приватні пилорами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art\\_id=181493](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=181493).

11. Стійкий екологічно безпечний розвиток і Україна : навч. посіб. / Ф. В. Вольвач, М. І. Дробноход, В. Г. Дюканов та ін. ; за ред. М. І. Дробнохода. – К. : МАУП, 2002. – 104 с.

12. Фурдичко О. Лісовий сектор економіки України: проблеми і перспективи розвитку / О. Фурдичко, О. Дребот // Економіка України. – 2012. – № 3. – С. 70–79.

#### Reference:

1. Bizova, M. B. *Improvement of the mechanism of state management of forestry (on materials of the south of Ukraine): author's abstract. dis ... k.derzh. exercise: special 25.00.02 "Mechanisms of state administration"*. Odessa, 2010. Print.

2. Bobko, A. "Arboriculture and state policy on the use of forestry land in Ukraine [Lisivnytstvo i derzhavna polityka shchodo korystuvannya zemlyamy lisohospodars'koho pryznachennya v Ukrayini]". *Economy of Ukraine* 7 (2012): 70-79. Print.

3. Deineka, A.M. *Methodology of forest management on the ecological and economic principles: author's abstract. dis ... doctoral student: 08.00.06 "Economics of nature management and environmental protection"*. Lviv, 2010. Print.

4. Drobko, E.V. and Levkovsky, V.M. "Public Administration and State Policy in the Field of Forestry: The Theoretical Aspect [Derzhavne upravlinnya ta derzhavna polityka u sferi lisovykh vidnosyn: teoretychnyy aspekt]". *Scientific University. Academy of the municipality. exercise (Series "Management")* 2 (2013): 147-153. Print.

5. *Forestry of Ukraine. State Forestry Agency, Kiev, 2017. Print.*

6. *Forest Code of Ukraine. Web. 13 Feb. 2019.* <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12>>.

7. Nepiyvoda, V.P. *Legal regulation of social relations in forests in the context of sustainable development: author's abstract. dis ... k.ju.n. : 12.00.06 "Legal psychology"*. Kyiv, 2006. Print.

8. *Main indicators of forest management (1990-2017). Web. 13 Feb. 2019.* <<http://www.ukrstat.gov.ua>>.

9. Malyshev, N. R. and Oleschenko, V. I. *Legal principles of implementation of the Convention on Biodiversity in Ukraine [Pravovi zasady vprovadzhennya v Ukrayini Konventsiyi pro bioriznomanittya]*. Kyiv: Khimzhest, 2003. Print.

10. *Statistics of illegal logging: the activities of technically equipped criminal groups and uncontrolled private pilors. Web. 13 Feb. 2019.* <[http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?Art\\_id=181493](http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?Art_id=181493)>.

11. Volvach, F.V., Drobnohod, M.I. and Dyukanov, V.G. *Sustainable Environmentally Safe Development and Ukraine [Stiykyy ekolohichno bezpechnyy rozvytok i Ukrayina]*. Kyiv: MAUP, 2002. Print.

12. Furdichko, O. and Drebota, O. "Forestry sector of Ukraine's economy: problems and prospects of development [Lisovy sektor ekonomiky Ukrayiny: problemy i perspektyvy rozvytku]". *Economy of Ukraine* 3 (2012): 70-79. Print.