

І. СИНЯКЕВИЧ,
*професор, доктор економічних наук,
Заслужений працівник народної освіти України
(Львів)*

НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА В ЛІСОВОМУ ГОСПОДАРСТВІ У КОНТЕКСТІ ГЛОБАЛЬНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ЗАГРОЗ

Розглянуто актуальні проблеми національної політики в лісовому господарстві: форми власності як її інструмент; відповідна політика щодо державних підприємств лісового господарства; інституційні трансформації у сфері управління лісовим господарством; місце лісових екосистем у подоланні глобальних екологічних загроз; проблеми вдосконалення інструментів даної політики.

На зламі ХХ–ХХІ ст. земна цивілізація зіткнулася з проблемами глобального потепління клімату та необхідністю подолання глобальних екологічних загроз¹. Світова спільнота намагається оптимізувати викиди парникових газів у різних галузях промисловості з метою їх уникнення. У цьому зв'язку дедалі більше зростає суспільне екологічне, економічне та соціальне значення лісових екосистем, оскільки вони є потужними поглиначами парникових газів, джерелом цінної сировини для промисловості та екологічно чистої продукції, виконують важливі екологічні й соціальні функції. У зв'язку з цим збільшується значення оптимізації викидів парникових газів у промисловості, земле- і лісокористуванні, на транспорті².

Лісове господарство може стати активним учасником на національному і міжнародному ринках торгівлі квотами на викиди парникових газів. Така перспектива є досить обнадійливою, якщо взяти до уваги Кіотський протокол (1997 р.) та переговорні процеси в Копенгагені (2009 р.) і Канкуні (2010 р.). Ця обставина, а також велике коло екологічних, економічних та соціальних проблем, що накопилися в лісовому господарстві України, свідчать про об'єктивну необхідність його реформування з метою забезпечення сталого екологічно збалансованого розвитку і підвищення ролі лісових екосистем у подоланні глобальних екологічних загроз. Реформу лісового господарства України можна буде вважати успішною лише тоді, коли вона забезпечить ліквідацію деструктивних явищ, які протягом багатьох років спостерігаються в його діяльності (табл. 1).

Національна політика і реформування лісового господарства України дадуть хороші результати тоді, коли будуть спрямовані на усунення самовільних рубок, які завдають не лише значної економічної шкоди лісовому комплексу, але й призводять до послаблення екологічних і соціальних функцій лісових екосистем. Відповідно до даних Державного комітету лісового господарства України, обсяги таких рубок у 2008 р. становили 20,1 тис. м³, що на 2,2 тис. м³ більше, ніж у 2007 р. Протягом 2003–2007 рр. обсяги самовільних рубок, за інформацією Держкомлісгоспу, постійно зменшувалися. За даними СЕК ООН, їх загальний обсяг у 2003 р. дорівнював 83,8 тис. м³³. Динаміку лісопорушень характеризують дані таблиці 2. Причому слід

¹ Див.: Синякєвич І. Стратегія подолання глобальних екологічних загроз. “Економіка України” № 12, 2010, с. 69–77.

² Див.: Руководящие указания по эффективной практике для землепользования, изменениям в землепользовании и лесном хозяйстве (<http://www/ipcc-nggip.iges.or.jp>).

³ Див.: Павелко А., Скрильніков Д. Незаконні рубки в Україні (http://www.envsec.org/easteur/docs/Fact%20finding%20study_Illegal%20Logging_UA_FEB%2011.pdf). С. 27.

Таблиця 1

Деструктивні наслідки недбалого ведення лісового господарства в Україні *

Показник	Роки									
	1990	1995	2000	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Кількість лісових пожеж.....	2714	3758	3696	1876	4223	3842	6100	4642	7037	
Лісова площа, пройдена пожежами (га).....	2388	3537	1618	595	2325	4287	13787	5500	6300	
Загибель лісових насаджень через несприятливі погодні умови (га).....	2024	3484	6421	4159	6064	5249	15272			
Загибель лісових насаджень від пожеж (га)	1157	2031	696	1051	1437	1864	10955			
Збитки, заподіяні лісовими пожежами (тис. грн.).....	1,1	178,5	1367,6	428,7	3535,0	5917,6	188412,2	58800,0	24700,0	
Залишок неочищених площ (тис. га).....	4,8	4,4	4,1	2,4	2,4	8,7	7,6	7,5	5,8	
Залишок деревини на лісосіках (тис. м ³).....		461,8	962,2	702,6	767,7	710,6	961,8	1024,6	717,9	

* Павелко А., Скрипльніков Д. Незаконні рубки в Україні (http://www.envsec.org/easteur/docs/Fact%20finding%20study_Illegal%20Logging_UA_FEB%2011.pdf).

звернути увагу на те, що самовільні рубки викликані не лише незадовільною охороною лісів, але й багатьма іншими економічними та соціальними чинниками.

Форма власності як інструмент політики в лісовому господарстві

З переходом до ринкової економіки перед лісовим господарством України гостро постало питання щодо трансформації державної форми власності на ліси. Думки економістів і політиків з цього питання розділились. Одні висловлювалися за негайну приватизацію державних лісів, посилаючись на деякі зарубіжні промислово розвинуті країни, у яких частка приватних лісів є переважною. Їх опоненти переконливо доводили, що ліси мають бути в державній власності, оскільки після приватизації, як підтверджує світовий досвід, вони зазнають нищівної деградації⁴.

Незважаючи на те, що Лісовий кодекс України в останній редакції (2006 р.) передбачає три форми власності на ліси (державну, комунальну і приватну), для політиків залишається відкритим питання, яка форма власності на ліси в Україні має бути основною. Проблема полягає в тому, щоб науково обгрунтувати і законодавчо закріпити межу:

– **вичерпності**, що визначає здатність суб'єкта власності реалізувати свої права лише на певну сукупність корисних властивостей лісових ресурсів;

– **тривалості**, що встановлює період часу, протягом якого є чинними права власності;

– **отримання доходів**, що встановлює доходи, які залишатимуться суб'єктові права власності за умови дотримання ним усіх норм чинного законодавства;

⁴ Див.: Доклади міжнародної конференції ІЮФРО. "Лесное хозяйство" № 2,

- *відчуження*, яка передбачає умови передання власником своїх прав на об'єкт власності іншим суб'єктам;
- *ексклюзивності*, що визначає сукупність суб'єктів права власності на ліси ⁵.

Таблиця 2

Динаміка порушень у лісових масивах Держкомлісгоспу України *

Роки	Кількість випадків лісопорушень (тис.)	Обсяг лісопорушень (тис. м ³)
2003	15,5	40,2
2004	14,7	30,4
2005	12,9	28,0
2006	13,8	24,7
2007	12,1	17,9
2008	10,2	20,1

* Генік Я., Чернявський М., Соловій І. Незаконні рубки деревини в Карпатах і Західному Поліссі та заходи щодо їх запобігання. Еколого-економічні та соціальні проблеми, зумовлені неефективним і несталим веденням лісового господарства та незаконними лісозаготівлями в Україні. Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції. Львів, Товариство “Зелений хрест”, “Ліга-Прес”, 2011, с. 109–119.

Досвід ведення лісового господарства в Європі показує, що в більшості європейських країн переважають приватні ліси, але разом з ними успішно функціонують і державні. А загалом у світі в державній власності перебувають 85% лісів ⁶. Це свідчить про те, що державна форма власності на ліси є доцільною і потрібною. Слід мати на увазі, що державні ліси переважають там, де складні кліматичні умови їх вирощування, або коли вони виконують важливі суспільні екологічні та соціальні функції, тобто там, де несприятливі умови для прибуткового ведення лісового господарства. У приватних лісах господарство часто буває прибутковим, але й землі у них, як правило, родючіші. Історично склалося так, що малопродуктивні лісові землі поступово переходили під опіку держави, а деякі з-під її опіки й не виходили. Це добре видно на прикладі Канади, Російської Федерації, Швеції та деяких інших країн.

У кінці ХХ ст. в окремих країнах світу під тиском “зелених” політичних партій і громадських організацій намітилася тенденція переведення лісів з приватного сектору в державний або під опіку природоохоронних організацій. Правда, під впливом перманентних економічних криз тут мають місце й винятки. Зокрема, Уряд Великобританії збирається до 2020 р. продати 374 тис. га державних лісів, що перебувають під опікою Міністерства у справах навколишнього середовища, продовольства та сільського господарства, і розраховує на те, що цей розпродаж забезпечить надходження до державної скарбниці від 2 до 5 млрд. фунтів стерлінгів ⁷. Проте ці плани під загрозою зриву, оскільки їм чинять опір природоохоронні організації. Можна очікувати, що не лише у Великобританії, але й в інших

1993, с. 6–52; Ч а й к а Я. Ліси України – в єдину державну власність. “Лісовий журнал” № 1, 1994, с. 5–6; К о в а л ь Я. Відносини власності в контексті реструктуризації лісового сектора України. “Економіка України” № 6, 2001, с. 63–67.

⁵ Див.: С и н я к е в и ч І. М. Лісова політика. Підручник. Львів, ЗУКЦ, 2005, 223 с.; Лісова політика: теорія і практика (За наук. ред. проф. І. М. Синякевича). Львів, ЛА “Піраміда”, 2008, 612 с.

⁶ Див.: П и с а р е н к о А. И., С т р а х о в В. В. О необходимости коррекции реформ лесного хозяйства России. “Лесное хозяйство” № 1, 2010, с. 5–8.

⁷ Див.: С е р е д а О. Ліси Великобританії – у приватну власність. “Лісівник” №, 19, 2010, с. 2.

країнах світу зростатиме опір приватизації державних лісів під впливом дестабілізації клімату на Землі.

Національна політика щодо державних лісгосподарських підприємств

Національна політика щодо державних лісгосподарських підприємств і державного регулювання їх економічної діяльності нами розглядається у взаємозв'язку з трансформаціями, які відбуваються у світових економічних системах⁸ і лісовому господарстві зарубіжних країн⁹, а також з урахуванням економічних, екологічних і соціальних особливостей лісового господарства України¹⁰.

У ХХІ ст. відбувається трансформація поглядів на місце і роль державних підприємств у розвитку національних економік. У доповіді Національної розвідувальної ради США вона аргументується так: “На початку 90-х багато економістів пророкували, що державні підприємства стануть пережитком ХХ століття. Вони помилились. Державні підприємства і близько не збираються зникати, вони процвітають, а в багатьох випадках стараються розширитися далеко поза свої межі, особливо в галузі промислових товарів та секторі енергетики”¹¹. “Хоч як це не дивно, теперішнє значення посилення ролі держави в західних економіках у результаті сучасної фінансової кризи може посприяти тому, що країни, які набирають обертів у своєму розвитку, встановлять сильніший державний контроль і висловлять недовіру неврегульованому ринку”¹².

Подібної думки дотримується й академік РАН М. Мойсеєв: «На першому етапі переходу до соціального порядку повинні бути посилені насамперед заходи державного регулювання, які в умовах кризи неухильно пропонуються і в західному світі. Президент Американської торгової палати в Росії Е. Сомерс вважає, що “завершилась епоха вільного ринку, настала епоха держрегулювання, включаючи націоналізацію”. Лауреат Нобелівської премії Е. Феліс закликає: “Тільки націоналізація великих банків може відновити довіру до банківської системи”, а головний економіст Європейського банку раціонального фінансування В. Байтер підкреслює, що “більше не можна покладатися на невидиму руку ринку, краще перерегулювати, але швидко, ніж недерегулювати і затягнути”»¹³.

Можна очікувати, що в Україні державні лісгосподарські підприємства не зникнуть, а під впливом економічних реформ будуть перетворені у більш ефективні структури. Про те, що майбутнє – за державними лісгосподарськими підприємствами, свідчать не стільки глобалістські трансформації, що відбуваються у світовій економіці, і навіть не тенденції, які мають місце в лісовому секторі промислово розвинутих країн світу (хоч і їх слід брати до уваги), скільки динамічно зростаюче значення екологічних і соціальних функцій лісів у подоланні глобаль-

⁸ Див.: К у л ь ч и ц ь к и й Я. Сучасні економічні системи в умовах екологізації та глобалізації. Львів, “Ліга – Прес”, 2011, 687 с.; Глобальні зміни світу – 2025. Доповідь Національної розвідувальної ради США (Пер. з англ.). Львів, “Літопис”, 2010, 188 с.

⁹ Див.: С и н я к е в и ч І. М. Лісова політика; Лісова політика: теорія і практика; Глобальні зміни світу – 2025; М о и с е є в Н. А. Леса Росії: реформи, проблеми, рішення. “Лесное хозяйство” № 1, 2010, с. 8–13; Д е й н е к а А. М. Лісове господарство: еколого-економічні засади розвитку. К., “Знання”, 2009, 267 с.; С о л о в і й І. П. Політика сталого розвитку лісового сектора економіки: парадигма та інструменти. Львів, “РВВ НЛТУ України”, 2010, 368 с.

¹⁰ Див.: С и н я к е в и ч І. М. Лісова політика; Лісова політика: теорія і практика; Глобальні зміни світу – 2025; С о л о в і й І. П. Зазнач. праця.

¹¹ Див.: Глобальні зміни світу – 2025, с. 50.

¹² Див.: т а м ж е, с. 47.

¹³ Див.: М о и с е є в Н. А. Зазнач. праця, с. 10.

них екологічних загроз, яке поступово зменшуватиме вагомість лісів лише як сировинної бази для промисловості, і роль ринкових інструментів у регулюванні лісокористування.

Реформування та інституційні трансформації в лісовому господарстві України

Про об'єктивну необхідність реформування лісового господарства та інституційних змін у сфері управління лісами й лісовим господарством свідчить велика кількість наукових праць¹⁴. Основна проблема полягає в тому, що ці наукові праці не стали каталізатором економічних реформ у лісовому господарстві України. Навіть тривала співпраця Державного комітету лісового господарства України з шведськими економістами не привела до істотних зрушень у сфері управління економічною діяльністю. Зокрема, шведський науковець М. Нордберг зазначає такі недоліки в реформуванні лісового господарства України¹⁵: не розроблено окремого закону щодо лісової політики; не відокремлені на інституційному рівні лісова політика, контроль і менеджмент; не створено державної лісової компанії; Державний комітет лісового господарства продовжує залишатися організацією — розпорядником фінансових ресурсів.

Автор даної статті не належить до тих науковців, які ідеалізують наукові рекомендації іноземних колег, оскільки за ними часто проглядаються інтереси великого капіталу, що не завжди відповідають національним, але в даному випадку наші погляди на деякі аспекти реформування лісового господарства в Україні збігаються.

З метою вдосконалення національної політики у лісовому господарстві та проведення ефективних економічних реформ, на нашу думку, доцільно здійснити такі заходи:

— закласти надійні правові підвалини національної лісової політики (прийняти закон щодо національної лісової політики). Такий закон можна було б підготувати доопрацювавши проект, розроблений кафедрою економіки і менеджменту лісових підприємств Національного лісотехнічного університету України¹⁶;

— удосконалити чинну систему економічних інструментів лісової політики (зокрема, аукціонної торгівлі круглими необробленими лісоматеріалами), національної екологічної сертифікації лісів, податкову систему та ціноутворення в лісовому господарстві¹⁷;

— у рамках Державної агенції лісових ресурсів України, створеної на базі Державного комітету лісового господарства України, забезпечити розмежування функцій управління лісами і лісовим господарством¹⁸.

Політика щодо подолання конфліктів у лісовому господарстві України

У теорії та практиці лісової політики європейських країн накопичено чималий досвід щодо подолання конфліктів у лісовому господарстві, які пов'язані, головним чином, з дрібними лісоволодіннями приватних власників. Конфлікти є складовою частиною суспільного життя. Політика щодо їх розв'язання у лісовому господарстві розглядається в монографії І. Соловія¹⁹.

¹⁴ Див.: С и н я к е в и ч І. М. Лісова політика; Лісова політика: теорія і практика; Д е й н е к а А. М. Зазнач. праця; С о л о в і й І. П. Зазнач. праця.

¹⁵ Див.: С о л о в і й І. П. Зазнач. праця, с. 248.

¹⁶ Див.: т а м ж е, с. 41–53.

¹⁷ Див.: С и н я к е в и ч І. М. Екологічна політика; Лісова політика: теорія і практика.

¹⁸ Див.: К о в а л ь Я. Зазнач. праця.

¹⁹ Див.: С о л о в і й І. П. Зазнач. праця.

За роки функціонування ринкової економіки у лісовому господарстві виникло багато малих і великих конфліктів щодо лісокористування. До них можна віднести такі, які пов'язані з проблемами:

- приватизації лісів та промислового сектору економіки комплексних лісових підприємств;
- порушення національних традицій лісокористування (наприклад, у зв'язку із законодавчим обмеженням вільного відвідування приватних лісів);
- самовільних і несанкціонованих рубок;
- підпорядкування більшості відомчих лісів Державному комітету лісового господарства України (нині Державній агенції лісових ресурсів України).

Економічні, екологічні та соціальні втрати в лісовому господарстві могли б бути значно меншими, якби вирішення зазначених проблем здійснювалося на науковій основі. Про це свідчать дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених²⁰. Конфлікти, якщо їх своєчасно не розв'язувати, призводять до погіршення управління лісами та лісовим господарством, а відповідно, і до послаблення екологічних і соціальних функцій лісових екосистем, зниження їх ролі у подоланні глобальних екологічних загроз²¹.

Інструменти національної політики в лісовому господарстві: проблеми вдосконалення

У численних наукових працях автори акцентують увагу на об'єктивній необхідності вдосконалення системи інструментів національної лісової політики з метою забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства України. Головний недолік наукових досліджень у сфері економіки лісового господарства та лісової політики полягає в тому, що деякі економічні інструменти вивчаються відокремлено від інших, без урахування особливостей їх взаємодії. Для того щоб національна лісова політика була ефективнішою і сприяла сталому екологічно збалансованому розвитку лісового господарства важливо:

- забезпечити екологізацію економічних інструментів, що використовуються в лісовому господарстві, трансформували їх у інструменти лісової політики²²;
- теоретично обґрунтувати національну систему економічного стимулювання виробничо-господарської діяльності, спрямовану на поліпшення поглинання лісовими екосистемами парникових газів (на основі наукових напрацювань у рамках Кіотського протоколу).

У процесі формування системи інструментів національної лісової політики слід урахувати також принципи інтеграції обов'язкових інструментів лісової політики з добровільними, пріоритетності інструментів лісової політики, що забезпечують національну і міжнародну екологічну безпеку. Крім того, необхідно мати на увазі, що нові інструменти лісової політики вимагають додаткових витрат ресурсів на їх обслуговування, і враховувати думку міжнародних експертів: "Розробка нових фінансових інструментів і методів, що базуються на значенні важелів, про які ще десять років ніхто й не думав, у свою чергу, привнесла на світові ринки безпрецедентний рівень ризику та нестабільності"²³.

²⁰ Див.: т а м ж е.

²¹ Див.: т а м ж е.

²² Див.: С и н я к е в и ч І. М. Екологічна політика.

²³ Див.: Глобальні зміни світу – 2025, с. 51.

Лісові екосистеми: погляд крізь призму Кіотського протоколу

Основне завдання Кіотського протоколу – досягти зменшення викидів парникових газів (насамперед CO₂) завдяки впровадженню природоошадних технологій і вдосконаленню виробництва. Специфічною його особливістю можна вважати імплементацію в економічну діяльність м'яких ринкових інструментів: торгівлю квотами на викиди парникових газів (ст. 27), інструментів чистого розвитку (ст. 12), проектів спільного впровадження (ст. 6), за допомогою яких учасники домовленостей колективними зусиллями можуть забезпечити зниження викидів цих газів з меншими витратами ресурсів. З огляду на поставлені завдання проводяться тривалі наукові дослідження з метою залучення після 2012 р. сільського і лісового господарства до процесу зменшення викидів парникових газів у довкілля і посилення їх поглинання лісовими та аграрними екосистемами. Результати цих досліджень частково відображено в документі “Керівні настанови з ефективної практики для землекористування, змін у землекористуванні і лісовому господарстві”²⁴. Експерти ООН продовжують працювати над його вдосконаленням.

У процесі переговорів, що відбувалися в рамках Кіотського протоколу, учасники домовленостей визнали важливу роль заходів, спрямованих на скорочення обезліснення і деградації лісів, а також висловилися за стимулювання процесів, що сприяють поглинанню парникових газів лісовими екосистемами. В інтересах України розробити національну систему стимулювання заходів, спрямованих на поліпшення поглинання лісовими екосистемами парникових газів і зменшення їх викидів у лісовому господарстві.

Варто звернути увагу на досвід Російської Федерації, яка, незважаючи на критичну ситуацію, що склалася в лісовому господарстві, готує його до участі в кіотському процесі після 2012 р. Про це свідчать численні наукові праці. Зокрема, О. Савінов пише: “З метою зниження вуглецю в атмосфері і запобігання подальшим змінам клімату передбачається розширення і збереження покритих лісом площ, а також удосконалення управління лісами та підвищення їх продуктивності. Основний шлях збільшення адсорбції парникових газів зорієнтований на збільшення площ, зайнятих лісом (лісорозведення) на землях, які за останні 50 років не були вкриті лісовою рослинністю”²⁵. Переговорний процес, що ведеться світовою спільнотою в рамках Кіотського протоколу, дає підставу сподіватися, що таке заліснення здійснюватиметься за рахунок інвестицій Зеленого фонду. Питання щодо заснування Зеленого фонду було узгоджене на саміті в Канкуні (Мексика).

Це підтверджує той факт, що й лісове господарство України має брати активну участь у Кіотському процесі, оскільки для цього склалися об'єктивні економічні та екологічні передумови – низька лісистість території України (15,7%), наявність земель, на яких можна створювати ліси “Кіото”, потенціальні можливості отримання коштів на відновлення лісів з міжнародного Зеленого фонду, об'єктивна необхідність посилення екологічних і соціальних функцій національних лісових екосистем (зокрема, щодо поглинання парникових газів).

²⁴ Див.: Руководящие указания по эффективной практике для землепользования, изменениям в землепользовании и лесном хозяйстве.

²⁵ Див.: С а в и н о в А. И. Основные задачи лесного хозяйства на современном этапе. “Лесное хозяйство” № 1, 2010, с. 5.

Висновки

1. Національна політика України в лісовому господарстві повинна бути спрямована на зміцнення державної форми власності на ліси і державні лісові підприємства як такі, що сприятимуть екологічній стійкості лісових екосистем і підвищенню результативності екологічних та соціальних функцій, які вони виконують.

2. Щоб реформування лісового господарства було успішним, необхідно заздалегідь науково обґрунтувати і законодавчо закріпити Основні положення національної лісової політики. Наявність такого державного документа матиме важливе значення для вдосконалення національного законодавства, що регулює економічну діяльність у сфері лісового господарства.

3. Найбільшу загрозу лісам України становлять корумповані злочинні угруповання, які здійснюють несанкціоновані рубки деревостанів і використовують деревину за тіншовими схемами, оскільки там, де мають місце корупція і тіньова економіка, не може бути ефективної національної лісової політики і сталого розвитку лісового господарства.

4. У процесі розробки національної лісової політики доцільно взяти до уваги такий висновок: “Сучасна лісова політика перебуває під дедалі більшим впливом глобальних екологічних проблем та економічної глобалізації. Впливи останньої можуть бути як негативними (знищення лісів унаслідок деструктивних дій транснаціональних корпорацій, надання переваги короткотерміновим вигодам глобальних інвесторів перед екологічною стабільністю місцевих громад), так і позитивними (моніторинг стану лісів та їх охорона за сприяння громадських організацій, лісова сертифікація, запобігання самовільним рубанням та незаконній торгівлі лісовою продукцією)”²⁶. При виробленні національної політики в лісовому господарстві недопустимо нехтувати глобальними екологічними загрозами, пов’язаними з потеплінням клімату.

5. Аналіз лісової політики промислово розвинутих країн та практика організації лісового господарства на засадах сталого екологічно збалансованого розвитку дозволяють зробити такі висновки: невеликі ділянки лісу можуть перебувати у приватній власності за умови, що вони інтегровані з аграрним сектором економіки і перебувають у власності ефективних працівників. Варто передбачити податкові пільги тим лісокористувачам, які розвивають переробку деревини в районах проведення лісозаготівель і сприяють створенню робочих місць для місцевого населення.

Стаття надійшла до редакції 17 січня 2011 р.

²⁶ Див.: С о л о в і й І. Зазнач. праця, с. 308.