

# ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНИХ ПАРТНЕРСТВ У ЛІСОВОМУ ГОСПОДАРСТВІ: ПРІОРИТЕТИ ТА МЕХАНІЗМИ

## STATE-PRIVATE PARTNERSHIPS FORMING IN FORESTRY: PRIORITIES AND MECHANISMS

**Максим ШЕСТАК,**  
Національний університет біоресурсів  
і природокористування України, Київ



**Maksym SHESTAK,**  
National University of Life and Environmental  
Sciences of Ukraine, Kyiv

Поглиблення ринкових перетворень у національному господарстві вимагає форсування інституціональних трансформацій і в природно-ресурсному секторі, оскільки асиметрія в темпах перетворень призводить до того, що природний капітал не вписується в існуючу систему товарно-грошових відносин. Особливою актуальністю відзначаються проблеми інституціональних змін у такому важливому сегменті природно-ресурсного комплексу, як лісове господарство. Це зумовлено тим, що тривалий період основними лісокористувачами виступали державні лісгосподарські підприємства, а приватні підприємницькі структури перебували й перебувають у латентному стані. Все це призводить до того, що цілий спектр лісгосподарських та лісоохоронних проєктів не реалізується у зв'язку з неможливістю здійснення приватних ініціатив щодо відновлення, відтворення та охорони лісоресурсного потенціалу.

Основним обмеженням щодо узаконення у лісовому господарстві різноманітних організаційно-правових форм підприємництва є збереження загальнодержавної форми власності на більшість лісових та лісовкритих угідь. Така ситуація не дає можливості активізувати сучасні способи ведення лісового господарства на малопродуктивних землях та землях, що піддалися природній ренатуралізації. Потенційні можливості щодо активізації лісгосподарської та лісоохоронної діяльності мають сільськогосподарські підприємства, фермерські та особисті селянські господарства. Але існуючі інституціональні обмеження у сфері лісгосподарювання не дають можливості названим суб'єктам бізнесу виконувати необхідні для нарощення лісоресурсного потенціалу роботи.

Світовий досвід та практика окремих регіонів свідчить про те, що ефективною формою відтворення лісових ресурсів в умовах домінування державної форми власності на землі лісового фонду є державно-приватне партнерство. Державно-приватне партнерство являє собою систему відносин між державою (територіальною громадою) та підприємницькими структурами на основі спільного використання матеріальних та нематеріальних активів, а також консолідації наявних інвестиційних ресурсів для реалізації стратегічно важливих для країни і регіонів проєктів розбудови окремих сегментів господарського комплексу.

У ряді праць вітчизняних вчених обґрунтовується доцільність створення у сфері лісового господарства державно-приватних партнерств як ефективних форм залучення інвес-

тицій при збереженні державної власності на більшість лісових благ. Зокрема, А. Карпук зазначає, що ліси є загальнонаціональним благом і в переважній більшості випадків вони не можуть бути передані приватному власнику, а бюджетне фінансування є недостатнім. При цьому він вказує на необхідність залучення інвес-

тиційних ресурсів приватних підприємницьких структур на основі державно-приватного партнерства [1, с. 216].

Г. Мішеніна розглядає застосування механізму державно-приватного партнерства як складову вдосконалення господарського механізму функціонування лісоресурсної сфери, зорієнтовану на залучення додаткових джерел фінансування, що відповідають ринковим умовам лісгосподарювання [2, с. 178].

Різноманітні форми державно-приватних партнерств (холдинги, кластери, концесії) пропонують створювати у сфері лісового господарства М. Хвесик, О. Шубалий та Н. Василик, оскільки такі форми підприємництва дадуть можливість поєднати інтереси всіх учасників відтворювального процесу у лісовому секторі [3].

Незважаючи на наявність численних підходів щодо створення у сфері лісового господарства інститутів державно-приватного партнерства, залишаються недостатньо обґрунтованими концептуальні засади їх поширення в окремих сферах лісгосподарської діяльності (переробка відходів лісосічного виробництва, збір і переробка недревної сировини, використання несировинних якостей лісу, ведення мисливського господарства). З огляду на це метою даної публікації є обґрунтування пріоритетних напрямів та механізмів впровадження державно-приватних партнерств в окремі сегменти лісового господарства.

Специфіка формування інститутів державно-приватного партнерства у сфері лісового господарства полягає в тому, що окремими сторонами партнерських відносин можуть бути суб'єкти підприємницької діяльності, основним видом діяльності яких не є виконання лісгосподарських та лісоохоронних робіт. Але ці суб'єкти, маючи значні площі малопродуктивних угідь та угідь, які зазнали значного впливу природної ренатуралізації, можуть стати активними учасниками розширеного відтворення в окремих фазах всього лісопродуктового ланцюга. Більше того, майже всі регіони України так і не досягли оптимального рівня лісистості, за якого забезпечується самовідтворюючий режим природних ландшафтів. Крім того, основою нарощення асиміляційного потенціалу територій виступає збільшення площі лісових та лісовкритих земель. При нинішніх умовах

*У статті обґрунтовується доцільність встановлення партнерських відносин між місцевою владою та суб'єктами лісгосподарського підприємництва з метою нарощення лісоресурсного потенціалу окремих територій та диверсифікації ведення лісового господарства. Пропонується створення державно-приватних партнерств у сфері переробки відходів лісосічного виробництва, заготівлі та первинної переробки недревної сировини, розбудови індустрії рекреаційного лісокористування й розширеного відтворення потенціалу мисливського господарства. Визначено пріоритетні напрями внесення змін у природоохоронне законодавство, які забезпечать необхідні інституціональні передумови для налагодження партнерських відносин у сфері відновлення, відтворення та охорони лісоресурсного потенціалу.*

*It is grounded the expediency of establishing collaborating relations between local authorities and forestry business subjects in order to increase forest resource potential of particular territories and to diversify the forest business. It is offered to create state-private partnerships in the field of forest debris recycling, logging, development of recreational forest using and extended potential's renovation of hunting sector. The priority directions for introduction of amendments to environmental regulations capable to provide necessary institutional preconditions for setting up collaborating relations in the field of restoration, recreation and protection of forest resource potential are determined.*

збільшення площ названої категорії земель залежить від проведення необхідного обсягу лісгосподарських та лісоохоронних робіт на малопродуктивних землях та землях, що тривалий період піддавалися природній ренатуралізації.

Обов'язковим учасником державно-приватних партнерств мають бути державні лісгосподарські підприємства, які володіють достатнім виробничо-технічним та кадровим потенціалом для проведення науково обґрунтованих лісгосподарських та лісоохоронних робіт на замовлення органів місцевого самоврядування та суб'єктів аграрного підприємництва. Враховуючи те, що основною домінантою в природо-експлуатаційній та природоохоронній діяльності суб'єктів аграрного бізнесу є забезпечення системи інтегрованого управління природними ресурсами (земельними, водними та лісовими), проведення агролісомеліоративних робіт та рубок догляду на територіях надмірної природної ренатуралізації має стати одним з основних пріоритетів господарської діяльності аграрних формувань. З огляду на це сільськогосподарські підприємства та фермерські господарства за сприяння органів місцевого самоврядування та органів регіональної виконавчої влади мають спрямовувати замовлення державним лісгосподарським підприємствам, які на платній основі будуть забезпечувати науково обґрунтований режим лісокористування та лісовідтворення на землях, що перебувають у суб'єктів аграрного підприємництва.

Більш складна ситуація виникатиме тоді, коли значні площі малопродуктивних сільськогосподарських угідь знаходяться в користуванні особистих селянських господарств, пріоритети діяльності яких часто між собою є несумісними, що призводить до розбалансованого землекористування та відсутності критично необхідного мінімуму здійснення лісгосподарських та лісоохоронних робіт. З метою забезпечення консолідованої поведінки особистих селянських господарств органи місцевого самоврядування та органи регіональної виконавчої влади мають ініціювати створення кооперативних утворень, які координуватимуть зусилля одноосібників щодо здійснення лісгосподарської діяльності. Саме кооперативи є однією із сторін партнерських відносин між державою та підприємницьким сектором щодо проведення агролісомеліоративних робіт та інших видів лісгосподарської діяльності на територіях ведення сільськогосподарського виробництва. Виконавцями лісгосподарських робіт та надання інших екосистемних послуг на замовлення обслуговуючих кооперативів будуть державні лісгосподарські підприємства та науково-дослідні установи лісгосподарського спрямування.

У багатолісних районах визріла необхідність створення державно-приватних партнерств не лише у сфері відновлення та відтворення земель лісового фонду, а й у сфері переробки лісосічних та кускових відходів, збору та переробки другорядних лісових матеріалів і недеревної сировини, використання несіровинних якостей лісу та ведення мисливського господарства.

У державних лісгосподарських підприємств, приватних лісгосподарських структур та окремих лісорам накопичується значна маса деревних відходів, які, як правило, спалюються або ж піддаються гниттю та розкладу. У високорозвинених країнах такі відходи деревообробного виробництва є сировиною для виробництва конкурентоспроможної продукції та забезпечують економію ліквідної деревини. На жаль, в Україні у попередні періоди не надавалась значна увага переробці відходів лісосічного виробництва, що призводило до надмірного використання найбільш цінних порід деревини та проведення несанкціонованих рубок окремих ділянок лісового фонду. Налагодження виробництва конкурентоспроможної продукції з відходів деревини дало б можливість збільшити сировинну базу виробництва без додаткового залучення деревної сировини, яка дуже часто заготовлюється з деревостанів, що не досягли віку стиглості.

Створення за ініціативи сільських та селищних рад державно-приватних партнерств у формі асоціацій приватних лісокористу-

вачів чи укладання угод про розподіл продукції дало б можливість централізувати збір відходів лісосічного виробництва та скоординувати роботу щодо складування неліквідної деревини для їх подальшої переробки з метою виробництва деревостружкових плит, фанерного щита та паливних гранул. Це дозволить збільшити пропозицію будівельних матеріалів для потреб комунального сектора (будівництво й ремонт шкіл, дитячих садків, сільських амбулаторій та адміністративних приміщень місцевих рад); створити нові робочі місця для місцевого населення; збільшити виробництво продукції зі значною доданою вартістю; поступово нарощувати інвестиційні можливості суб'єктів лісгосподарського підприємництва в напрямі модернізації, реконструкції та технічного переоснащення техніко-технологічної бази деревообробного та лісгосподарського виробництва.

Вагомим чинником соціально-економічного піднесення сільських територій та зростання доходів місцевих громадян є налагодження індустрії збору й первинної переробки недеревної сировини. Переважна більшість сільських жителів у зв'язку з відсутністю перспектив постійного працевлаштування займаються збором недеревної сировини, тому пропозиція даного виду лісової продукції є значною. Внаслідок нерегульованості даного ринку та домінування на ньому посередницьких структур селяни не отримують належної віддачі за зібрану ними недеревну сировину.

З огляду на це місцеві бюджети недоотримують додаткових надходжень через звуження бази нарахування збору за спеціальне використання лісових ресурсів місцевого значення та податку з доходів фізичних осіб. Створення державно-приватного партнерства у формі угоди про розподіл продукції між комунальним підприємством щодо заготівлі й переробки недеревної сировини та місцевими жителями дасть можливість встановити прозорі умови на даному сегменті ринку лісової продукції та усунути домінування посередницьких структур, які присвоюють лісоресурсну ренту та позбавляють сільських жителів частини доходів.

Державно-приватні партнерства доцільно також створювати для підвищення рівня капіталізації використання несіровинних якостей лісу шляхом налагодження індустрії рекреаційної діяльності. Таке державно-приватне партнерство необхідно створювати у формі кластера, до складу якого увійдуть державні лісгосподарські підприємства, які володіють найбільшими площами лісових та лісовкритих площ, органи місцевого самоврядування та регіональної виконавчої влади, спеціалізовані підприємства з надання туристичних та санаторно-курортних послуг і фінансово-кредитні установи.

Перевагою кластерного утворення є те, що воно базується на нестатутному характері взаємодії та має добровільний характер. Консолідуючою метою всіх учасників є виробництво рекреаційного продукту на основі використання сировинних та несіровинних якостей лісових екосистем. Даний вид діяльності є достатньо привабливим, оскільки терміни окупності авансованого капіталу є незначними, що стимулюватиме фінансово-кредитні установи надавати кредитні ресурси для налагодження індустрії рекреації на територіях, які належать до земель лісового фонду.

В останні роки значно ускладнилася ситуація у сфері ведення мисливського господарства. Обласні та районні товариства мисливців та рибалок можуть позбавити статусу користувачів земель лісового фонду для здійснення діяльності щодо використання мисливських угідь. Також типовим явищем стало надання значних площ мисливських угідь у тимчасове користування приватним підприємницьким структурам, які не мають достатнього організаційного та виробничо-технічного потенціалу для повноцінного відтворення фауністичних ресурсів. Натомість окремі товариства мисливців та рибалок, а також об'єднання мисливців налагодили на професійній основі діяльність щодо відгодівлі та догляду за переважною більшістю парнокопитних тварин, що призвело до збільшення популяції фауністичних ресурсів на територіях, де в 90-х роках спостерігалось їх значне скорочення.

З огляду на це варто було б об'єднання мисливців і рибалок трансформувати у державно-приватні партнерства, які дали б можливість чітко розмежувати права і обов'язки постійних і тимчасових користувачів мисливських угідь, що стимулювало б групи мисливців до розширеного відтворення фауністичних ресурсів і залучення в цю сферу додаткових інвестицій. У середньостроковій перспективі це збільшило б рівень привабливості мисливського бізнесу та сприяло б накопиченню додаткових фінансових ресурсів, які можна було б спрямувати і в інші менш привабливі сегменти лісогосподарської діяльності. Розбудова мисливської інфраструктури значно активізувала б міжнародний туризм, що кумулятивним чином відобразилося б на підйомі інших сегментів регіонального господарського комплексу, які є суміжниками лісового та мисливського господарства.

Для прискорення процесів укладання угод державно-приватного партнерства у сфері переробки відходів лісосічного виробництва, збору та первинної переробки недеревної сировини, активізації рекреаційного лісокористування та нарощення потужностей мисливського господарства необхідно внести відповідні зміни у базові нормативно-правові акти, які регулюють сферу лісового господарства. По-перше, необхідно розширити спектр форм тимчасового користування землями лісового фонду, співфінансування проектів розбудови індустрії рекреаційного лісокористування та мисливського господарства. По-друге, розширити права постійних лісокористувачів, які мають необхідний технічний та кадровий потенціал для здійснення на науково обґрунтованому рівні лісогосподарських та лісоохоронних робіт щодо заліснення малопродуктивних угідь та проведення санітарних рубок на територіях, що піддалися стихійному залісненню. По-третє, узаконити форми державно-приватного партнерства у сфері лісового господарства, які дадуть можливість на статутній та нестатутній основах об'єднувати адміністративні та фінансові ресурси органів місцевого самоврядування й органів регіональної виконавчої влади, суб'єктів лісогосподарського та аграрного підприємництва, а також фінансово-кредитних установ з метою нарощення лісоресурсного потенціалу та здійснення різноманітних видів лісогосподарської й лісоохоронної діяльності.

#### ВИСНОВКИ

Досвід високорозвинених країн доводить необхідність розширення інституціонального коридору участі приватного сектору у веденні лісового господарства. В умовах української дійсності,

коли переважна більшість лісових та лісовкритих земель перебуває у загальнодержавній власності, використати весь потенціал приватного лісогосподарювання не вдасться, тому необхідно встановлювати партнерські відносини між державою (основним власником та постійним користувачем земель лісового фонду) та суб'єктами лісогосподарського підприємництва. Такі партнерські відносини найбільш продуктивно будуть забезпечуватися при створенні державно-приватних партнерств, до складу яких крім основних учасників мають увійти фінансово-кредитні установи та спеціалізовані науково-дослідні заклади. Це забезпечить у першому випадку залучення інвестиційних ресурсів та вчасне поповнення обігових коштів, а в другому – сприятиме дотриманню основних положень природоохоронного законодавства та використанню сучасних технологій лісовирощування і лісовідновлення.

Державно-приватні партнерства необхідно створювати у тих сегментах лісового господарства, які зорієнтовані не на додаткове залучення у відтворювальний процес ліквідної деревини, а на переробку відходів лісосічного виробництва, використання недеревної сировини та несировинних якостей лісового фонду, що сприятиме поширенню процесів ресурсозбереження в лісогосподарській діяльності та забезпечуватиме створення готової продукції з високою часткою доданої вартості. Особливо актуальним створення державно-приватних партнерств у лісогосподарській діяльності є для багатолісних районів, де має місце нераціональне використання найбільш ліквідних порід деревини та земель лісового фонду. Але при цьому названі райони перебувають у депресивному стані: низький рівень доходів місцевих жителів, високий рівень безробіття, відсутність сучасних форм ведення природоексплуатаційної та природоохоронної діяльності. З огляду на це запропоновані інституціональні зміни у даній сфері підуть на користь усім учасникам цього процесу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Карпук А. І. Економічне регулювання лісокористування в ринкових умовах: монографія / А. І. Карпук. – Луцьк: ПВД «Твердиня», 2012. – 492 с.
2. Мішеніна Г. А. Застосування механізму державно-приватного партнерства у вирішенні проблем сталого розвитку лісоресурсної сфери / Г. А. Мішеніна // Сталый розвиток та екологічна безпека суспільства в економічних трансформаціях: матеріали Третьої наук.-практ. конф. м. Бахчисарай, 15-16 вересня 2011 р. / НДІ сталого розвитку та природокористування, ДУ «Інститут економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», Кримський інститут ДВНЗ «КНЕУ ім. Вадима Гетьмана». – Сімферополь: ПП «Підприємство Фенікс», 2011. – С. 178–180.
3. Хвесик М. А. Комплексне використання лісоресурсного потенціалу: механізм стимулювання, інституціональне та інноваційно-інвестиційне забезпечення / М. А. Хвесик, О. М. Шубалий, Н. М. Василик: Монографія. – Київ: ТОВ «ДКС», 2011. – 498 с.

## UKRAINIAN JOURNAL ЕКОНОМІСТ

Український журнал  
«ЕКОНОМІСТ»  
з 2011 року  
представлений  
у міжнародній економічній  
наукометричній  
базі RePEc.

У зв'язку  
з розширенням  
розміщення публікацій  
в RePEc з 2013 року  
змінюються вимоги  
до змісту статей.  
Уважно слідкуйте  
за інформацією в наступних  
номерах журналу і на сайті  
<http://ua-ekonomist.com>