

УДК 630.6

А. І. Карпук,
к. е. н., доцент кафедри лісового менеджменту,
Національний університет біоресурсів і природокористування України

СУТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ЛІСОКОРИСТУВАННЯ В РИНКОВИХ УМОВАХ

У статті вивчено особливості регулювання природокористування, а також визначено суть та характерні риси організації процесу регулювання лісокористування на засадах активного використання ринкових методів та інструментів з дотриманням принципів сталого розвитку. Зроблено висновок про необхідність вдосконалення системи регулювання на основі знаходження вдалого поєднання інструментів державного та ринкового регулювання лісокористування.

The article studied the regulation of natural features, and defined the nature and characteristics of the process of regulating forest use based on active use of market methods and tools in compliance with the principles of sustainable development. The conclusion about the need to improve the system of regulation based on finding a successful combination of instruments of state and market regulation of forest use.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Природно-господарські комплекси, до яких належить і лісовий комплекс, є складними господарськими системами, які функціонують не лише під впливом багатьох соціально-економічних факторів, а й залежать від стану та ресурсного потенціалу природних екосистем. Тому серед основних завдань держави можна визначити створення ефективної системи регулювання усіх процесів лісокористування таким чином, щоб не зашкодити розширеному відтворенню лісових ресурсів, а з іншого боку, забезпечити зростаючі потреби господарського комплексу країни без шкоди довкіллю, тобто організувати процес сталого лісокористування.

На жаль, сучасні тенденції розвитку лісового сектора економіки не дозволяють розраховувати на серйозні позитивні зміни в найближчому майбутньому при збереженні існуючої макроекономічної кон'юнктури та відсутності ефективної регуляторної політики державних органів, спрямованої на стабілізацію ситуації в галузі. Причиною багатьох проблем є недостатня вивченість проблем регулювання лісокористування в умовах ринкових відносин, зокрема належного теоретичного опрацювання його змісту та характерних особливостей.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Теоретичними дослідженнями багатьох актуальних проблем, що пов'язані з вивченням

змісту та особливостей організації процесів регулювання природокористування, зокрема лісокористування, займалися ряд відомих вітчизняних вчених: Р. Бабиць, А. Балджи, А. Бобко, О. Голуб, В. Голян, Ю. Давидюк, О. Кашенко, Я. Коваль, О. Левандівський, І. Лицур, Є. Мішенін, А. Мельник, М. Попков, І. Синякевич, І. Соловій, Ю. Туниця, М. Хвесик, О. Фурдичко, С. Шершун, О. Шубалий, І. Ярова та багато ін. Значний внесок у теорію регулювання лісокористування зробили також російські вчені: А. Ісаєв, В. Острошенко, А. Петров, Ю. Терещенко, О. Хуажев та ін. В той же час у літературі відсутня узгоджена думка вітчизняних і зарубіжних дослідників щодо розуміння суті та особливостей організації процесів регулювання лісокористування в умовах активізації ринкових відносин у лісоресурсній сфері.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Мета даного дослідження полягає у вивченні особливостей організації процесів регулювання природокористування, а також визначення суті та характерних рис процесу регулювання лісокористування на засадах активного використання ринкових методів та інструментів з дотриманням принципів сталого розвитку.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Навіть в умовах ринкової економіки до найважливіших функцій держави відноситься фун-

кція регулювання соціально-економічних процесів в країні. Тому слід підтримати думку Л. Абалкіна, що економіка, яка базується на сучасних науково-технічних досягненнях соціально орієнтованої ринкової економіки, не може бути ефективною без активної регулюючої ролі держави. Самі напрями, форми, методи і механізм державного регулювання не залишаються незмінними протягом історії. Звичайно, за державою завжди, в минулому і в теперішньому, і, мабуть, в наступному столітті збережеться певна, причому досить значна частина класичних функцій. Якщо говорити про головні напрями, то, перш за все, це послідовний перехід від прямих до непрямих методів регулювання економіки. Роль держави якісно змінюється на етапах становлення, формування ринкової економіки і в умовах функціонування уже сформованої, добре налагодженої, добре відрегульованої економіки такого типу [1].

Л. Швайка вважає, що регулювання можна назвати своєрідною політикою впливів, що народжується з двох основ — зі знання природи регульованого об'єкта, на який спрямовані впливи, та з чіткого бачення бажаного майбутнього образу цього об'єкта, який планується досягти за допомогою певних регуляторів. Процес регулювання розділяється на суб'єкта — владу, і об'єкта — бізнес. Але влада також виступає не лише регуляторною, але й регульованою системою з боку бізнесу. Тобто суб'єкт і об'єкт, взаємодіючи, немовби постійно обмінюються ролями. Державне регулювання — це процес двосторонніх взаємовпливів між бізнесом і владою. І лише в їхній постійній взаємодії кристалізуються економічно ефективні регуляторні форми і методи їхніх взаємовпливів.

Взаємодія державного і ринкових регуляторних впливів має довгу історію. В процесі історичного розвитку вона розділилася на два протилежних типи впливів — нерегульованого, вільного ринку і централізованого державного управління. В середині ХХ століття наукова теорія, проаналізувавши історичну практику двох типів економічної політики — нерегульованого ринку та централізованого управління економікою, — дійшла фундаментального висновку про неспроможність як методів державного невтручання в систему ринкових відносин, так методів їхнього централізованого регулювання. Політика нерегульованого ринку може забезпечити лише нестабільну економічну рівновагу, тоді як політика централізованого державного регулювання взагалі не здатна забезпечити жодної рівноваги [11].

У сучасних умовах основними складовими механізму регулювання економіки є ринкове регулювання, що передбачає функціонування механізму вільної конкуренції, і державне регулювання економіки. Відповідно основною системою регулювання соціально-економічних процесів у сучасних умовах є змішана система регулювання, що поєднує ці два компоненти. Таким чином, ринковий механізм, заснований на вільній конкуренції, потребує коригування, здійснити яке може тільки держава.

Зміст державного регулювання природокористування та охорони довкілля визначається екологічною політикою держави, яка має бути спрямована на перебудову відносин у системі "людина — суспільство — довкілля". Потрібно "озброїти" всі органи державного управління методологією управління за принципами комплексного природокористування.

Державна політика управління природокористуванням повинна базуватися на стабільній системі законодавчих актів і нормативів, але ця система, особливо у перехідний період, повинна бути еластичною, тобто швидко реагувати на зміни навколишніх компонентів, пристосовуватися до змін занадто складного інституціонального середовища. Це є ефективним засобом подолання екологічної кризи, врегулювання природокористування. Комплексний підхід до вивчення і використання природних ресурсів означає виявлення, облік і оцінку всього різноманіття ресурсів території, розгляд об'єктів використання як складової частини цілого природного комплексу, визначення всіх можливих наслідків змін природи, обґрунтування та вибір таких шляхів господарської діяльності, що дозволяють найповніше використовувати ресурси, скоротити відходи та мінімізувати негативний вплив на навколишнє середовище.

Державне регулювання природокористування спрямоване на реалізацію еколого-економічної функції держави і неухильне дотримання стандартів екологічної безпеки. Воно забезпечує відповідальність за виконання державних програм; стабілізацію політики в оподаткуванні, фінансуванні, кредитуванні та формуванні бюджету, тобто виступає реальним механізмом включення природозахисної політики у функціонування господарських систем.

В основу державного регулювання природокористування, на думку М.Балджи, має бути покладена регіональна концепція комплексного використання ресурсів, яка дозволяє здійснювати реальні ефективні заходи, моніторинг і оцінку за всіма видами ресурсів, якими

забезпечене певне територіальне утворення. Отже, потрібно створити принципово новий організаційно-правовий механізм регулювання, що базуватиметься на поєднанні традиційної заборони, примусу, обов'язковості із заохоченням, стимулюванням. Цей механізм на основі моніторингу та контролю забезпечить реалізацію спільних зусиль органів виконавчої влади, місцевого самоврядування щодо використання, охорони та відтворення природно-ресурсного потенціалу. Відповідно до структури правових відносин має розвиватися і законодавство у вигляді загальних і спеціальних норм [3].

І.Ярова вважає за доцільне визначати екологічне регулювання як форму управління соціально-еколого-економічними системами (екологічного управління), пов'язану із здійсненням коригувальних управлінських впливів на еколого-економічні та соціальні процеси і відносини, що реалізуються на основі механізму самоуправління з метою додання їм спрямованості, стійкості, підтримки на певному рівні за допомогою використання різноманітних механізмів та інструментів впливу (законів, положень, інструкцій, системи екологічних податків, фінансово-кредитних механізмів та ін.) [13].

З іншого боку, Ю.Давидюк вважає, що поняття "механізм еколого-економічного регулювання" охоплює сукупність інструментів екологічного та функціонального призначення, взаємодія яких забезпечує екологічно та економічно збалансовану діяльність суб'єктів природокористування. Вплив інструментів екологічного спрямування спирається на екологічні закономірності співіснування суспільства і природи (еколого-господарський баланс територій, обліково-кадастровий та екологічний моніторинг тощо). Інструменти функціонального призначення діють відповідно до вимог екологічного законодавства. Метою функціонування механізму еколого-економічного регулювання є створення сприятливих вихідних умов для забезпечення суспільно-необхідного (ідеального) рівня екологічної безпеки економічної діяльності господарюючих суб'єктів. До складу механізму еколого-економічного регулювання входять правові, адміністративні, організаційні, фінансово-економічні інструменти, інструменти управління еколого-економічною інформацією та інструменти соціального впливу [4].

Для ґрунтового розгляду системи державного регулювання природокористування, як теоретичну основу виділимо три основні

функції екологічного регулювання [6]:

- стабілізаційна, що полягає у підтримці капітального активу держави, яким є її природне багатство як кількісно, так і якісно, а також у стимулюванні екологічно збалансованого економічного росту;

- розподільча, пов'язана з досягненням більш справедливого розподілу прибутків по відношенню до природи, а також з розподілом природних благ на економічні та життєзабезпечувальні ресурси;

- локаційна функція, здійснення якої спрямоване на більш ефективне розміщення природних ресурсів у ринковій економіці, включаючи і право власності на них.

Втручання держави у випадку, коли ціновий механізм ринку забезпечує використання ресурсів оптимальним способом, небажане. Коли ж цього не відбувається, держава може і повинна зіграти позитивну роль, поліпшивши розподіл і використання економічних ресурсів у ринковій економіці. Існуючі параметри регулювання сучасного ринкового господарства можуть визначатися комбінацією різних методів: державних, у тому числі індикативного і бюджетного планування, податкового навантаження, регулювання цін тощо.

Основними елементами державних методів регулювання природокористування є:

- нормативно-правове та інформаційне забезпечення, дані загальнодержавних екологічних програм, фінансово-економічні важелі;

- екологічне планування, яке забезпечує розробку та наукове обґрунтування напрямів еколого-економічного розвитку як країни в цілому, так і окремих регіонів;

- бюджетне та грошово-кредитне регулювання.

На думку О. Левандівського, враховуючи органічний взаємозв'язок, система регулювання природокористування може розглядатися як одна з підсистем системи регулювання ринкової економіки та ринкових відносин. Проте слід окремо зазначити, що вона має власну ієрархічну структуру, в якій об'єктом є підприємства-природокористувачі, що визначаються як самостійні юридичні особи. Однак, враховуючи сучасне різноманіття форм власності, слід враховувати і більш глибоку диверсифікацію.

Виходячи з того, що з інституціональної точки зору система регулювання природокористування — це сукупність взаємовідносин між інститутами, що впливають на природокористувачів шляхом реалізації певних рішень щодо охорони та відновлення природних ресурсів на державному рівні, можна зробити висновок, що

такі інститути є суб'єктами регулювання природокористування.

Необхідність у ефективному функціонуванні системи державного регулювання природокористування ґрунтується на декількох твердженнях:

— становлення ринкової економіки супроводжується загостренням вже існуючих екологічних проблем, а її розвиток створює нові;

— вирішення таких проблем вимагає узгодженої дії інститутів як державного, так і регіонального рівня, особливо коли мова йде про зони підвищеної екологічної небезпеки;

— на регіональному рівні необхідно використовувати інструменти регулювання природокористування, що враховують права економічної самостійності підприємств-природокористувачів і при цьому дозволяють досягти максимального ефекту при мінімальних витратах [7].

Якщо перенести центр уваги на регулювання процесів у сфері лісокористування, то важливим, на думку Р. Баби́ча, у контексті регулювання екологізації у цій сфері є вирішення проблеми оптимального поєднання ринкових механізмів та заходів державного регулювання раціонального використання лісових ресурсів, що сприятиме гармонізації лісоохоронних відносин та сталому еколого-економічному розвитку народногосподарських комплексів і галузей в цілому. Державна структура управління лісами у ринкових умовах має забезпечити ефективну форму збереження, відтворення та раціонального використання лісових ресурсів з урахуванням економічних і екологічних факторів.

Регулювання екологічності виробництва в лісовому комплексі можна проводити за напрямками: економічне і фінансове регулювання, екологічно-орієнтована приватизація, екологічна експертиза і страхування, екологічний моніторинг, участь громадськості у вирішенні екологічних проблем тощо [2].

Найпоширенішим у спеціалізованій економічній літературі є визначення економічного регулювання лісокористування В.Острошенка, який розглядає його як комплекс економічних заходів, спрямованих на захист лісових екосистем і збереження біорізноманіття [8]. Слід зазначити, що у даному визначенні сфера лісокористування дещо звужена і охоплює лише процеси охорони лісових екосистем і захисту біорізноманіття, хоча насправді цей процес є значно складнішим і, крім зазначених, охоплює також процеси лісовідновлення, лісорозведення, догляду за лісом, заготівлю усіх корисностей лісу, використання його ресурсів

нематеріального походження, переробку цих ресурсів. Тому визначення економічного регулювання лісокористування, на нашу думку, повинно охоплювати усі можливі аспекти лісокористування, а також конкретизувати економічні інструменти та цільові орієнтири регуляторного впливу, характерні для лісоресурсної сфери та адаптовані до ринкових умов функціонування.

Таким чином, під економічним регулюванням лісокористування слід розуміти сукупність цілеспрямованих дій держави та прояву ринкових законів, які базуються на використанні специфічних механізмів, важелів, методів та інструментів впливу на процеси лісокористування з метою отримання максимального еколого-економічного ефекту при збереженні принаймні на базовому рівні кількісних та якісних характеристик екосистеми лісу.

Роль держави в лісовому секторі економіки полягає у виконанні чотирьох основних функцій: нормотворчої, наглядової, власника лісів і державної підтримки лісового комплексу. Перші дві функції виконуються державою незалежно від форм власності на ліси і вона виступає як суб'єкт вищого публічного права.

Нормотворча функція полягає у формуванні національної лісової політики, розробці законодавчих та нормативних актів, що забезпечують її реалізацію. Здійснюючи нормотворчу функцію, як носій політичної влади держава розпоряджається лісами та лісовими землями шляхом як цивільно-правових засобів, так і адміністративних засобів (владних розпоряджень).

Наглядова функція зводиться до забезпечення дотримання законодавства у всіх лісах країни, незалежно від форм власності на них, і охорони лісів, що перебувають у державній власності.

Виконання функції власника передбачає ведення господарства в державних лісах, розпорядження цими лісами і доходами від їх експлуатації. Виконуючи функції власника, держава виступає як суб'єкт правовідносин, на рівні з іншими власниками лісів. Як власник лісів держава забезпечує їх збереження, раціональне використання та відтворення, стає управління лісами в суспільних інтересах, використовуючи для цього ринкові механізми і домагаючись цілей підвищення ефективності державного управління лісами. Як власник лісів, що має право на отримання лісової ренти, держава гарантує фінансування витрат на стає управління лісами та виконання міжнародних зобов'язань щодо збереження їх біоло-

гічного різноманіття, попередження глобальних змін клімату та природного середовища.

Функція державної підтримки об'єднує види діяльності, що забезпечують умови для сталого управління лісами на тривалий період часу (наука, освіта, інвентаризація, інформаційне забезпечення тощо) та ефективного використання лісових ресурсів. Держава через всі гілки влади стимулює господарюючих суб'єктів лісового сектора до розширення, повного і раціонального використання лісових ресурсів, забезпечуючи при цьому баланс інтересів між усіма учасниками лісових відносин, включаючи і населення [5].

На думку Ю. Терещенка та О. Хуажева, стратегічною метою організації процесу державного регулювання сталого лісокористування є забезпечення ефективного функціонування лісового комплексу на засадах безперервного, невиснажливого і раціонального використання лісових ресурсів. Досягнення цієї мети передбачає вирішення наступних основних завдань:

- забезпечення максимально повного задоволення потреб внутрішнього і зовнішнього ринків у високоякісній і конкурентоспроможній лісопаперовій продукції;

- підвищення інвестиційної привабливості підприємств лісового комплексу до рівня, що забезпечує сталий розвиток галузі;

- раціональне і комплексне використання лісоресурсного потенціалу;

- забезпечення максимального економічного доходу держави від діяльності підприємств лісового комплексу, включаючи дохід від продажу лісових ресурсів;

- забезпечення розширеного відтворення, охорони і захисту лісових ресурсів.

Виходячи з цього, державне регулювання сталого лісокористування слід розглядати як сукупність процесів, кожний з яких спрямований або на вирішення одного чи кількох завдань, або на досягнення певного етапу у вирішенні всіх поставлених завдань. Очевидно, що подібні процеси регулювання, спрямовані на досягнення єдиної мети, можуть бути успішними лише у чітко організованій і налагодженій для цього системі.

У загальній системі державного регулювання сталого лісокористування умовно можна виділити наступні основні елементи:

- організаційні методи державного регулювання сталого розвитку лісового сектора;

- економічні методи державного регулювання сталого розвитку лісового сектора;

- сукупність організаційних форм, що регулюють розвиток лісового сектора;

- законодавче та інформаційне забезпечення.

Для розробки механізму регулювання сталого розвитку економіки, а також теоретичних і практичних аспектів і механізмів регулювання сталого лісокористування на основі раціонального використання лісосировинної бази необхідно вирішити наступні завдання:

- розкриття сутності і виявлення чинників стабільного розвитку лісового сектора в сучасній економіці;

- дослідження методів регулювання розвитку лісового сектора в умовах ринкової економіки та концептуальні підходи до їх вдосконалення;

- розробка концептуальної схеми формування механізму регулювання сталого лісокористування;

- визначення тенденцій у розвитку лісового комплексу та системи лісокористування, виявлення ключових проблем і напрямів їх вирішення;

- аналіз існуючих методичних підходів до економічної оцінки лісових ресурсів, розробка пропозицій щодо вдосконалення методик оцінки економічної доступності лісосировинних ресурсів для лісових підприємств та методичних підходів до організації інформаційного забезпечення системи регулювання сталого розвитку лісового сектора економіки [9; 10].

Особливого значення в умовах ринкових відносин набуває забезпечення ефективного еколого-правового регулювання лісокористування. Адже, незважаючи на те, що у лісовому законодавстві декларується збереження за лісами виконання переважно екологічних функцій, залишаються актуальними проблеми збільшення лісистості території у природних зонах до оптимального рівня, поліпшення якісного складу лісових насаджень, нарощування природоохоронного потенціалу лісів, збереження їх біологічного різноманіття, підвищення стійкості лісових екосистем до впливу негативних факторів середовища.

Розвиток еколого-правового регулювання пройшов складний шлях від установлення окремих вимог щодо охорони лісів як об'єктів власності, які мають, насамперед, споживчі якості (місце для полювання, джерело для добування деревини та інших лісових ресурсів тощо), до охорони лісів як складних природних об'єктів, що виконують важливі екологічні функції, від яких залежить стан довкілля, належає функціонування рослинного і тваринного світу. На цьому шляху виникла тенденція

щодо розширення й поглиблення правового регулювання лісоохоронної діяльності в умовах посилення антропогенного тиску на ліси, використання їх ресурсів для виробничих й інших господарських, а також рекреаційних цілей [12].

Отже, необхідно сформувати ефективну систему регулювання сталого лісокористування. Саме така система повинна узгодити інтереси лісового господарства та лісової промисловості, держави та приватного бізнесу. Основою інформаційного забезпечення такої системи повинна стати економічна оцінка лісосировинної бази для підприємств лісового комплексу, що повинна базуватися на результатах спеціальних розрахунків і моделювання, які повинні здійснюватися із застосуванням сучасних інформаційних технологій та враховувати інтереси всіх сторін лісових відносин.

ВИСНОВКИ

Існуюча система регулювання лісокористування є недосконалою, оскільки не враховує ряд важливих методів та інструментів, притаманних системам ринкового регулювання, а також лише декларує пріоритетність цілей забезпечення екологічної безпечності лісокористування, хоча реально стимулює переважно виснажливе та нераціональне лісокористування, що може призвести до згубних наслідків у майбутньому.

Тому сучасна концепція економічного регулювання лісокористування повинна бути спрямована на знаходження вдалого поєднання інструментів державного і ринкового регулювання та бути зорієнтованою на дотримання принципів сталого лісокористування, що вимагає вдосконалення системи організаційно-правового, методичного, інституціонального, адміністративного, фінансово-кредитного, цінного та митного, інноваційного та інвестиційного забезпечення у лісоресурсній сфері. Перспективи подальших досліджень у даному напрямі пов'язуються з необхідністю детальнішого вивчення принципів дії та напрямів застосування різноманітних інструментів регулювання лісокористування в умовах невизначеності ринкового середовища.

Література:

1. Абалкин А.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики // Материалы международной конференции в Совете Федерации "Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономи-

ки" (часть 1) / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. — 1997. — №9 (54). — С. 32.

2. Бабич Р.Б. Організаційно-економічний механізм регулювання екологізації виробництва (на прикладі лісового комплексу): автореф. дис. канд. екон. наук: 08.08.01 / НАН України; Рада по вивченню продуктивних сил України. — К., 2005. — 21 с.

3. Балджи М. Шляхи вдосконалення державного регулювання природокористування / М. Балджи // Вісник КНТЕУ. — 2009. — №2. — С. 26—34.

4. Давидюк Ю.В. Механізм еколого-економічного регулювання діяльності суб'єктів природокористування промислового виробництва: автореф. дис. канд. екон. наук: 08.00.06 / Ю.В. Давидюк; Нац. ун-т вод. госп-ва та природокористування. — Рівне, 2008. — 19 с.

5. Исаев А.С., Коровин Г.Н. Актуальные проблемы национальной лесной политики. — М.: ООО "Типография Левко", Институт устойчивого развития / Центр экологической политики России, 2009. — 108 с.

6. Кашенко О.Л. Фінансово-економічні основи природокористування / О.Л. Кашенко. — К.: Вища школа, 1999. — 221 с.

7. Левандівський О.Т. Фінансова політика держави у природокористуванні / О.Т. Левандівський // "Економічні науки". — Серія "Облік і фінанси". — 2010. — Випуск 7 (25). — Ч. 5.

8. Острошенко В.В. Краткий словарь основных лесоводственно-экономических терминов. — Уссурийск, 2005. — 160 с.

9. Терещенко Ю.Г., Хуажев О.З. Формирование модели регулирования устойчивого развития лесного сектора экономики региона. — Режим доступа: http://www.rusnauka.com/15_APSN_2010/Economics/66740.doc.htm.

10. Хашир Б.О. Формирование механизма регулирования устойчивого развития регионального лесного сектора / Б.О. Хашир, А.С. Гарбуз, О.З. Хуажев. — Краснодар: Издательский Дом — Юг, 2009. — 136 с.

11. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: навчальний посібник. — К.: Знання, 2006. — 435 с.

12. Шершун С.М. Еколого-правове регулювання лісокористування в Україні: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.06 / С.М. Шершун; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. — К., 2005. — 20 с.

13. Ярова І.Є. Організаційно-економічні засади екологізації управління лісовим господарством / І.Є. Ярова // Механізм регулювання економіки. — Суми. — № 3, Т. 1. — С. 227—237. *Стаття надійшла до редакції 10.07.2012 р.*