

УДК 351:630(437.6)**Наталія Піроженко***доцент кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України,
к.держ.упр., доцент***Андрій Мусійовський***аспірант кафедри публічного управління та регіоналістики
ОРИДУ НАДУ
при Президентіві України***ДЕРЖАВНА ЛІСОВА ПОЛІТИКА СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ:
УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено дослідженню досвіду Словацької Республіки: державного впливу на ведення лісового господарства. Розглянуто організаційну структуру та функції органів державної влади, що здійснюють державне управління лісовим господарством. Проаналізовано стратегічні та концептуальні документи ведення лісового та мисливського господарства в Словаччині. На цій основі розроблено пропозиції для подальшого використання державно-управлінських рішень на теренах України.

Ключові слова: державне управління, ведення лісового господарства, процеси управління лісовим та мисливським господарством, збалансований розвиток лісового господарства.

Natalija Pirozhenko*Associate Professor of the Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine, Ph.D in Public Administration, Docent***Andriij Musioivsky***PhD student of the Public Administration and Regional Studies Department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine***STATE FOREST POLICY OF THE SLOVAK REPUBLIC:
LESSONS FOR UKRAINE**

Reforestation and effective use of forest resources is a particularly important issue for Ukraine, which is characterized by a relatively low average forest area and insufficient forest resources. The sanitary state of forests as a result of the interaction of environmental factors: abiotic (climate), biotic (tree pests and their diseases) human activities, in particular the drying of spruce stands in the Carpathians, pine and oak in Polissya and other regions of Ukraine can be characterized as an ecological catastrophe. During the first half of 2017, the drying area of forests subordinated to the State Forestry Agency is 331,300 hectares.

Forests in all regions of Ukraine suffer from unauthorized cases of tree felling. According to the State Agency of Forest Resources of Ukraine in 2017, 7045 cases of illegal logging were committed, the total volume of which is 26 thousand cubic meters. The estimated damage caused to the forest amounted to UAH 157.5 million, of which only UAH 7.6 million was reimbursed, which is 5%. At the same time, in 2017, 2371 forest fires took place in the forest of the State Agency for Forestry on the area of 5.5 thousand hectares.

All this suggests the need to improve the state influence on forestry. In this case, the experience of other states may be useful.

Slovakia is a country that according to such criteria is the same as the Ukrainian ones: the climatic and soil-hydrological conditions, the composition of forest plantations, and not so economically distinguished, as other European countries. Therefore, the experience of forestry

management in this country can be useful for improving forestry in Ukraine, as one of the main conditions for effective reform is the analysis of the experience of more developed countries in the field of forest management.

The purpose of the article is to study the experience of the Slovak Republic and to develop proposals on this basis for the further use of state-management decisions in the territory of Ukraine.

The area of afforestation of the Slovak Republic in 2016 amounted to 2 016 thousand hectares. The country's forest cover, based on the results of the National inventory and calculated as a share of forests in forest and non-forest lands, in comparison with the total area of Slovakia is 45.1%

The Ministry of Agriculture of the Slovak Republic is the supreme forest management authority of the country.

Public management in forests primarily concerns procedures related to decision-making policies, mainly concerning the development and approval of forest management programs and their changes. In addition, we are talking about administrative procedures for managing the hunting economy. Equally important is its advisory role in forestry and hunting management. Among the important tasks is also activities related to the issuance of permits for intervention affecting the integrity of forests and their protection, with the exception of forbidden activities in forests, the resolution of offenses and other crimes related to the management of forestry and hunting. At the same time, it manages the implementation of programs related to forest reproductive material and land associations.

The main functions of state forest enterprises include ensuring sustainable management of forests belonging to the state in accordance with the principles and criteria of sustainable development, forest management, promotion of timber trade, and provision of hunting and fishing services.

After analyzing the experience of the forest management system in Slovakia, we can draw the following conclusion.

First, there is no over-concentration of decision-making. Autonomy allows you to make decisions quickly. There is a clear separation of powers between the various authorities in terms of organization, planning and control In the Slovak Republic.

The State Fund for Forestry Development provides the necessary funding for the effective functioning of the forest sector.

The experience of public-private partnership in providing services to forestry enterprises by private entities will lead to the creation of new jobs, an increase in the volume of wood harvesting, which in turn will increase the flow of taxes to the budget of local communities, will ensure the conservation of forests as an important component for recreational activities.

Key words: public administration, forest management, forest management and hunting management processes, balanced development of forestry.

Постановка проблеми: Ліс – унікальна екосистема, від якої в значній мірі залежить стан навколишнього середовища. В результаті людської діяльності навколишнє природне середовище зазнає глобальних екологічних змін. У зв'язку з цим значимість лісів для унормування навколишнього середовища значно зростає. Забруднення довкілля спричиняє деградацію цінностей лісу та лісових екосистем в цілому, зокрема всихання хвойних насаджень.

Незважаючи на зусилля міжнародних організацій щодо стабілізації природного середовища та зміцнення екологічних і соціальних функцій лісів, ситуація в світі істотно не поліпшилася. Забруднення навколишнього середовища і вирубка лісів у світі продовжують зростати.

Відтворення й ефективне використання лісових ресурсів є особливо важливим питанням для України, яка характеризується відносно низьким середнім рівнем лісистості території і недостатністю лісових ресурсів. Санітарний стан лісів в результаті взаємодії екологічних чинників: абіотичних (клімат), біотичних (шкідники дерев та їх хвороби)

антропогенних (діяльність людини), зокрема всихання ялинових насаджень в Карпатах, сосни й дуба на Поліссі та інших регіонах України можна характеризувати як екологічну катастрофу. За перше півріччя 2017 року площа всихання насаджень у лісах, підпорядкованих Державному агентству лісових ресурсів, становить 331,3 тис. га. Найбільше всихання поширюється на сосну (майже 142 тис. га), ялину (майже 26 тис. га), дуб (майже 100 тис. га).

Значне зростання площ всихання ялини відмічається в Українських Карпатах (Львівська обл. – 16,2 тис. га, Івано-Франківська – майже 5 тис. га, Закарпатська – 1,5 тис. га, Чернівецька – 1,4 тис. га), соснових і дубових насаджень у Кіровоградській області (дуб – 40,3 тис. га, сосна – 3,4 тис. га), Волинській (сосна – 36,8 тис. га, дуб – 2,6 тис. га), Черкаській (сосна – 10,4 тис. га, дуб – 9,4 тис. га), Житомирській (сосна – майже 13 тис. га, дуб – майже 2 тис. га), Чернігівській (сосна – 14,3 тис. га, дуб – 1,6 тис. га) та інших областях [1].

Ліси в усіх регіонах України страждають від несанкціонованих випадків вирубування дерев. За інформацією Державного агентства лісових ресурсів України в 2017 році було скоєно 7045 випадків незаконних рубок, загальний обсяг яких складає 26 тисяч кубічних метрів. Сума нарахованої шкоди, заподіяної лісу, склала 157,5 млн. грн., з яких відшкодовано лише 7,6 млн. грн., що становить 5 %. Разом з тим, в 2017 році в лісах Держлісагентства сталась 2371 лісова пожежа на площі 5,5 тис. га [2].

Все це говорить про необхідність вдосконалення державного впливу на ведення лісового господарства. В даному випадку може бути корисним досвід інших держав.

Словаччина є країною, що за такими критеріями співпадають з українськими: кліматичні й ґрунтово-гідрологічні умови, склад лісових насаджень, і не настільки економічно вирізняється, як інші європейські країни. Тому досвід управління лісовим господарством цієї країни може бути корисним для поліпшення лісового господарства в Україні, оскільки однією з основних умов ефективної реформи є аналіз досвіду більш розвинених країн в сфері ведення та управління лісовим господарством.

Аналіз останніх досліджень і публікацій: Вирішенням вказаних проблем присвячені праці В.Д. Байтали, В.Г. Дубіна, А.М. Дейнеки, О.В. Павліщука, Я.М. Лазаренко, С.О. Мельника, І.М. Синякевича та багатьох інших відомих науковців, – однак праць, що містили б ґрунтовний аналіз зарубіжного досвіду в державному управлінні, вкрай мало. Тому виникає необхідність продовження наукових досліджень за даною проблематикою.

Метою статті є дослідження досвіду Словацької Республіки та розроблення на цій основі пропозицій для подальшого використання державно-управлінських рішень на теренах України.

Виклад основного матеріалу. Площа лісонасаджень Словацької Республіки постійно зростала і в 2016 році досягла 2 016 тис. га. Лісовий покрив, який розраховується у відсотках від площі лісових володінь до загальної площі країни, в 2016 році досяг майже 41,1% [3].

Крім лісів на лісових землях, в Словаччині існує певний відсоток сільськогосподарських та інших земель, вкритих лісом. За результатами Національної інвентаризації та моніторингу лісів, яка проводилась в 2015 та 2016 роках, площа таких насаджень становила більше 288 тис. га. Таким чином, лісовий покрив країни, заснований на результатах Національної інвентаризації і розрахований як частка лісу на лісових і нелісових землях, в порівнянні з загальною площею Словаччини становить 45,1% ± 1% [3].

Функції з державного управління лісовим господарством покладено на наступні органи державної влади:

- Міністерство сільського господарства та розвитку сільської місцевості Словацької Республіки (далі – Міністерство сільського господарства), Департамент лісового господарства та деревообробки;
- районні органи;
- Міністерство оборони Словацької Республіки, Департамент лісового та мисливського господарства [4].

Міністерство сільського господарства Словацької Республіки є вищим органом управління лісами країни. На рівні району існує 8 сільськогосподарських департаментів, департаментів корегувальних заходів районних відділень в окремих регіонах та 49 земельних і лісових департаментів районних відділів. У військових лісах і лісах національного оборонного значення державний нагляд за лісовим господарством здійснюється Міністерством оборони Словацької Республіки через своє управління лісового та мисливського господарства.

Департамент лісового господарства та деревообробки Міністерства сільського господарства керує та контролює процеси управління лісовим та мисливським господарством районних органів – департаментів та районних управлінь, підрозділів земельних та лісових відділів, здійснює нагляд за виконанням їх діяльності, а також надає їм методичну допомогу.

Державне управління в лісах насамперед стосується процедур, пов'язаних з політикою прийняття рішень, головним чином, щодо розробки та затвердження програм ведення лісового господарства та їх змін. Крім того, мова йде про адміністративні процедури управління мисливським господарством. Не менш важливе значення має її консультативна роль в управлінні лісовим та мисливським господарством. Серед важливих завдань також є діяльність, пов'язана з видачою дозволів на втручання, що впливає на цілісність лісових угідь та їх захист, за винятком заборонених видів діяльності в лісах, вирішення правопорушень та інших злочинів, пов'язаних з веденням лісового та мисливського господарства. Разом з тим, вона керує реалізацією програм, що пов'язані з лісовими репродуктивними матеріалами та земельними асоціаціями.

Організаційна структура Міністерства сільського господарства виглядає наступним чином:

- відділ лісогосподарської політики та економіки лісового господарства;
- адміністративні відділи лісового господарства;
- відділ мисливського господарства;
- відокремлений відділ переробки деревини.

Державне управління на національному та регіональному рівнях організоване через окремі підрозділи районних відділень під керівництвом Міністерства Словацької Республіки. Методичне, контролююче та професійне керівництво органами державної влади лісового господарства здійснюється Департаментом лісового господарства та деревообробки. Органи державної влади лісового господарства у 2015 році провели понад 49 500 індивідуальних процедур, з яких 4700 згідно з законодавством та 44 700 поза законом.

Міністерством сільського господарства засновані державні підприємства лісового господарства Словацької Республіки, державні підприємства лісів та маєтків Уліч, національний лісовий центр та державні ліси Національного парку “Татри”.

До основних функцій державних підприємств лісового господарства відносяться забезпечення сталого управління лісами, що належать державі, відповідно до принципів та критеріїв сталого розвитку, управління лісовим майном, сприяння торгівлі деревиною, а також надання послуг з полювання та риболовлі.

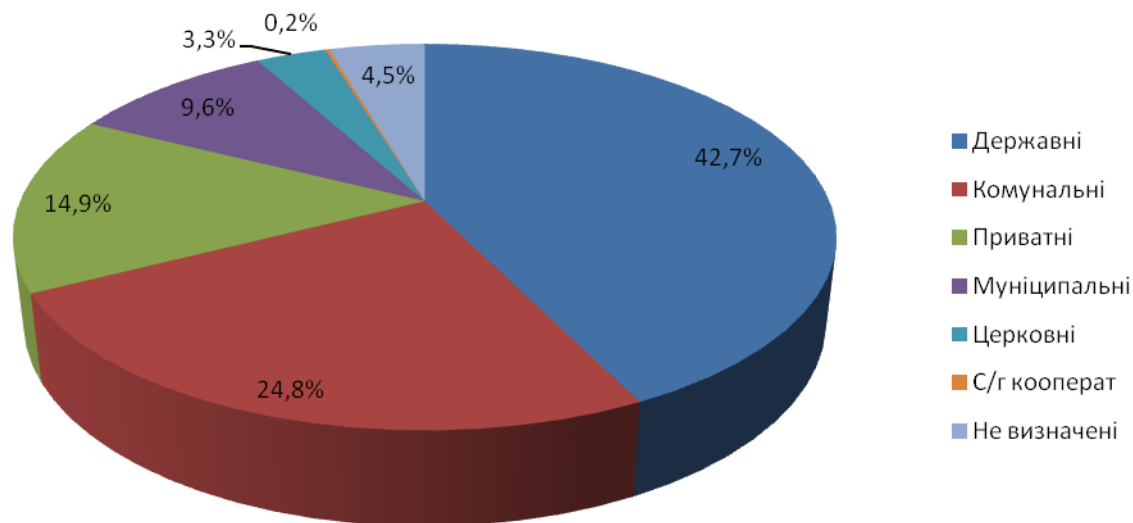
Державні підприємства лісів та маєтків Уліч – це економічні організації з постійною експлуатацією виробництва, бізнесу та права для надання послуг.

Національний лісовий центр надає послуги лісовому сектору в сфері досліджень лісів та їх розвитку, освіти, зв'язків із громадськістю, аналітики, а також обробки та керівництва Національною тематичною картою лісів. Національний лісовий центр складається з чотирьох спеціалізованих інститутів: Лісовий дослідницький інститут, Інститут лісового консалтингу та освіти, Інститут лісових ресурсів та інформації та Інститут планування управління лісами.

Національний парк “Татри” здійснює управління лісовими землями, будівлями та обладнанням для лісового господарства, що належить Словацькій Республіці в районі Національного парку Татри, а також забезпечення громадської діяльності.

Власність та управління лісами

Структура та тенденції в сфері володіння та управління лісом наведені на рисунку 1.



У 2015 році у власності держави було 773 801 га лісових угідь, що складає 39,8%. До сфери управління державних підприємств входило 1 035 344 га лісу, або 53,3% загальної площі. У минулому році було зареєстровано 358 743 га лісових угідь з невідомими власниками (18,5%) [5].

Процес передачі прав власності на володіння лісовими землями ще не завершено. Лісова земля, що є предметом передачі прав власності на володіння землею, передана її власникам державними підприємствами лісового господарства під керівництвом Міністерства сільського господарства та Міністерства оборони Словацької Республіки (ліси Словацької Республіки, військові ліси та маєтки Словацької Республіки та ін.).

Неповернені лісові угіддя включають земельні ділянки фізичних та юридичних осіб, які вже заявили про свої права власності на лісові угіддя і в даний час займаються передачею землі, земельні ділянки осіб, які ще не вимагають цього, та осіб, проживання яких невідомо.

Професійні лісгосподарські організації, зацікавлені групи та асоціації

У 2015 році в Словаччині існували такі зацікавлені групи та асоціації: Словацька лісгосподарська палата; Словацька мисливська палата; Асоціація роботодавців лісового сектору та Асоціація власників недержавних лісів, яка включає Словацький союз єпархіальних лісів, Словацьку асоціацію муніципальних лісів, Союз власників приватних, громадських і муніципальних лісів Банської Бистриці, а також Союз регіональних асоціацій власників недержавних лісів.

Міжнародна співпраця

Міжнародна співпраця є особливо важливим напрямком для розробки політики, яка відповідає глобальним, а отже, і європейським лісам та лісовому господарству. У 2015 році відбулося декілька важливих міжнародних заходів з активною участю Словацької Республіки, з яких найважливішими були:

- 11-та сесія Форуму Організації Об'єднаних Націй по лісах, Нью-Йорк 04-15 травня 2015 р. Сесія прийняла рішення продовжувати використовувати Міжнародну угоду по лісах до 2030 року як основну політичну та виконавчу базу для прийняття та виконання рішень про світові ліси.

- Саміт ООН зі сталого розвитку, Нью-Йорк, 25-27 вересня 2015 р. На Саміті було прийнято нову глобальну програму розвитку на основі глобальної мети сталого розвитку до 2030 р. "Програма 2030". Це супроводжується проблемою забезпечення сталого управління в лісах світу.

- 21-е засідання Конференції Сторін Рамкової конвенції про зміну клімату, Париж, 30 листопада – 11 грудня 2015 року. Нова угода про "зміну клімату" являє собою юридично обов'язковий інструмент для створення умов включення сектору землекористування (включаючи лісове господарство) в скорочення зобов'язань окремих країн, одночасно забезпечуючи гнучкість у виборі відповідних заходів. Країни можуть обрати підхід та масштаб, згідно з якими їх ліси будуть включені до цілей при зміні клімату.

- 7-ма міністерська конференція "Ліси Європи", м. Мадрид, 20 – 21 жовтня 2015 р., на якій міністри, відповідальні за ліси в Європі, прийняли стратегічні документи, що встановлюють політичне зобов'язання щодо подальшого впровадження сталого управління лісами:

Декларація міністрів: 25 років разом сприяють сталому управлінню лісовим господарством в Європі

Резолюція 1: Лісовий сектор в центрі зеленої економіки

Резолюція 2: Захист лісів в умовах зміни навколишнього середовища [6]

- Засідання Ради ЄС – Робочої групи з питань лісового господарства. У 2015 році було проведено чотири сесії партії, в яких увага була зосереджена на різних аспектах лісів та лісового господарства, а також на виконанні основних рішень, пов'язаних з підготовкою політичних та юридичних документів, пов'язаних з лісовим господарством.

- Засідання Постійного лісового комітету ЄС. У 2015 році було проведено три сесії Комітету, який є консультативним органом для проведення політики Співтовариства у сфері лісового господарства.

- Схема OECD для проведення сертифікації лісового репродуктивного матеріалу. У 2015 році Словаччина надала дані про джерела лісового репродуктивного матеріалу (насіння та пересадку окремих видів дерев), заповнила анкету для оцінки OECD, надала експертну думку щодо використання клонів та взяла участь у сесії Схем в Парижі 5-7 жовтня 2015 р.

- У політичному процесі лісового господарства на міжнародному рівні Словаччина відіграє важливу роль. З 1 січня 2016 року Словаччина стала "політичним лідером" у процесі "Ліси Європи". Окрім функції головування (спільно з Іспанією), у Словаччини є секретаріат цього процесу, так званий відділ зв'язків. Відділ зв'язків у Братиславі є організаційним підрозділом Національного лісового центру. Найважливішим завданням головування визначено організацію 8-ї міністерської конференції "Ліси Європи", яка, ймовірно, буде в 2020 році. Важливу позицію Словаччини у європейському політичному діалозі щодо лісів ще більше посилено у другій половині 2016 року, коли Словаччина зайняла президентство в Раді Європейського Союзу.

Цікавим також є досвід визначення стратегічних та концептуальних документів ведення лісового та мисливського господарства в Словаччині:

- Політика розвитку сільського господарства на період з 2013 по 2020 рр. – забезпечення сталого ведення лісового господарства

- Програма розвитку сільської місцевості Словаччини 2014-2020 рр

- Національна лісова програма Словацької Республіки

- План дій Національної лісової програми в Словацькій Республіці на 2014-2020 роки

- Стратегія розвитку лісового господарства в Словаччині (діє до 2025р.)

- Національна програма захисту лісових генетичних ресурсів на 2015-2019 рр

- Національна програма потенційного використання деревини в Словацькій Республіці

- План дій Національної програми з використанням потенційної деревини Словацької Республіки

- Прогноз та бачення розвитку словацького сільського господарства, харчової, лісової та сільської – частини лісового господарства

- Концепція розвитку полювання в Словацькій Республіці на 2013-2020 роки

Програмою розвитку сільської місцевості Словацької Республіки на 2014-2020 роки передбачено:

4.3. Підтримка інвестицій в інфраструктуру, пов'язану з розробкою, модернізацією та адаптацією сільського та лісового господарства

6.4. Підтримка інвестицій у створення та розвиток несільськогосподарської діяльності

8.3. Підтримка запобігання шкоди лісу, спричиненої лісовими пожежами, стихійними лихами та катастрофічними подіями

8.4. Підтримка відновлення лісів, постраждалих від лісових пожеж та стихійних лих та катастрофічних подій

8.5. Підтримка інвестицій для підвищення стійкості та екологічної цінності лісових екосистем

8.6. Підтримка інвестицій у лісове господарство та технології переробки, мобілізація лісових продуктів та їх маркетинг

15.1. Оплата лісових та екологічних зобов'язань

12.2. Компенсаційні виплати за лісові території Natura 2000

На виконання відповідної програми виділено наступне:

• пункт 4.3 – Лісові дороги, оголошені 20.07.2015, сума виділених коштів 30 млн. євро

• пункт 6.4 – Підтримка інвестицій у створення та розвиток несільськогосподарської діяльності, оголошено 19.06.2015 р., розмір виділених коштів 75 млн. євро

• пункт 8.3 оголошено 05.15.2015, сума виділених коштів становить 60 млн. євро

• пункт 8.4, оголошено 22.05.2015 р., сума виділених коштів 20 млн. євро

• пункт 8.5 – підготовка планів управління лісовим господарством, оголошено 02.11.2015 р., сума виділених коштів 11,7 млн. євро.

Проаналізувавши досвід роботи системи управління лісами в Словаччині, ми можемо зробити наступні **висновки**.

По-перше, немає надмірної концентрації прийняття рішень. Автономність дозволяє швидко приймати рішення.

У Словацькій Республіці між різними владними органами встановлено чітке розмежування повноважень щодо організації, планування та контролю. Державний лісовий фонд не розділений між міністерствами і відомствами, так як це спостерігається в Україні, що дозволяє ефективно управляти і використовувати лісові ресурси відповідно до вимог сталого розвитку.

Підприємства лісового господарства Словаччини є прибутковими, а Державний фонд розвитку лісового господарства надає необхідне фінансування для ефективного функціонування лісового сектора.

З метою підвищення ефективності ведення лісового господарства необхідно пізнати досвід державно-приватного партнерства в сфері надання підприємствам лісового господарства послуг приватними суб'єктами господарювання, що призведе до створення нових робочих місць, збільшення об'ємів заготівлі деревини, а це в свою чергу збільшить надходження податків до бюджету місцевих громад, а також спонукає до використання продуктів побічного користування та виробництва продукції з відходів деревини, забезпечить збереження лісів як важливої складової для проведення рекреаційної діяльності.

Використовуючи досвід Словаччини, можна стверджувати, що приватизація лісів можлива лише за умови створення відповідної нормативно-правової бази, що включає державне управління лісами всіх форм власності і правове регулювання відносин в лісовому господарстві. Крім того, майбутні власники лісів повинні бути ефективними в управлінні, мати необхідний досвід і знання, а також доступ до достатніх фінансових ресурсів для здійснення діяльності.

Цікавим є досвід залучення до роботи в лісовому господарстві жителів сіл та селищ, що розташовані поблизу лісів. В результаті знизиться рівень безробіття сільського населення Поліського та Карпатського регіонів України.

Тому досвід Словаччини важливий і цікавий в цьому процесі. Без сумніву, вміло застосовувати досвід сусідніх країн, пристосовуючи його до власних потреб, дасть можливість Україні швидко прогресувати в сфері збалансованого розвитку лісового господарства. Перспективами подальших розвідок у даному напрямку може бути вивчення успішного досвіду інших зарубіжних країн.

Література.

1. У Карпатах відмічається значне зростання площ всихання ялини. Івано-Франківське обласне управління лісового та мисливського господарства. URL: <http://www.ifforestry.gov.ua/novyny/item/483>
2. Державне агентство лісових ресурсів України. URL: http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=118945&cat_id=118944
3. Správa o lesnom hospodárstve v Slovenskej republike za rok 2016. URL: <http://www.mpsr.sk/sk/download.php?fID=14412>
4. Zelená správa (publikácia). URL: <http://www.mpsr.sk/sk/download.php?fID=14414>
5. Lesy Slovenskej republiky, š.p. <http://www.lesy.sk/> The FOREST EUROPE report 'State of Europe's Forests 2015' (SoEF 2015). URL: <http://foresteurope.org/7th-forest-europe-ministerial-conference/>
6. Ministerstvo pôdohospodárstva Slovenskej republiky. URL: http://www.nlcsk.org/nlc_sk/nlc/vznik-nlc.aspx