

## Уважаемые Коллеги!

В своем сообщении я попытаюсь: дать оценку системы лесоуправления в Украине (1), показать её комплексное влияние на ситуацию в лесном секторе (2) и наметить пути реформирования (3). Всё, что вы услышите и прочитаете, - это экспертное мнение, сформированное за десятилетия работы в отрасли, в том числе в рамках проекта ПРОФОР, направленного на содействие подготовке и проведению реформ в сфере лесных отношений...

Сегодня можно констатировать, что правительство Украины признаёт неудовлетворительное состояние лесного сектора страны и необходимость реформирования системы государственного управления лесами. Показателем этого является ряд законодательных актов, подготовленных различными ветвями власти, часть из которых содержит перечень мер, направленных на

### 1. «Лесные реформы» (2014-2018)

<p><b>Планы реформ:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Коалиционное соглашение (ВР)</li> <li>2. Стратегия реформирования лесного хозяйства на период до 2022 года (Кабмин)</li> <li>3. О дополнительных мерах развития лесного хозяйства (Президент)</li> </ol> <p><b>Законодательные акты, нацеленные на решение локальных проблем:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Закон о моратории на экспорт...</li> <li>• Закон об экологической экспертизе...</li> <li>• Санитарные правила в лесах Украины</li> </ul> <p><b>Законопроекты в ассортименте</b></p>	
--	--

**Законодательных актов много, но лесной политики и общего виденья реформирования лесоуправления у Власти НЕТ**

реформирование управления лесами (слайд 1)

Анализ принятых законодательных актов и базовых законопроектов свидетельствует о том, что они не согласованы друг с другом и нацелены на реализацию различных, порой взаимоисключающих планов реформирования.

**Общего виденья стратегии реформирования у Правительства НЕТ. Во многом это явилось следствием стремления к быстрому результату и недооценки важности предварительной правовой и экономической подготовки реформ, а также их публичного обсуждения.**

Несмотря на разногласия, существует ряд положений, с которыми согласны ВСЕ заинтересованные стороны. Лесная реформа должна:

## 2. Содержание модели лесоправления



- быть интегрирована в общую стратегию преобразования страны;
- учитывать межсекторальные и региональные интересы и особенности;
- ориентироваться на европейские ценности, принципы, модели и опыт.

Важно подчеркнуть, что очень многие в Украине упрощенно трактуют содержание процессов европейской интеграции, понимая их как адаптацию украинского законодательства к регламентам и директивам ЕС. При этом забывают то, что европейские страны имеют общие правовые традиции, берущие начало в римском праве. К примеру, в Европе всем понятно, что:

- лес – естественный продукт земли, который неразрывно с ней связан;
- земля и все, что с ней неразрывно связано, признается недвижимостью;
- по отношению к лесу земля является «главным имуществом», а лес имуществом «принадлежностным»;
- «принадлежностное имущество» разделяет судьбу «главного» и т.п.

В Украине эти и многие другие положения права были перечеркнуты 100 лет назад ленинскими декретами «О земле», «О лесе», «О национализации» и до сих пор не реабилитированы в полной мере. Это затрудняет или делает невозможным использование в Украине многих решений и моделей управления, оправдавших себя в европейских странах.

Любая модель лесоправления включает правовую и институциональную составляющие (слайд 2), причем первая первична по отношению ко второй. Правовая составляющая модели лесоправления - это производное истории и лесной политики государства. Она шлифуется в течение десятков и сотен лет. Все постсоциалистические и многие традиционно рыночные страны Европы, за

прошедшие четверть века 2-3 раза кардинально пересмотрели лесную политику и, как следствие, базовые положения лесного права. Исключением является Украина: лесной политики в стране нет и никогда не было, а базовые положения права частично заимствованы из советского законодательства, а частично привнесены представителями лесного ведомства. Украинские лесные реформаторы традиционно уделяют повышенное внимание совершенствованию организационной и функциональной формы управления лесами, но недооценивают значимости правового фундамента, который в конечном итоге определяет долгосрочные результаты любых реформ.

Кратко рассмотрим особенности украинской модели лесоправления там, где это возможно, проводя параллели со странами ЕС.

### 3. Объект лесоправления в ЕС и Украине



**Объект управления.** Основным объектом лесоправления в Украине, естественно, является «лес». Однако содержание этого понятия в Украине и странах ЕС, кардинально различаются (слайд 3).

В странах ЕС, и не только, «лес» - земельный участок покрытый лесной растительностью или с ней неразрывно связанный, который рассматривается как имущество. В Украине «лес» - природный комплекс, в состав которого земля не входит. Имуществом он не является.

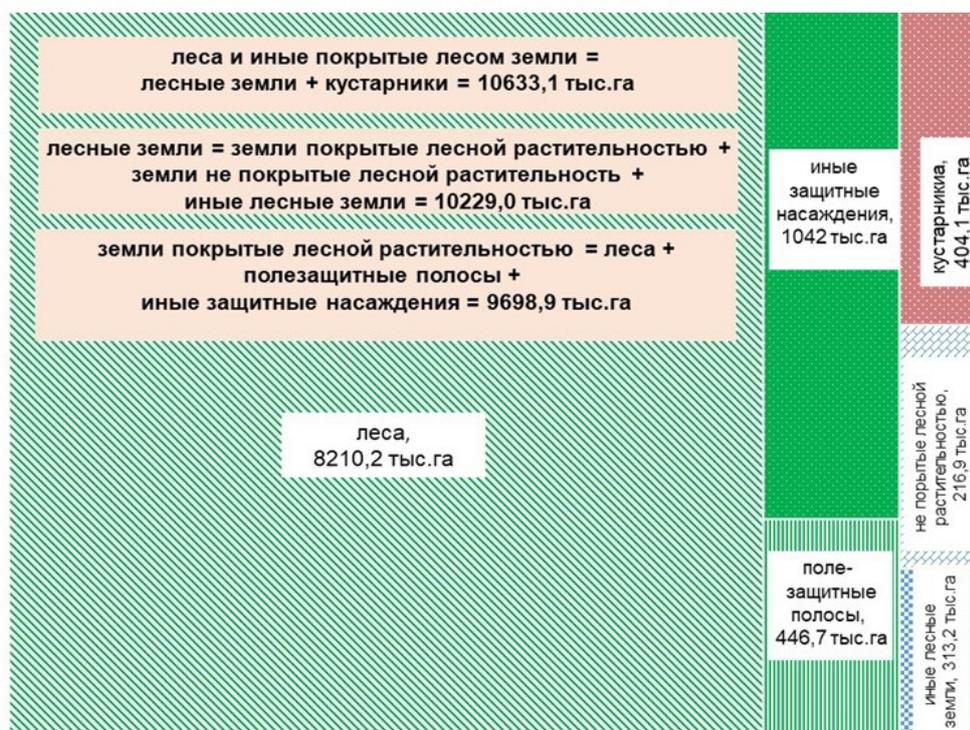
Другой особенностью украинского лесного права является отнесение к лесу древесно-кустарниковой растительности, которая во всем остальном мире лесом не считается: линейные посадки по полям, вдоль дорог, водоемов и других

объектов, кустарники, плантации и иные временные типы древесной растительности на землях с.-х. назначения.

Украинское ноу-хау в определении леса влечет за собой многочисленные последствия:

- **лес – не земля**, значит регулировать распоряжение и пользование этими объектами приходится автономно....
- **лес - не земля**, поэтому их целевое назначение сплошь и рядом не совпадает: земель рекреационного назначения многократно меньше, чем лесов, а лесов ПЗФ многократно больше, чем земель...
- **лес - не имущество**, - поэтому его нельзя оценить в деньгах, взять на баланс, продать или даже украсть...
- **древесные посадки на с.-х. землях – это лес**, поэтому их никто не создает...
- **лес –природный комплекс** и Природа создает его естественным путем на месте брошенных с.х. угодий. Однако, земельная статистика этих «природных комплексов» не видит и лесом не считает.

#### 4.Содержание понятия лес в украинском законодательстве



Фактически, под определением «лес» в Украине понимают совершенно разные объекты (слайд 4):

- собственно леса (8,2 млн. га), пригодные для полноценного ведения многоцелевого лесного хозяйства;
- другую древесно-кустарниковую растительность, представленную кустарниками и линейными посадками (977 тыс.га);
- иные защитные насаждения (913 тыс.га), искусственные посадки на оврагах, песках и иных деградированных землях, ресурсное значение которых минимально.
- естественные леса, возникшие на сельскохозяйственных землях, числящиеся в земельном кадастре как пахны, сенокосы, залежи и пастбища. Количественной информации об этой категории насаждений нет, но в некоторых областях их площадь значительна.

Существующая система управления лесами не охватывает, как минимум, двух из названных категорий древесных насаждений, которые до настоящего времени остаются бесхозными и массово уничтожаются.

**Структура собственности.** Процесс оформления прав собственности и пользования землями в Украине далек от завершения. Как следствие, точных данных о структуре собственности на леса и лесные земли в стране нет. Однако данные Земельного кадастра (01.01.2016) дают представление о распределении «лесов и других покрытых лесом земель» по категориям собственников и пользователей (слайд 5).

## 5. Распределение «лесов» Украины по категориям пользователей и собственников

Пользователи и собственники лесных и других лесопокрытых земель	Леса и другие лесопокрытые земли						Итого
	лесные земли					Кустарники	
	земли покрытые лесной растительностью			иные лесные земли	лесные земли не покрытые лесом		
земли покрытые лесом	иные защитные насаждения	полезащитные полосы					
	Тыс.га						
предприятия лесного х-ва	6901	691	30	231	183	56	8091
земли не переданные в пользование	644	157	358	58	18	309	1545
природоохранные учреждения	219	46	0	5	3	3	275
негосударственные аграрные предприятия	123	8	32	4	4	6	175
иные гос. органы и учреждения	139	2	1	2	5	6	154
структуры обороны	112	22	0	6	2	4	145
структуры транспорта и связи	9	102	2	4	2	6	124
государственные аграрные предприятия	48	6	17	3	1	6	80
граждане	5	2	6	1	0	5	19
другие предприятия	11	8	1	2	0	4	25
<b>Общий итог</b>	<b>8210</b>	<b>1042</b>	<b>447</b>	<b>313</b>	<b>217</b>	<b>404</b>	<b>10633</b>
	%						
предприятия лесного х-ва	84,1	66,3	6,6	73,7	84,3	13,8	76,1
земли не переданные в пользование	7,8	15,0	80,1	18,6	8,5	76,5	14,5
природоохранные учреждения	2,7	4,4	0,1	1,4	1,3	0,8	2,6
негосударственные аграрные предприятия	1,5	0,7	7,1	1,2	1,6	1,5	1,6
иные гос. органы и учреждения	1,7	0,2	0,1	0,5	2,3	1,4	1,4
структуры обороны	1,4	2,1	0,0	1,8	0,8	0,9	1,4
структуры транспорта и связи	0,1	9,8	0,5	1,2	0,8	1,4	1,2
государственные аграрные предприятия	0,6	0,6	3,8	0,8	0,2	1,5	0,8
граждане	0,1	0,2	1,4	0,2	0,0	1,3	0,2
другие предприятия	0,1	0,7	0,2	0,6	0,2	0,9	0,2
<b>Общий итог</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Заметим, что:

- частные леса в Украине принадлежат в основном гражданам и представляют собой мелкие участки насаждений, более половины которых – линейные посадки и кустарники. За их вычетом в собственности граждан находится 0,1% от общей площади лесов. Это мелкоконтурные участки лесной растительности, непригодные для ведения правильного лесного хозяйства.
- 99,9% лесов и лесопокрытых площадей находится в публичной, в основном государственной собственности.
- 84.1% земель, покрытых настоящим лесом, находится в пользовании специализированных предприятий лесохозяйственных предприятий. Около 8% не передано в пользование. 2.7% - в пользовании учреждений Минприроды; 1,4% - Минобороны; 1,7% - иных государственных органов и учреждений (МЧС, ДУСя, Пенитенциарная служба, НАН, УААН, ВУЗы), а также органов местного самоуправления. На долю аграрных предприятий государственных (0,6%) и не государственных (1,5%) приходится 2.1% лесопокрытых земель.

Другим источником информации о структуре собственности является реестр субъектов хозяйствования, подающих государственную отчетность о лесохозяйственной деятельности (слайды 6-7).

## 6. Субъекты государственной лесной отчетности (Госстат, 2016-2017)

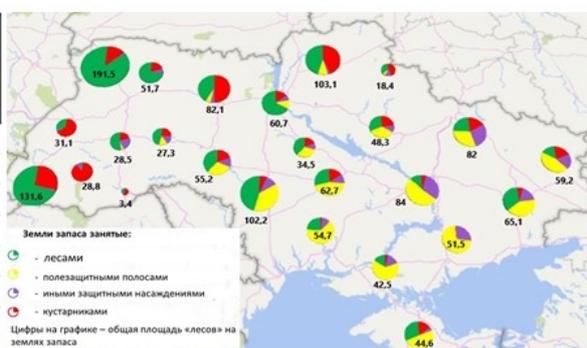
а. Все – по типу и форме собственности

Тип субъектов отчетности	форма собственности			Общий итог
	государственная	коммунальная	частная	
Предприятия л.-х-ва	311	127	5	443
Учреждения ПЗФ	41			41
Предприятия с.-х-ва	6	1	44	51
Фермерские х-ва			10	10
Учебные учреждения	7			7
Другие предприятия	17	28	69	114
<b>Общий итог</b>	<b>382</b>	<b>156</b>	<b>128</b>	<b>666</b>

б. Предприятия л.-х. – по подчиненности и форме собственности

Органы управления имуществом	форма собственности		Общий итог
	государственная	коммунальная	
Держлісагентство	301		301
ДУС	2		2
Міноборони	4		4
Мінобразов	1		1
ОДА	1	2	3
Обласні міські ради		88	88
Районні ради		31	31
Селищні та сільські ради		8	8
<b>Общий итог</b>	<b>309</b>	<b>129</b>	<b>438</b>

с. «Леса» – на землях запаса



д. Коммунальные леспользователи



Его анализ показывает, что:

- форма собственности субъекта хозяйствования не связана с собственностью на леса и лесные земли. Все частные и большинство коммунальных лесохозяйственных структур пользуются землями государственной собственности. Многие из них не имеют правоустанавливающих документов, в связи с чем их права сомнительны;
- значительная часть лесов и лесопокрытых площадей находится на землях запаса и не имеет пользователей. В значительной мере они представлены лесозащитными полосами, кустарниками и защитными насаждениями. Государство не имеет надлежащей информации об этих насаждениях, фактически их не охраняет и не знает, что с ними делать;
- процесс формирования коммунальной собственности на леса проходит стихийно. В 14 областях коммунальных лесов вообще нет. Коммунальные субъекты хозяйствования в остальных 10 областях учреждены органами власти разного уровня и в значительной мере пользуются де-факто государственными лесами и землями;
- права частных и коммунальных структур на постоянное пользование государственными лесами надлежащим образом не оформлены и постоянно оспариваются в судах;
- существуют значительные площади земель, заросших естественной лесной растительностью. Согласно определения Лесного Кодекса, - это леса, однако в земельном кадастре они продолжают числиться пашнями, залежами, пастбищами и сенокосами. Их площадь не известна. Их будущее не определено.

Процесс формирования собственности на леса протекает стихийно. Государство не имеет четкой политики в данном вопросе и фактически не управляет процессом.

### 7.3. Значимость структур Гослесагентства в лесообеспечении (2017)



Основную роль в лесообеспечении страны играют лесохозяйственные предприятия, подчиненные Гослесагентству. На их долю приходится 77% площади лесов, 82% общего объема заготовки и 86 объема заготовки деловой древесины, являющейся сырьем для лесной промышленности.

**Цели лесопользования** в Украине определяются путем отнесения земель и лесов к различным категориям. Основная проблема заключается в том, что целевое назначение земель и лесов, которые на них произрастают, никак не связаны. К примеру:

- Согласно ЗК (ст44) «К землям ПЗФ относятся природные заповедники, НПЗ, биосферные заповедники, региональные ландшафтные парки, биосферные заповедники, заказники памятники природы, заповедные урочища. Де факто, все объекты ПЗФ в составе

земель лесохозяйственных предприятий произрастают на землях лесохозяйственного значения;

- Согласно статьи 51 ЗК «к землям рекреационного значения относятся земельные участки зеленых зон городов и населенных пунктов». Де факто леса зеленых зон произрастают на землях лесохозяйственного, а не рекреационного значения.

Эти и подобные положения создают коллизии и значимо влияют на правовой режим территорий.

Важно отметить то, что целевое назначение лесов не связано с режимом их выращивания.

Не менее важно и то, что Украина иначе, чем страны ЕС трактует понятие ООПТ (особо охраняемые природные территории), отождествляя их с советским понятием «объекты» ПЗФ. В этой связи, имея самую большую долю лесов, исключенных из расчета главного пользования (сл.10), страна считает их охрану недостаточной и проводит политику увеличения площади объектов ПЗФ. Для чиновников и экологов, формирующих политику охраны природы, важна не степень защиты территории, а отнесение её к одну из типов объектов ПЗФ по формальному признаку.

Сложившаяся ситуация затрудняет ведение лесного хозяйства и не способствует организации эффективного и устойчивого многоцелевого лесопользования.

### **Распределение прав государства, как собственника формирует правовой фундамент модели лесопользования.**

1. Существует три базовых модели ведения хозяйства в государственных лесах (слайды 10-11):

- **Публично-правовая** – хозяйство ведется государственными структурами – учреждениями и компаниями публичного права в интересах государства по установленным им правилам. Обычно применяется в странах с высокими требованиями к выполнению лесом социальных, экологических и других «некоммерческих» функций (Польша, Эстония, Литва, Германия...Беларусь) С правовой точки зрения леса рассматриваются как «публичный домен», которым государство распоряжается в интересах всех и каждого, защищая общественную пользу леса и целесообразное распределение всех его ресурсов и благ.

- **Частно-правовая** – хозяйство ведется государственными структурами рыночного типа акционерными обществами, холдингами, корпорациями на основе частного права. Им передается значительная часть прав собственника в части распоряжения лесами и древесиной. Основная цель деятельности – **максимизация прибыли**, часть которой в виде дивидендов получает собственник леса – государство (Латвия, Ирландия, Швеция, Австрия и т.д.) С правовой точки зрения леса рассматриваются как имущество, собственником которого является само государство в лице казначейства или другого государственного органа. При управлении лесами в этом случае следуют всем правилам, регулирующим права распоряжения, владения и пользования имуществом, находящимся в частной собственности.
- **Передача в пользование** – леса передаются частным (аренда, концессия) или иным (постоянное или временное пользование) структурам, получающим право собственности на заготовленную древесину и доходы от её реализации. В европейских странах практически не используется. Кроме того, по типу распоряжения **государственными** лесами можно выделить два базовых типа управления ими:

**Централизованный** – характерен для большинства унитарных государств Европы. Функции распоряжения переданы центральному органу власти (Министерству, Казне) и частично делегированы государственным структурам, непосредственно управляющим лесами (слайд 12).

**Децентрализованный** – характерен для стран с федеральным устройством. Аналогичен предыдущему с той разницей, что основные функции распоряжения делегированы органу власти на уровне субъекта федерации

## 10. Формы хозяйственного управления государственными лесами: международный опыт

Форма управления	Статус хозяйствующей структуры	Страны
Арендно-концессионная	Пользователь (арендатор, концессионер) обычно частной формы собственности	Канада, Россия, развивающиеся страны
Публично-правовая	Публичная корпорация; учреждение публичного права, предприятие с доверительным правом управления лесами; коммерческая государственная организация; государственное подразделение Казны	Шотландия, Бавария, Литва, Эстония, Польша... и многие другие
Частно-правовая	Акционерное общество, ООО, компании – учреждаемые государством с целью	Австрия, Латвия, Швеция, Финляндия

**В Украине реализована гибридная форма хозяйственного управления (частно-аравовая X арендная). Статус пользователя – причина мелочной регламентации и тотального контроля, а также делегирования прав распоряжения**

## 12. Распоряжение лесами в европейском праве (примеры)

- **RMK (Эстония):** уполномочено на «предоставление прав на использование лесных ресурсов для получения лесоматериалов, использование побочных продуктов, отдыха, охоты и проведения исследований и разработок»...
- **BaySF (Бавария):** уполномочено «использовать государственный лес, ...включая ...реализацию своих изделий, добычу ископаемых, сдачу внаем или в аренду или использование подобным этому образом» ... «осуществляет право на охоту и рыбалку самостоятельно либо путем сдачи угодий в аренду»...
- **FES (Шотландия):** уполномочено «содействовать приобретению участков [леса] в собственность или аренду»... «поощрять развитие коммерческих рекреационных услуг третьими лицами»... «осуществлять программы продажи и приобретения земельных участков»
- **LSR (Чехия):** уполномочено «распоряжаться государственной собственностью [включая лесные земли] путем «установление залогового права...вещных обременений.. договоров аренды...и т.д.
- **ÖBF (Австрия):** «продавать либо отягощать недвижимость государства»..
- «заключать, изменять или расторгать договора аренды охотничьих угодий и прочие договора, касающиеся... объектов недвижимости»..
- **GLP (Литва):** «на доверительном праве управляет и использует государственные леса и **распоряжается** ими в соответствии с законом»... «арендует земли государственного лесного фонда для отдыха или для других целей, за исключением организации лесного хозяйства»

## 11. Связь формы и целей хозяйственного управления (примеры)

- **Частно – правовая форма**
  - **Основная цель** – «достигать максимально возможного экономического результата при производстве и реализации древесины, побочных продуктов лесного хозяйства при их переработке» (Австрия)
  - **Публично-правовая форма**
  - **Основная цель** – «образцово осуществлять хозяйственное управление государственным лесом ...с соблюдением принципов лесного хозяйства приближенного к природе»...учитывая «вопросы защиты природы, охраны ландшафта и водного хозяйства, а также особые интересы охоты..» (Бавария)
- или
- «обеспечивать министрам Шотландии».... «непосредственную возможность управления земельными ресурсами с целью реализации Стратегии землепользования, Стратегии развития лесного хозяйства Шотландии и иных приоритетных задач Правительства Шотландии

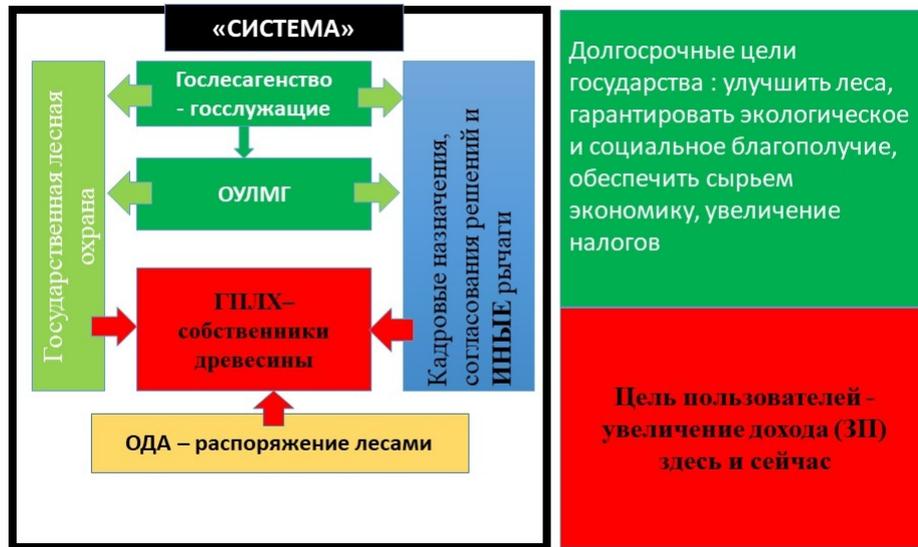
В Украине реализована уникальная для Европы гибридная правовая модель управления государственными лесами. Для неё характерны:

1. Децентрализованное распоряжение государственными лесами;
2. Публично-пользовательская форма хозяйственного управления.

Профессиональные центральные органы украинской власти, отвечающие за ведение лесного хозяйства в государственных лесах, а также государственные структуры, осуществляющие хозяйственную деятельность, лишены права распоряжения лесами. Функции распоряжения переданы на региональный уровень – областным государственным администрациям, которые не имеют в своем составе структур, отвечающих за ведение лесного хозяйства.

Государственные предприятия, ведущие лесное хозяйство, с одной стороны, укомплектованы штатом государственной охраны, которая относится к правоохранительным органам. Это характерно для работников лесных структур, сформированных на фундаменте публично правовой модели управления. С

### 13. Схема управления государственными лесами



другой стороны, предприятия имеют статус постоянных пользователей леса, а также право собственности на древесину и доходы от её реализации. Это характерно для пользовательской модели управления. По сути, постоянный пользователь во многом похож на арендатора или концессионера с бессрочным сроком аренды (концессии) и без четко сформулированных экономических обязательств перед собственником леса. В украинской модели лесопользования, которую уже давно называют «СИСТЕМОЙ» (слайд 13) изначально заложены интересы государства (1), органов центральной и местной власти (2), а также постоянных пользователей леса – собственников древесины (3).

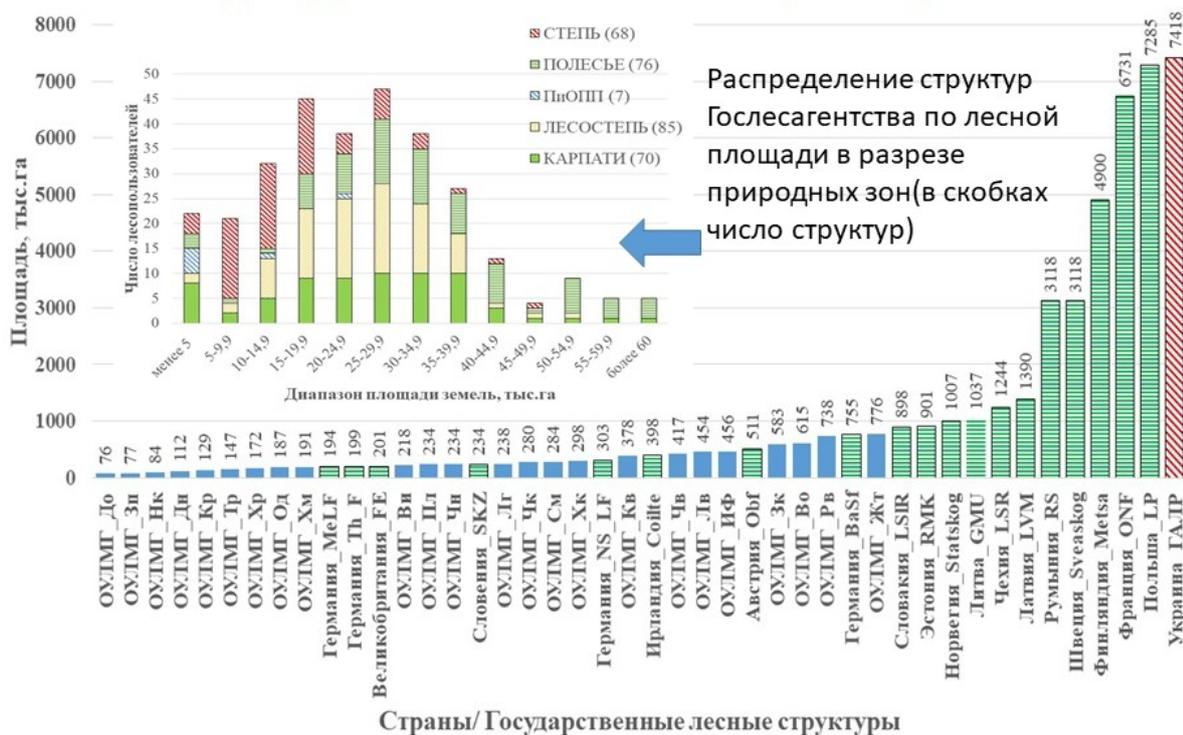
Фактически государственные леса Украины имеют одного собственника – ГОСУДАРСТВО, 24 – основных распорядителя – ОДА, и более 300 пользователей – собственников заготовленной древесины и полученных доходов.

Долгосрочные цели государства: улучшить леса, гарантировать экологическое и социальное благополучие, обеспечить сырьем экономику, увеличить налоги, могут не совпадать с интересами местных органов власти и, тем более, пользователей, стремящихся максимизировать свой доход ЗДЕСЬ и СЕЙЧАС. Это порождает системный конфликт, имеющий разнообразные негативные последствия. Попытка решить его путем отнесения руководителей лесного хозяйства областного уровня к государственным служащим к успеху не привела. И в прошлом, когда региональные структуры управления назывались

«Областными производственными объединениями» и сейчас, когда они преобразованы в «Областные управления лесного и охотничьего хозяйства» их основной приоритет - забота о подчиненных предприятиях - пользователях, с которыми их, также, как и Гослесагентство, связывают многочисленные экономические связи. Не секрет, что традиционно за средства подчиненных лесных предприятий покупается автотранспорт, офисная техника, бензин и другие товары для государственных лесных органов власти, на предприятиях числятся специалисты, фактически работающие в управлениях, даже лесную форму и погоны лесным госслужащим часто оплачивают предприятия.

Важной особенностью СИСТЕМЫ Гослесагентства, отличающей её от подобных по функциям европейских структур является многочисленность и маленький размер государственных хозяйственных структур (лесных предприятий), которые формально независимы друг от друга и де-юре выступают на рынке древесины, как конкуренты (слайд 14).

#### 14. Лесные площади государственных лесных структур Гослесагентства и стран Европы



Минимальный размер государственной лесной структуры стран ЕС около 200 тыс. га. Украинские лесные предприятия в среднем на порядок меньше. Негативные следствия подобной раздробленности очевидны: технологическое и

техническое отставание, значительные накладные расходы, трудности в реализации древесины крупным потребителям и т.п.

Многолетнее использование подобной системы управления оказало комплексное влияние на состояние лесов, лесного хозяйства, и лесного сектора.

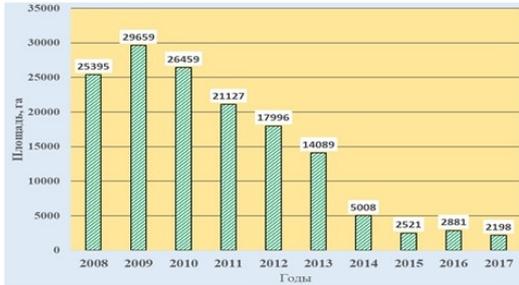
Прежде всего приходится констатировать, что за годы независимости в Украине так и не удалось сформировать орган власти, осуществляющий лесную политику и защищающий интересы государства в сфере лесных отношений. Очевидные следствия этого:

- отсутствие лесной политики, стратегии, программы
- низкое качество лесного законодательства и прекращение систематической законотворческой деятельности
- отсутствие, низкое качество или закрытость информации о лесах и лесном секторе
  - грубо нарушены сроки государственного учета лесов;
  - прекращены работы по лесной инвентаризации;
  - информация о лесах Гослесагентства и других пользователей несравнима по полноте и качеству, а о лесах переданных в пользование отсутствует;
  - в стране нет реестра лесопользователей;
  - лесная статистика в должном объеме не публикуется и не анализируется
- отсутствие адекватной реакция на текущие вызовы, среди которых массовое усыхание лесов, деградация лесного хозяйства в малолесных регионах, обострение ситуации на рынке древесины
- систематическое невыполнение государственных заданий и планов.

Яркой иллюстрацией последнего тезиса является динамика работ по созданию лесов и защитных насаждений (слайд 15).

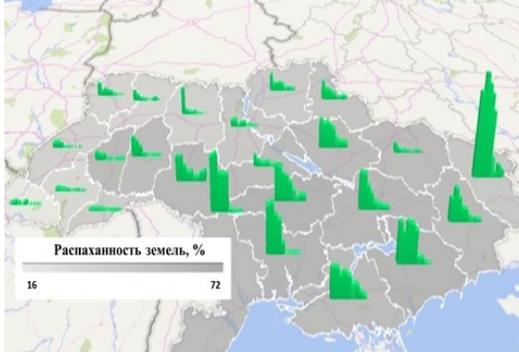
## 15. Площадь создания новых лесов, га (2008-2017)

А. по Украине в 2008-2017

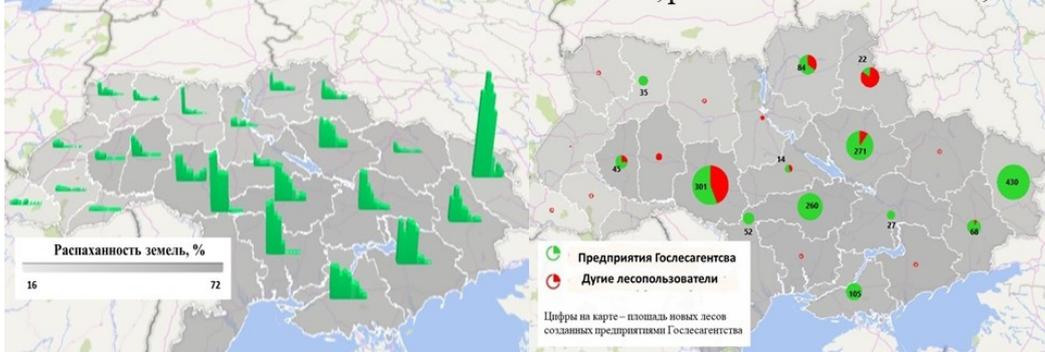


Планировалось к 2015 году ежегодно создавать 100 тыс.га новых лесов и защитных насаждений. Основной объем работ должен был быть выполнен предприятиями Гослесагентства областей степной и лесостепной зоны

Б. по областям в 2009-2017



В. в 2017, разными пользователями, га

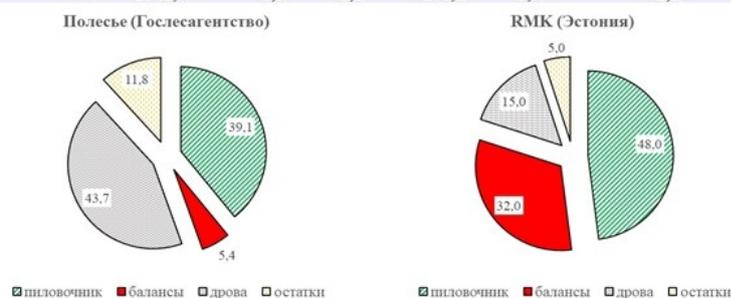


Украина имеет самую высокую в мире распаханность земель и, как следствие, высокий уровень их деградации. Считается, что из 33 млн.га пашни, около 10 млн.га относится к низкопродуктивным, а около 5 деградировано в средней и сильной степени. В этих условиях работы по созданию древесных посадок разного типа, прежде всего на пахотных землях, является одним из основных государственных приоритетов. Это отражено в нескольких правительственных решениях. Однако планы по созданию новых лесов не выполнены даже в малой степени. Более того, за последние 5-7 лет годовой объем посадок уменьшился на порядок. Какой период времени понадобится для залесения 2-3 млн.га деградированной пашни, при создании 1,5- 2 тыс. га новых лесов в год, половина из которых гибнут до смыкания? Вопрос риторический.

Экономическая эффективность лесного хозяйства в системе по европейским меркам остается крайне низкой (слайды 16-17). Это подчеркивает сравнение результатов работы лесных структур Латвии и Эстонии с работой предприятий ОУЛМГ зоны Полесья, областей, имеющих сходные по структуре и производительности леса.

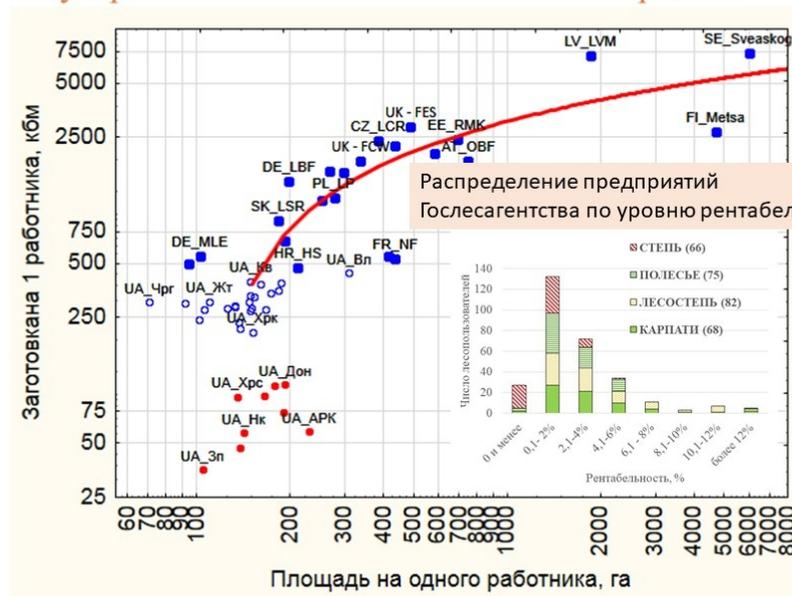
## 16. Сравнение экономической эффективности государственного лесного хозяйства в украинском полесье, Латвии и Эстонии (2017)

Государственные лесохозяйственные структуры	Площадь, тыс.га	древесина, млн.кбм		Общий доход, млн.евро	Чистая прибыль, млн.евро	Рентабельность, %	Доход от реализации древесины, млн.евро	Стоимость обезличенного, кбм
		заготовка	реализация в круглом виде					
RMK_Эстония	1006,5	3,6	3,6	174,8	48,9	28,0	163,9	45,5
LVM_Латвия	1630,0	5,5	5,5	280,9	64,8	23,1	264,4	48,5
<b>Предприятия Гослесагентства (данные агрегированы по ОУЛМГ)</b>								
Вольнское ОУЛМГ (25)	615,2	1,3	0,84	32,2	0,8	2,5	17,80	21,1
Житомирское ОУЛМГ(20)	776,3	2,6	1,98	68,0	1,0	1,5	46,53	23,5
Ровенское ОУЛМГ(18)	738,1	1,6	1,41	46,2	0,7	1,5	36,20	25,7
Черниговское ОУЛМГ (13)	417,2	1,1	0,88	30,1	1,4	4,6	22,17	25,3
<b>Полесье (76)</b>	<b>2546,9</b>	<b>6,5</b>	<b>5,1</b>	<b>176,6</b>	<b>3,9</b>	<b>2,2</b>	<b>122,70</b>	<b>24,0</b>



Площадь лесов, управляемых RMK (Государственный лесной центр Эстонии), в 2,5 раза меньше, чем площадь лесов предприятий Гослесагентства в Полесье, годовой объем заготовки меньше почти на 3 млн.кбм. При этом полученные доходы почти одинаковы, а прибыль и рентабельность на порядок выше.

## 17. К оценке экономической эффективности государственного лесного хозяйства Украины

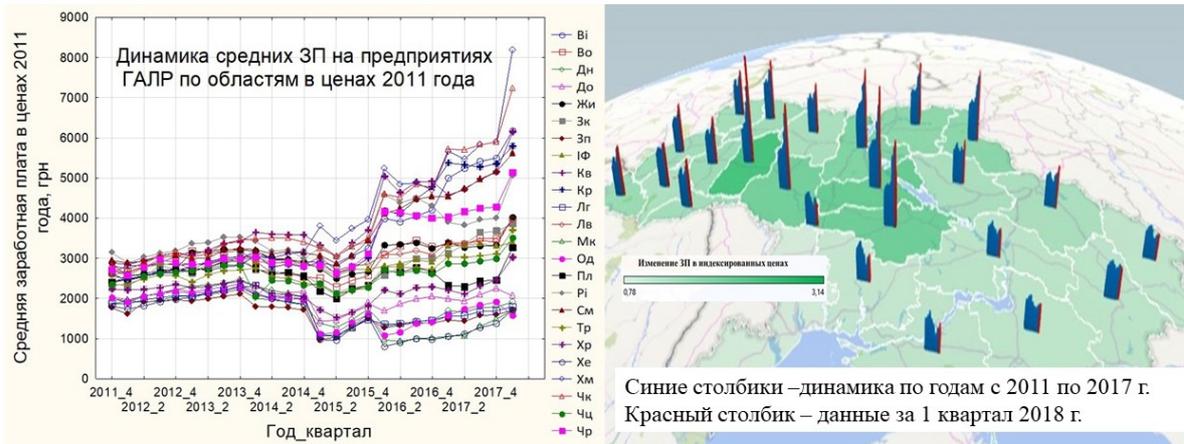


Причины столь низких результатов следует искать в технологическом отставании и низкой производительности труда лесников Украины, их нежелании экономить на ведении хозяйства, неумении сортировать заготовленную древесину и продавать её по высокой цене.

В начале этого года, полемизируя с заместителем председателя Гослесагентства Владимиром Нальковичем Бондарем, я опубликовал большую статью, в которой доказывал, что система лесного хозяйства несправедлива, а используемый хозяйственный механизм не имеет ничего общего с рыночным. С этой статьей Вы можете ознакомиться (<https://www.lisportal.pp.ua/90678/>). Напомню только ключевые выводы:

Гослесагентство разработало и использует хозяйственный механизм, позволяющий платить разную заработную плату за одинаковый труд и по-разному оценивать одинаковые работы. Реализуемая стратегия сводится к максимизации затрат путем неограниченного повышения заработных плат, а также вспомогательных затрат, не связанных или мало связанных с производством. Побочным следствием подобного подхода является экономически необоснованное повышение стоимости работ на предприятиях с хорошим лесом и высокими доходами, дифференциация заработной платы работников, различные финансовые возможности ведения лесного хозяйства, а также минимизация прибыли (слайд 18).

## 18. Поквартальная динамика средней заработной платы на предприятиях ГАЛР приведенная к уровню 2011 года (по областям)



В качестве примера замечу, что зарплата нескольких директоров лесхозов в 2017 году заметно превысила заработную плату Премьер-министра Украины: 687 и 678 тыс.грн у директоров Стрийского и Вышедубечанского лесхозов, против 436 тыс. грн. у премьера. С учетом того, что рентабельность Стрийского лесхоза 0,1% это выглядит достаточно странно. Не менее странно то, что у одинаковых чинов лесной охраны, с одинаковыми полномочиями, профессиональными требованиями и ответственностью уровень заработной платы различается в десять и более раз.

Важная задача государственного лесного хозяйства – обеспечивать развитие конкурентной деревообработки, без наличия которой трудно обеспечить высокие доходы лесного хозяйства и рост вклада лесного сектора в ВВП страны. Несмотря на недавний запуск нескольких крупных деревообрабатывающих заводов статистика не показывает улучшений. Украинский экспорт пиломатериалов всё в большей мере превышает официальную статистику их производства. Это свидетельствует о том, что в стране продолжает расти теневое лесопиление, которое по определению не конкурентоспособно и коррупциогенно (слайд 19).

## 19. К оценке перспектив развития деревообработки



На фоне моратория Гослесагентство вернулось к политике инвестирования в лесопиление. За три года объем деревообработки увеличился лесхозами более чем на 50% и если темпы роста сохранятся, то через пять лет достигнет 4 млн.куб.м. Негативные последствия этого хорошо известны.

Их осмысление привело к решению прекратить инвестиции в деревообработку и постепенно отказаться от этого вида деятельности, которое зафиксировано в действующей концепции развития и реформирования лесного хозяйства (2006).

Вопреки законодательству, Гослесагентство поощряет инвестиции в развитие переработки, утверждая, что без неё лесные предприятия станут банкротами. В этой связи напомним, что:

- многие успешные лесные предприятия не занимаются лесопилением;
- переработка древесины не относится к лесохозяйственной деятельности. Её развитие на лесных предприятиях создает конфликт интересов;
- государственные лесные предприятия забирают древесину для переработки по себестоимости, вне каких-либо открытых процедур

торговли. Это нарушает правила честной конкуренции и чревато судебными разбирательствами;

- на стоимость древесины, отправленной в переработку, не начисляется НДС, что ведет к прямым экономическим потерям государства и ставит частных деревообработчиков в неравные условия;
- государственные лесные предприятия имеют возможность манипулировать качеством древесины: по отчетности перерабатывая топливные дрова, а фактически деловую древесину;
- Гослесагентство не показывает экономических показателей деревообработки, в связи с чем сложно оценить её конкурентоспособность;
- стоимость распиловки древесины частными структурами в среднем заметно ниже, чем государственными. В связи с этим, всё в большей мере используется практика заказа услуг лесопиления, ещё не получившая правовой и экономической оценки, однако безусловно являющаяся коррупциогенным видом деятельности.

В любом случае стратегия развития деревообработки в системе Гослесагентства должна быть экономически обоснованной и публичной.

Нельзя промолчать о том, что государственное лесное хозяйство терпимо к коррупции, которая стала его привычной составляющей. Никто в Гослесагентстве публично не осудил и не признал системную, централизованную коррупцию, процветавшую в отрасли в 2011-2014 годах. Никто не принял меры, направленные на недопущение подобного в будущем. Более того, есть все основания считать, что коррупционная составляющая в работе отрасли остается весомой (слайд 20).

В качестве примера сошлюсь на статистические данные о торговле топливными дровами между Румынией и Украиной. Дрова в виде колод с территории Украины покупаются в основном посредниками, зарегистрированными в Великобритании. Их получателями являются крупные деревообрабатывающие предприятия, наиболее крупный из которых австрийский завод Еггер в Румынии.

#### 20. Пример коррупционных проявления в деятельности СИСТЕМЫ Гослесагентства

Украина экспортировала в Румынию дрова топливные (44011) на сумму 18 млн. USD.

Румыния экспортировала из Украины:

- деловой древесины (4403) /экспорт запрещен украинским законодательством/ на сумму 14,5 млн. USD
- дров топливных на сумму (44011) на сумму 9,4 млн. USD

По весу объем экспорта и импорта различается незначительно.

Стоимость импорта на 5,8 млн. USD выше стоимости экспорта.



Руководство лесной отрасли последних лет систематически утверждает, что борьба с коррупцией задача правоохранительных органов. Этим трудно согласится. Правоохранительные органы не могут:

ЭТО  
С

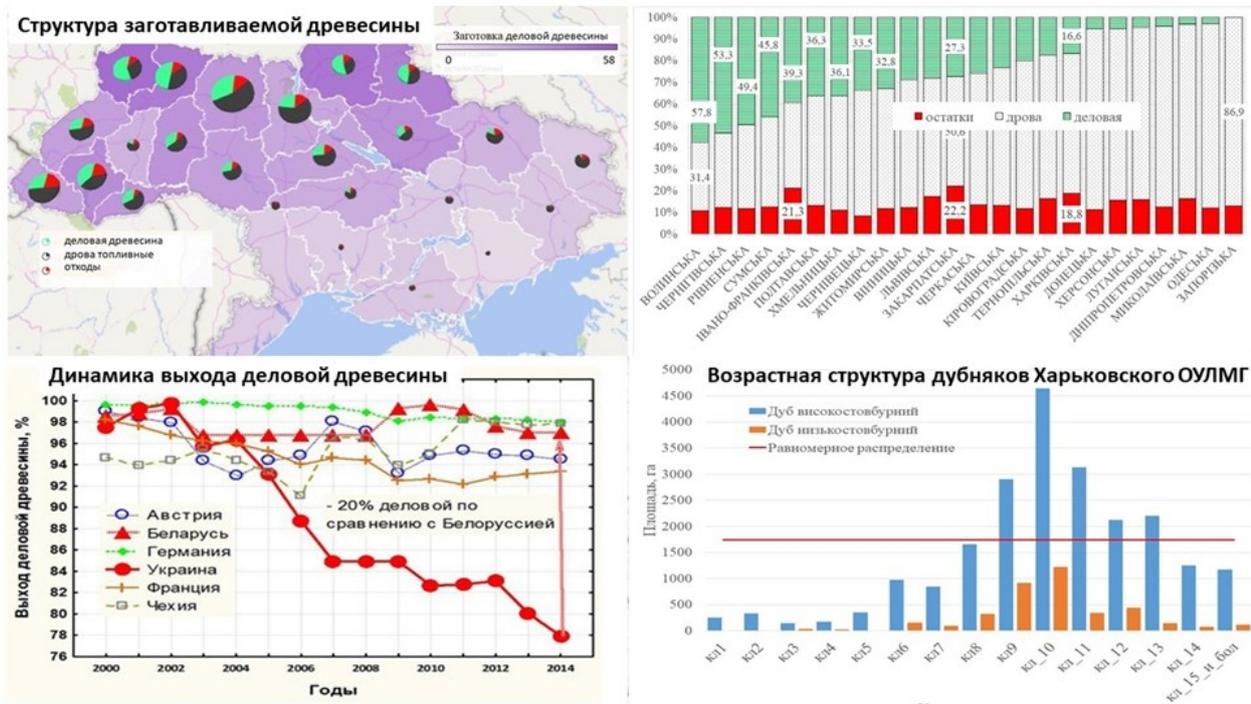
- выявить и устранить коррупционные нормы законодательства;
- установить справедливые правила торговли;
- ликвидировать возможность сокрытия от учета или неверной классификации древесины;
- установить четкие нормы и требования к поведению работников лесной охраны;
- проводить маркетинговые исследования и собирать объективную информацию о партнерах.

Все это работа органов лесной власти, но она не делается.

К перечисленным порокам системы добавлю ещё один, возможно самый главный. Существующая в Украине система лесоуправления оказалась не в состоянии обеспечить устойчивое управление лесами и привела к нарастающему снижению их качества и жизнеспособности. На протяжении последних 20 лет произошли значительны изменения возрастной и породной структуры лесов, структуры рубок и качества заготавливаемой древесины. Все они крайне негативны. Гослесагентство пытается объяснить изменения внешними факторами, однако это не так. Основная причина – близорукое управление, следствием которого явились просчеты в стратегии ведения лесного хозяйства, негативные последствия которых далеко не исчерпаны.

В середине 90-х в Украине был кризис сбыта древесины, особенно маломерной и низкокачественной. Руководствуясь благим желанием облегчить жизнь лесных предприятий, Минлесхоз разработал нормативы, исключившие из расчета главного пользования значительные площади лесов - в основном тех, где в то время проведение рубок было убыточно, а также изменил нормативы назначения рубок ухода. В результате половина лесов исключена из расчета главного пользования. Их заготовка осуществляется на стадии распада в ходе сплошных санитарных рубок. Другая половина 25 лет растет без надлежащих уходов, в связи с чем ослаблена и подвержена влиянию разнообразных негативных факторов: от ветровалов и буреломов до короедов и пилильщиков.

## 21. К обсуждению эффективности ведения лесного хозяйства предприятиями Гослесагентства



Надеюсь приведенных фактов достаточно, чтобы оценить сложившуюся ситуацию, как критическую и понять причины её породившие. Реализованная в Украине модель управления неэффективна, и коррупциогенна. Главная причина этого в том, что изначально она построена на ошибочном (ущербном) правовом фундаменте. Безусловно нужна безотлагательная реформа, причем кардинальная, а не косметическая.

Все существовавшие и существующие предложения по реформированию можно разделить на три группы:

- **«точечные»** - не затрагивают правовых основ и нацелены на решение отдельных, обособленных проблем;
- **«институциональные»** — сводятся к перераспределению властных полномочий между структурами без изменения правовой модели лесоправления;
- **«кардинальные»** — направленные на коренное изменение, начинающееся с изменения правовых основ лесоправления.

Опыт показывает, что точечные, особенно косметические реформы не дают эффекта. Это и понятно: евроремонт в доме, где прогнили трубы и пошли трещины по фундаменту, не может дать долгосрочного эффекта. Что касается институциональных изменений, то они наталкиваются на законодательные препоны и успешно саботируются теми, кого сегодняшняя ситуация вполне устраивает.

На мой взгляд, европейское законодательство и практический опыт предлагают широкий спектр проверенных на практике решений, адаптируя которые к реалиям Украины, можно сформировать виденье новой украинской модели лесоуправления и разработать стратегию реформ. Начинать надо с политических решений по вопросам, о которых я говорил в первой части выступления.

Целесообразно изменить содержание понятия лес, определив его как правовое единство земли и древесной растительности и признав недвижимым имуществом. Линейные посадки, плантации, защитные, мелкие и временные насаждения на землях с.-х. значения разумно отнести к другой древесной растительности и вывести из-под действия лесного законодательства.

Необходимо сформулировать государственную позицию по формированию собственности на леса и другие древесные посадки. Государственные леса, находящиеся в управлении центральных органов власти, по примеру Польши, следует признать стратегическим ресурсом, законодательно запретить их приватизацию и передачу в концессию. Государственные леса, находящиеся в пользовании коммунальных и частных предприятий, а также не переданные в пользование, разумно передать в коммунальную собственность. Судьба естественных лесов, возникших на землях с.-х. значения, должна определяться собственниками земель и органами государственной власти регионального уровня в ходе разработки проектов развития сельских территорий.

Украина имеет уникальные возможности для широкомасштабного внедрения агролесоводственных систем земледелия. В ходе их внедрения следует ориентироваться на частный бизнес, используя все возможности для привлечения его к этой деятельности, включая аренду и передачу в концессию неиспользуемых земель. Прежде всего разумно снять все ограничения, затрудняющие создание защитных, плантационных и иных древесных посадок на мало продуктивных и деградированных пашнях, а в дальнейшем разработать методы стимулирования этой деятельности.

В экологически неблагоприятной, малолесной Украине управление государственными лесами разумно организовать на основе публично-правовой

модели. Это значит, что государственные структуры, ведущие лесное хозяйство, должны лишиться статуса «постоянного пользователя» и права собственности на древесину и превратиться в государственных менеджеров, уполномоченных осуществлять лесохозяйственную деятельность от имени и в интересах государства. Права распоряжения государственными лесами следует передать центральным органам власти, ответственным за ведение лесного хозяйства, частично делегировав его государственным структурам, осуществляющим хозяйственную деятельность.

Одобрение этих немногих положений на политическом уровне открывает широкие возможности:

1. автоматически снимает проблемы, порожденные коллизиями между земельным и лесным законодательством, в части целевого назначения земель и лесов, распоряжения ими, представления информации о лесах в земельном кадастре;
2. позволяет эффективно решить проблемы, связанные с использованием советских правовых подходов в рыночной экономике:
  - a. понятия рента и себестоимость получают изначальный экономический смысл;
  - b. самовольная рубка станет кражей;
  - c. в основу возмещения ущерба и определения наказаний будет положена реальная стоимость имущества;
3. создаст новые стимулы и возможности для организации временного пользования лесами, включая аренду для ведения охотничьего хозяйства и продажу леса на корню;
4. предоставит правовую возможность выравнивания условий хозяйственной деятельности лесохозяйственных государственных структур;
5. даст соответствующим государственным органам легальную возможность оперативно вмешиваться в текущую ситуацию и регулировать хозяйственную деятельность лесных менеджеров, включая торговлю или реагирование на кризисную ситуацию.

Другими словами, новые политические решения базовых вопросов лесного права откроют возможность для:

- разработки лесного законодательства европейского типа (1);
- использования европейского опыта при проведении институциональной реформы (2);
- сохранения достижений и обеспечения справедливости и финансовой устойчивости государственной системы лесного хозяйства (3).

В заключение хочу заметить, что в представленных вам фактах и предложениях не абсолютно ничего нового. Все, что Вы слышали, на протяжении последних 20 лет, многократно докладывалось и печаталось не но не поддерживалось органами власти.

В настоящее время основной проблемой является то, что в Украине нет органа власти, обладающего специалистами, знающими специфику лесной отрасли и готовыми защищать государственные интересы. Никто иной реформы провести не сможет. Опыт 3-4 последних лет наглядно продемонстрировал, что не надо переоценивать возможности международных проектов. Международная помощь исключительно эффективна, но только в тех случаях, когда власть искренне и последовательна в своих намерениях изменить страну к лучшему и прислушивается к мнению экспертов.

Отличный пример такого взаимодействия демонстрируют Всемирный Банк и Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь. Я изучал опыт подготовки этого проекта, внимательно наблюдал за его реализацией и восхищен результатами. В тандеме с Всемирным Банком за считанные 15 лет Беларусь не только догнала Украину по уровню ведения лесного хозяйства, но и значительно превзошла её в части технологии, качестве управления и планирования, а также научного сопровождения лесного хозяйства.

В вопросе проведения реформ, также, как и в вопросе привлечения международной помощи, ключевую роль играет позиция Минагрополитики - органа, который отвечает за формирование лесной политики и её реализацию. Должен признать, что те семь полных лет, которые отрасль находится в сфере влияния Министерства, были самыми сложными для неё и привели к обострению практически всех противоречий, которые изначально были присущи лесному хозяйству. Убежден в том, что Минагрополитики недооценило многогранность и значимость лесной отрасли для государства, ее специфику и сложность. На мой взгляд, следует подумать о:

- организации полноценного департамента лесов и агролесоводства, имеющего в своем составе специалистов в области лесного хозяйства и лесного права;
- формировании наблюдательного совета, ответственного за анализ ситуации в лесном хозяйстве и лесном секторе;
- ликвидации монополии Гослесагентства на организацию международного сотрудничества и определение исполнителя работ по научному сопровождению ведения лесного хозяйства;

- передаче под управление Министерства лесных структур, выполняющих государственные функции, прежде всего Укрлеспроекта, при одновременном усилении роли этой организации в части анализа состояния лесов, улучшения планирования и надзора за реализацией планов.
- передаче лесных НИИ в систему аграрной академии наук.

Спасибо за внимание. Готов ответить на любые вопросы, как по выступлению, так и по розданным документам.