

М.Попков: Проблемы лесного хозяйства и пути их решения

Выделено 11 основных направлений, на решение которых должна быть нацелена новая лесная политика (стратегия) Украины. Ниже они рассмотрены по общей схеме: текущая ситуация – проблемы – пути решения.

1. Противодействие коррупции в лесном секторе.

Согласно рейтингу «Transparency International» по уровню восприятия коррупции в государственном секторе Украина занимает 144 место из 178, разделяя его с Камеруном, Центрально-Африканской Республикой, Ираном, Нигерией и Папуа-Новая Гвинея. От ближайших стран Европейского Союза её отделяет около 70 позиций в рейтинге: Болгария занимает – 77-ю, а Румыния – 69 позицию. Коррупция явилась главной причиной стагнации и падения экономики страны, а также обострения социальных проблем, которые привели к революционной смене власти и последующему системному кризису.

Коррупция в Украине была всегда, но в последние десятилетия её уровень неуклонно возрастал. Это связано с особенностями развития рыночных отношений в стране, которые формировались в условиях действия законов и методов управления, сложившихся в условиях социализма, с его планово-распределительной экономикой и 100% государственной собственностью на ресурсы и средства производства, многие из которых являлись источником многочисленных коррупционных рисков. Коррупция получила распространение во всех сферах жизни и секторах экономики, в том числе и в лесном хозяйстве. Без резкого снижения её уровня, рассмотрение всех иных проблем, связанных с формированием новой политики и проведением реформ, не имеет смысла.

Текущая ситуация. Высокая коррупциогенность лесного сектора предопределена многими факторами, позволяющими лесным чиновникам, руководителям и специалистам предприятий использовать служебное положение в целях личного обогащения. Среди них:

- снятие ограничений на экспорт, при значительном различии экспортных и внутренних цен на древесины и изделия из неё;
- устаревшее законодательство и нормативное обеспечение, не соответствующее быстро изменяющейся ситуации в экономике и в ряде случаев «де-юре» легализирующее коррупционные действия;
- сложность контроля, связанная с удаленностью и территориальной разобщенностью мест проведения лесохозяйственных, в том числе лесозаготовительных работ;
- отсутствие четких критериев измерения, деления на сортименты и оценки качества древесины, а также контроля за осуществлением этих операций;

До последнего времени, основные виды коррупционных нарушений в лесном секторе относились к «бытовой» или «деловой» коррупции.

Бытовая коррупция, связана с разными формами использования служебного положения (транспорт, рабочая сила и пр.) в личных целях. Её специфической формой, распространенной в Украине является «кумовство» - проявляющееся в приеме на работу и продвижении по службе родственников и друзей, а также создании для них разнообразных привилегий. «Бытовая коррупция»

часто приводит к социальным конфликтам, но наносимый ею экономический ущерб относительно невелик.

«Деловая коррупция» в лесном секторе чаще всего связана с возможностью формирования неучтенных «излишков» древесины и определением особых, негласных условий при заключении торговых договоров. Есть и другие её формы, прежде всего, связанные с приписками объемов выполняемых работ (количество уходов за культурами и молодняками, длина проведенных минерализованных полос и т.п.), которые в лесном хозяйстве крайне трудно контролировать.

Существует несколько основных способов формирования неучтенных излишков древесины или изменения её размерно-качественных характеристик:

- занижение диаметров и высот (разряда высот);
- манипулирование при определении сортиментов и сортов (пересортица);
- занижение числа деревьев на лесосеке;
- увеличение площади лесосеки или вырубка деревьев за её пределами.

Излишки могут реализоваться за наличный расчет, либо продаваться как продукция, имеющая более низкие размерные или качественные характеристики. При этом сделки либо вообще не оформляются, либо разница между реальной и указанной в документах ценой древесины выплачивается наличными. Подобные нарушения особенно распространены при продаже дров и сортиментов непосредственно на лесосеке, когда соответствие отгружаемой продукции заявленному качеству трудно контролировать.

Резкое повышение спроса на отдельные виды продукции в конце 90-х начале 2000-х годов, обострило конкуренцию между покупателями, которые всё чаще стали прибегать к взяткам, как средству получения конкурентных преимуществ и установления долгосрочных торговых связей. В лице взяткодателей выступали как импортеры, так и внутренние потребители, в своем большинстве перерабатывающие древесину для последующей продажи на экспорт досок, фризы или иной продукции. На лесном рынке Украины стали доминировать посредники, зарабатывающие на перепродаже древесины и лесопродукции. Одновременно оттеснялись в сторону конечные потребители древесины, которые на протяжении 10-12 лет настойчиво стремились занять своё место на украинском рынке древесины.

Многие новшества украинского лесного законодательства повлекли за собой появление новых видов специфической лесной коррупции. Например:

- Появление возможности взять лес в долгосрочное (до 49 лет) пользование привело к росту спроса на земельные участки лесного фонда. Это многократно увеличило риск неправомερных сделок в ходе согласования передачи лесных земель для ведения охотничьего хозяйства, рекреационных или иных целей, а также смены целевого назначения земли.
- Переход к лесозаготовкам силами подрядных организаций, вызвал череду сделок с фиктивными подрядчиками, на которые оформлялись объемы лесозаготовительных, транспортных и иных работ, фактически выполняемые лесной охраной. Появились случаи заведомого завышения цен на подрядные работы, с целью получения возврата («отката») части перечисленных средств наличными.

В том или ином виде, «деловая коррупция» существовала всегда, но начиная с 2007 года её распространение в отрасли заметно ускорилось, о чем свидетельствуют разноплановые факты. Среди

них: результаты проверок Контрольно-ревизионного управления и Счетной палаты; участвовавшие конфликты, связанные с приобретением древесины; уход с украинского рынка многих авторитетных зарубежных компаний; ряд журналистских расследований. Вплоть до 2010 года включительно, «деловая коррупция» носила «очаговый» характер и проявлялась, в основном, на уровне предприятий, директора которых были наделены реальной властью и имели возможность злоупотребить ею.

В 2011 году ситуация быстро и кардинально изменилась. Основную часть полномочий директоров предприятий, по поиску торговых партнеров и заключению договоров, руководство Гослессагентство передало вновь созданному государственному предприятию Укрлесконсалтинг, имевшему свои отделения в областных управлениях лесного хозяйства. Укрлесконсалтинг, формально созданный для оказания маркетинговых услуг предприятиям, фактически стал централизованно управлять торговлей древесиной. Его рекомендации имели силу приказа: за их невыполнения руководители предприятий строго наказывались.

Общая схема организации экспортной торговли в системе Гослессагентства в 2011-2013 годах приведена на схеме (рис. 1.1.)

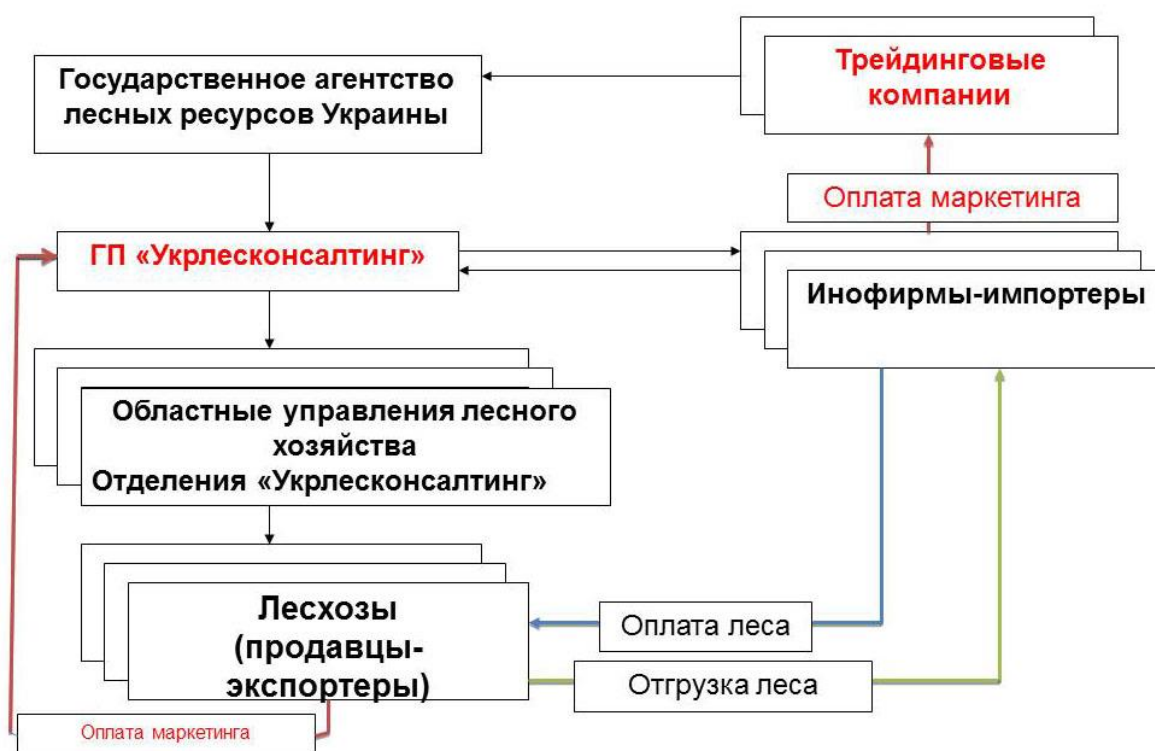


Рис.1.1. Схема организации экспортной торговли древесиной в системе Гослессагентства в период с 2011 по 2013 год.

Суть схемы сводилась к следующему:

1. Специалисты Укрлесконсалтинга проводили переговоры с потенциальными импортерами. Для заключение договоров выбирались либо трейдинговые (часто оффшорные) компании, контролируемые украинской властью, либо импортеры согласившиеся оплачивать маркетинговые услуги.

2. Лесхозам доводились все условия договора, включая покупателя, объемы и цены, подписание и выполнение которого было обязательным. Маркетинговые услуги консалтинга лесхозы оплачивали за счет собственных средств.

В ходе переговоров с покупателем достигалась договоренность о специфике оплаты продукции: основная часть её стоимости перечислялась продавцу (лесхозу), поставляющему продукцию, одновременно фиксированная часть стоимости направлялась на счета указанных компаний в виде оплаты «маркетинговых услуг». Стоимость «услуг» определялась в зависимости от вида продукции: для технологического сырья и балансов – 3-4, хвойного пиловочника – 8-10, хвойных пиломатериалов от 12-15 до 100 USD/кбм и т.д. В качестве «маркетинговых консультантов» фигурировали фирмы, зарегистрированные в Панаме, Новой Зеландии и других странах. Пример типичного счета на оплату псевдо маркетинговых услуг приведен на рисунке 1.2

FARADAY & CO, S.A.

Paying for an agent agreement (Vessel DAY)	m3	USD
For Saw logs of coniferous A Grade — 6 USD per m3;	427,160	2562,96
For Saw logs of coniferous B,C Grade - 8 USD per m3;	1129,635	9037,08
For Lumber of coniferous —13 USD per m3;	451,300	5866,9
TOTAL	\$17 466,94	

Account number LV 69 AIZK 0001 1400 9861 0

Legal address: Calle50, Torre Global Plaza, Piso # 7, Oficina #7E, Panama City, Republic of Panama Banking Details AO

Aizkraukles Banka S.W.I.F.T. AIZK LV22

Legal address Bank: 23 Elizabetes Street, Riga, LV-1010

Рис.1.2. Фрагмент счета (инвойса) по оплате «маркетинговых услуг» фирме, зарегистрированной в Панаме.

Реализация подобной схемы в масштабах лесной отрасли требовала тщательного отбора покупателей-импортеров. Данные приведенные в таблицах 1.1. показывают, что в период с 2011 по 2013 год произошли значительные изменения в объеме и направлениях экспорта украинской древесины.

Табл.1.1.Изменение объема и направления экспорта круглого леса (4403) с территории Украины

2009			2013		
Страна	Объем, кбм	%	Страна	Объем, кбм	%
ТУРЕЧЧИНА	916 056	48,6	КИТАЙ	1 209 760	35,0
РУМУНІЯ	324 593	17,2	РУМУНІЯ	733 493	21,2
БОЛГАРІЯ	121 949	6,5	ТУРЕЧЧИНА	593 023	17,2
УГОРЩИНА	118 863	6,3	АВСТРІЯ	236 535	6,8
СЛОВАЧЧИНА	87 313	4,6	СЛОВАЧЧИНА	133 880	3,9
ПОЛЬЩА	70 478	3,7	СІНГАПУР	128 267	3,7
Прочие	244 058	13,0	Прочие	430 712	12,5
Всего	1 883 311	100,0	Всего	3 453 913	100,0

Объем экспорта необработанной древесины вырос почти в два раза: с 1.9 до 3.5 млн. кубм. Более трети (35%) от общего объема экспорта древесины в круглом виде в настоящее время поставляется в Китай. В 2009 году основная часть бревен (48,6%) поставлялась в Турцию, которая значительно сократила приобретение данного вида продукции. Более чем в два раза выросли поставки в Румынию. Произошедшие изменения связаны с целенаправленной политикой Гослесагентства, предприятия которого специализируются на экспорте непереработанной древесины.

Основные изменения в маркетинговой политике произошли в 2011 году и сопряжены с преобразованием Госкомлесхоза в Гослесагентство и созданием государственного предприятия Укрлесконсалтинг, взявшего на себя функции управления экспортом. Помимо увеличения объема и изменения направления экспортных поставок, к ним следует отнести резкое увеличение объема поставок через посреднические фирмы, основная часть которых зарегистрирована в офшорных зонах и Великобритании (табл.1.2. – 1.3.)

Табл. 1.2. Динамика экспорта древесины в круглом виде (4403) предприятиями Гослесагентства в Турцию

Страны покупатели	USD		%	
	2010	2011	2010	2011
Туреччина	53 986 805	75 093 702	100	100
Ангілья (Британія)		3 044 436	0	4,1
Великобританія	92 024	4 181 151	0,2	5,6
Віргінські острови (Британія)		1 570 202	0	2,1
Нова Зеландія		137 662	0	0,2
Сполучені Штати Америки		10 860 244	0	14,5
Туреччина	53 894 780	55 300 009	99,8	73,6

Табл. 1.3. Динамика экспорта древесины в круглом виде (4403) предприятиями Гослесагентства в Китай

Страны покупатели	USD		%	
	2010	2011	2010	2011
Китай	3 632 225	18 839 024	100	100,0
Беліз		22 027	0	0,1
Великобританія		8 883 845	0	47,2
Віргінські острови (Британія)		59 763	0	0,3
Китай	3 632 225	5 432 053	100	28,8
Кіпр		117 291	0	0,6
Литва		308 660	0	1,6
Німеччина		347 267	0	1,8
Нова Зеландія		191 861	0	1,0
Панама		42 874	0	0,2
Сінгапур		1 919 455	0	10,2
Сполучені Штати Америки		1 513 929	0	8,0

В 2011 году более чем на 20 млн. USD вырос стоимостной объем поставок древесины в Турцию. При этом договора на дополнительные объемы поставки кругляка были заключены с посредническими фирмами, зарегистрированными в США, Великобритании, Новой Зеландии, Ангилье (Британия) и Британских Виргинских островах. В 2010 году практически 100% договоров на поставку древесины в Турцию было заключено с турецкими фирмами.

Подобная закономерность наблюдается и в развитии китайского направления экспорта. Стоимостной объем экспорта в Китай в 2011 году вырос более чем в пять раз, причем в основном (71%) за счет поставок через посреднические фирмы, зарегистрированные в Великобритании, США и Сингапуре.

Обобщение материала приведенного в данном разделе и информации о динамике цен дают возможность определить признаки, позволяющие обоснованно предполагать наличие коррупционных схем в торговле древесиной:

- Увеличение объемов древесины, реализуемой через офшорные компании.
- Резкое изменение направления поставок продукции в пользу стран, менее требовательных к выполнению «Конвенции о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций» /ОБСЕ/.
- Несоответствие динамики экспортных цен мировым тенденциям (демпинг).
- Передача функций продавца продукции третьей стороне.
- Негласное лоббирование экспорта.
- Оплата импортерами маркетинговых услуг фирмам, зарегистрированным в третьих странах.

В ходе проверок финансовой инспекции и журналистских расследований на предприятиях Гослесагентства выявлялись и иные виды деятельности, имеющие признаки коррупции:

- Навязывание ненужной продукции по завышенным ценам.
- Навязывание продавца или поставщика продукции или услуг.
- Взимание платежей за фиктивные услуги и оплата фиктивных работ.
- Торговля «ложными статусами» (неправомерное занятие должности, присвоение наград, званий и степеней).

К характерным признакам, сопровождающим коррупцию, следует отнести отсутствие прозрачности и публичных данных о хозяйственной деятельности, агрессивный ПИАР, замалчивание проблем и конфликтов, неспособность к диалогу. Все они в большей или меньшей степени присущи системе управления лесами в Украине. Однако, основной экономический ущерб государству и отрасли приносят торговые «схемы», связанные с торговлей древесиной.

Работники лесного хозяйства, связанные с реализацией продукции, в своем большинстве понимали то, что навязанные им схемы торговли связаны с коррупцией, но не могли противодействовать, так как коррумпированной была вся ВЛАСТЬ, включая правоохранительные органы. После событий февраля – марта 2014 года в областях Украины прошли массовые митинги, участники которых требовали изменения положения дел в отрасли, за которыми последовали решения, направленные на наведение порядка в сфере лесной торговли (вставка).

« за, на перший погляд, красивою офіційною статистикою ховаються : грубе втручання у господарську діяльність кожного підприємства, примус (під загрозою звільнення керівників) до здійснення неефективних капітальних та інших видатків у різних напрямках роботи.»

«Беспредел» агентства, ...укрлісконсалтингу, грубе втручання в господарську діяльність підприємств, нехтування думкою трудових колективів, призвела до того, що колись заможна галузь знаходиться на межі занепаду. Так далі не може бути»

«Ми засуджуємо авторитарні методи керівництва злочинної влади, нефаховість та некомпетентність керівництва Державного агентства лісових ресурсів, створення в системі галузі державних структур із надання неефективних консалтингових послуг, доведення завдань щодо здійснення витрат на заходи, матеріали та послуги, які не властиві для лісового господарства»

«Непрофесійне керівництво галузі призвело до втрати її основних функцій - примноження лісових багатств нашої держави...»

«НАКАЗУЮ:

...

Переглянути договірні зобов'язання на експорт лісопродукції в частині збільшення вартості деревини, а саме:

пиловник - на 10 доларів США;

продукція лісопилення - на 10 доларів США;

дрова колоті - на 6 доларів США.

баланси - на 8 доларів США»

Правоохоронительные органы начали расследование коррупционных «схем» в лесном хозяйстве, которое продолжается до настоящего времени.

Проблеми. За полгода, прошедших после смены власти, в государственном лесном управлении не произошло видимых изменений, в частности, в организации лесной торговли, которая по прежнему осуществляется через Укрлесконсалтинг и областные управления лесного хозяйства, что является прямым нарушением законодательства Украины (вставка).

Требования к организации торговли предприятиями Гослесагентства, 2014
--

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• «...контракты на экспорт и прямые договора подписывать исключительно с компаниями согласованного списка в рамках ценовых параметров из таблицы...»• «...пописывать новые договора с компаниями вне списка или с компаниями из согласованного списка, но вне согласованных цен запрещено...»• «...ежемесячные планы подлежат согласованию с Укрлесконсалтингом не позднее 20 числа месяца, предшествующего плановому...»• «...ответственный за исполнение начальник управления...» |
|--|

К другим признакам, подтверждающим наличие коррупции в системе государственного управления лесами, следует отнести:

- Отсутствие изменений в перечне торговых партнеров предприятий Гослесагентства.
- Не мотивированное уменьшение цен экспортных контрактов, которые в ряде случаев опустились ниже уровня февраля текущего года.

Есть свидетельства о возвращении практики «ручного управления» кадрами и возвращения практики оплаты маркетинговых услуг в офшоры.

Очевидно, что усилия по борьбе с коррупцией, предпринимаемые правоохранительными органами, Гослесагентством, общественными организациями и международными проектами, в том

числе и программой ФЛЕГ, недостаточны.

Пути решения. Борьба с коррупцией на ближайшие годы должна стать основным приоритетом в деятельности руководства Гослесагентства. Программа мер, направленных на противодействие коррупции в лесном секторе должна включать:

- Определение и укрепление базовых ценностей в системе государственного управления лесами. Достижение «нулевой терпимости» к коррупции.
- Разработку кадровой политики, ориентированной на повышение профессионального и морального уровня работников государственного лесного хозяйства.
- Укрепление подотчетности и прозрачности в системе государственного управления лесами.
- Внедрение объективных методов выявления коррупции на основе анализа информации.
- Исключение коррупционных рисков из лесного законодательства.
- Целенаправленное обучение персонала.

2. Совершенствование отношений, связанных с реализацией прав собственности на леса, лесные земли и средства производства

В связи с евроинтеграционными реформами появилась возможность пересмотреть отношения собственности на землю и недвижимость, которой является лес. Переход от советской правовой модели к европейской предполагает корректировку понятий, перераспределения и конкретизации прав собственности. Следует ожидать:

- отказа от использования понятия «постоянный пользователь», которого не знает Европа;
- возвращения единства земли и леса (законодательство Европы построено на основе Римского права, согласно которому «лес» - принадлежность земли);
- изменения распределения полномочий по распоряжению лесами. В Европе не принято делить полномочия распоряжения конкретным участком леса между различными субъектами прав. Существующая в Украине система - это атавизм советского законодательства;
- изменение правового регулирования использования лесных ресурсов.

Особое внимание следует изначально уделить проблеме децентрализации лесной власти. В Украине многие, в том числе и лесоводы, считают, что лес – это, прежде всего, собственность сельских и местных общин. Подобная точка зрения стала фундаментом поправок в Бюджетный кодекс направленных на децентрализацию финансовых потоков в лесной отрасли: сбор платы за специальное пользование и финансирование лесохозяйственных мероприятий планируется осуществлять на уровне районных бюджетов. На наш взгляд, проведение децентрализации путем передачи финансирования хозяйства на уровень районов будет иметь разрушительные последствия. Однако, в отсутствии общей стратегии, ошибочные решения не получают должного отпора и становятся возможными.

Особое внимание следует уделить формированию коммунальной собственности на леса.

Ряд нерешенных проблем связан с регулированием участия бизнеса в осуществлении лесохозяйственных операций. Начиная с 2006 года, процесс использования контрактников при заготовке и транспортировке леса развивается стихийно, часто не приносит ожидаемого эффекта и наполняется коррупционным содержанием. Необходимо разобраться в ситуации и сделать её

управляемой.

Таким образом, совершенствование отношений связанных с реализацией прав собственности на лесные земли, леса, лесные ресурсы и средства производства предполагает:

- Пересмотр отношений собственности на основе правового признания единства земли и леса.
- Обеспечение равных условий ведения лесного хозяйства в лесах всех форм собственности.
- Изменение распределения полномочий по распоряжению лесами с целью обеспечения соответствия полномочий и ответственности.
- Совершенствование правового регулирования доступа в лес, использования лесных ресурсов и полезных свойств леса.
- Правовое регулирование участия бизнеса в осуществлении лесохозяйственных операций.

3. Совершенствование институциональной структуры лесного сектора. Развитие системы управления государственными лесами

В связи с подготовкой к вступлению в ЕС, особую актуальность приобретает проведение административной реформ, направленной на отделение функций законотворчества и государственного контроля в сфере лесных отношений от функций ведения лесного хозяйства и торговли древесиной в государственных лесах. В конце 90-х – начале 2000-х годов предлагались различные варианты подобной реформы:

- создание максимально автономной производственной структуры под управлением Гослесагентства (анalogии – производственная часть ВУПЛ в 20-е годы, Генеральная дирекция лесов в составе Министерства лесного хозяйства Турции);
- территориальное разделение подходов к ведению хозяйства в малолесных и лесных регионах (в степи - производственная структура с преимущественно бюджетным финансированием, действующая в интересах развития сельских территорий; на остальной территории государственная лесная компания, работающая на принципах самофинансирования);
- максимальное использование польской модели организации с различными вариантами внутреннего деления холдинга и различной степенью его участия в финансировании выполнения затратных функций.

В настоящее время, к решению данного вопроса следует вернуться уже в новой политической и экономической ситуации. При её проведении особое внимание следует обратить на:

- правовое обеспечение создания государственной хозяйственной структуры (корпорации, холдинга, компании) защищенной от сиюминутного политического влияния и необоснованного вмешательства в хозяйственную деятельность или воздействия на кадровые решения;
- разработку финансовой системы учитывающей необходимость выполнения компаний затратных функций, доля которых в общем объеме работ будет быстро возрастать;
- обеспечения контроля над деятельностью компании, который не должен нарушать её управленческой автономии и профессиональной организации;
- предварительный анализ всех финансовых и экономических аспектов работы компании, которые должны предусматривать возможность перераспределения средств и обеспечивать стабильное финансовое состояние, позволяющее инвестировать средства в улучшение лесов страны.

4. Комплексный пересмотр лесного законодательства

Лесное законодательство является основным инструментом реализации лесной политики и стратегии. В странах, с устоявшимися системами управления лесами, пересмотр законодательства следует за разработкой национальной лесной политики (стратегии). Однако их пример не может быть взят на вооружение страной, резко изменившей вектор своего развития и столкнувшейся с необходимостью подготовки и проведения реформ в кратчайшие сроки.

Текущая ситуация. Более чем 20 летний опыт законотворческой работы, направленной на регулирование лесных отношений, позволяет выявить закономерности, понимание которых необходимо для того, чтобы избежать типичных ошибок и найти эффективные пути активизации и улучшения качества работы над законами и нормативами.

Основным стимулом к лесному законотворчеству чаще всего являлись внешние обстоятельства, в частности изменения в смежном законодательстве (земельном, природоохранном, ресурсном) и административные реформы. Вторичность лесных законодательных актов предопределила появление в них чуждых лесному хозяйству понятий / «специальное пользование»/ и вызвало стремление изменить лесное законодательство таким образом, чтобы освободиться от влияния навязанных законодательных норм. Ярким примером подобного рода, являются законодательные новшества редакции Лесного Кодекса 2006 года. К примеру, данный документ разрушил веками существовавшее юридическое единство земли и леса, сделав последний самостоятельным объектом правового регулирования, а также ввел самостоятельное понятие «долгосрочного временного пользования лесами», юридически отличающееся от понятия «аренда». Первопричиной данных изменений явилось стремление избавиться от влияния положений Земельного Кодекса и Закона об аренде, которые, по мнению разработчиков ЛК 2009, необоснованно ограничивали возможности распоряжения лесными землями и слишком формализовали оформление сделок по их использованию. Практическое применение новых норм, в конечном итоге, стало причиной массовых нарушений, расследование которых уже вылилось в сотни судебных решений, обязующих расторгнуть заключенные договора.

Приступая к работе над комплексным пересмотром лесного законодательства необходимо особое внимание изначально уделять его связям с нормами смежного законодательства и участвовать в его изменении.

В качестве прототипа украинских лесных законов и нормативов чаще всего служили аналогичные документы, разработанные в советский период. Это предопределило сходство структуры и содержания лесного законодательства УССР и независимой Украины. К их общим характерным особенностям относятся: декларативность, сложность и многословность изложения, дублирование функций управления, обилие отсылочных норм и подзаконных актов, излишняя детализация норм и правил. Многие положения законодательных актов советского периода давно устарели и тормозят развитие отрасли, однако применяются до настоящего времени. Примеры:

- действующие Правила отвода и таксации лесосек, разработанные более 40 лет назад, ориентированные на плановые поставки древесины по символической цене и давно устаревшие технологии заготовки;
- ставки платы за специальное пользование древесиной, базой для расчета которых явились не реальная рыночная стоимость древесины и работ по её заготовку, а давно не имеющие значения таксовой стоимости, закрепленные в нормативах советского периода, которые уже давно не имеют никакого экономического смысла;

- унаследованные требования санитарных правил советского времени (назначение выборочных санитарных рубок для уборки сухостоя и ослабленных деревьев, обязательная очистка леса от валежника, строгие требования к очистке лесосек), ошибочность которых доказана более 20 лет назад.

Следствием детализации правил и нормативов, явилось лишение лесоводов самостоятельности и инициативности. Ответственность за выращивание качественного леса была вытеснена ответственностью за выполнение правил и нормативов, следствием чего стало шаблонное ведение лесного хозяйства, не учитывающее в должной мере ни региональных особенностей, ни достижений лесной науки.

При пересмотре лесного законодательства целесообразно отказаться от советской модели его построения и ориентироваться на структуру и содержание лесного права стран ЕС.

Разработку всех действующих лесных законов и нормативов осуществляли специалисты лесного ведомства (Минлесхоза, Госкомлесхоза, Гослесагентства), которые стремились упрочить положения органа управления лесами и максимально учесть интересы предприятий, находящихся в его подчинении. Следствием этого явилась незыблемость ведомственной модели управления лесами, наделяющей один и тот же орган власти функциями /ведение лесного бизнеса и государственный контроль/, которые в европейских странах считаются несовместимыми.

На содержание законодательных актов значимо влияла текущая ситуация в лесном секторе, сложившаяся в период их подготовки. При этом достижение долгосрочных целей ведения лесного хозяйства приносилось в жертву текущим задачам, главной из которых была задача обеспечения экономической стабильности работы подведомственных предприятий. Многие ныне действующие нормы, ограничивающие лесопользование родились в середине и конце 90-х годов, в период, когда действующие подходы к планированию рубок вступили в противоречия с рыночной возможностью реализации древесины. В этот период узаконены правила и нормативы, направленные на уменьшение плановых объемов заготовки (появились новые категории лесов, исключенных из расчета главного пользования; введены новые правила и критерии назначения рубок ухода) и увеличение возможности внеплановых заготовок (максимально упрощено назначение выборочных и сплошных санитарных рубок). Позднее в полной мере проявилось негативное влияние «законотворческой близорукости», следствием которой явилось ухудшение структуры, состояния и качества украинских лесов, а также прямые экономические потери, связанные с отказом от использования части имеющихся ресурсов и необоснованным назначением в рубку древостоев, имеющих высокую экологическую и социальную ценность.

Стремления укрепить значимость и властные полномочия лесного ведомства выразились в повышении статуса лесной охраны, усилении её контрольных функций, расширении списка лесных нарушений, увеличении компенсации за нанесенный ущерб и ужесточении наказаний. Принятые меры привели к непредвиденным результатам:

- работники лесной охраны, получив статус правоохранительных органов, вместо полномочий и социальной защиты, приобрели дополнительную ответственность за нарушение антикоррупционного законодательства и стали всё чаще появляться на скамье подсудимых;
- жесткие наказания за надуманные нарушения, к примеру, такие как повреждения растущих деревьев, которые неизбежны при проведении выборочных рубок, все чаще стали применяться к работникам государственных лесных предприятий;

- суды повсеместно стали освобождать нарушителей лесного законодательства, среди которых преобладают представители бедных слоев населения, от непосильных сумм возмещения ущерба.

Важным следствием ведомственного подхода к разработке законодательства является нарушение базового принципа равенства перед законом представителей всех форм собственности. К примеру, лесные предприятия Гослесагентства, в отличие от всех прочих:

- получают бюджетное финансирование;
- имеют возможность перерабатывать древесину, полученную вне аукционов;
- значительная часть их работников отнесена к государственной охране, имеет статус работников правоохранительных органов и право контролировать и привлекать к ответственности;
- обязаны выполнять приказы и распоряжения Гослесагентства;
- должны предоставлять дополнительную отчетность;
- подвергаются дополнительному контролю.

В странах ЕС органы государственной власти одинаково относятся к субъектам всех форм собственности: законы там едины для всех.

Над пересмотром лесного права должна работать команда разноплановых специалистов, ориентированная на достижение долгосрочных национальных интересов. Необходимо решительно отказаться от атавизмов ведомственной системы и уже на ранних этапах работы сформировать видение новой модели лесоправления.

Устоявшейся традицией лесного законодательства «линейный» порядок подготовки законодательных актов: вначале разрабатывается и принимается основной лесной закон, а затем, один за другим, развивающие его подзаконные акты. При таком подходе, процесс пересмотра законодательства растягивается на неопределенный период. Доказательством этому является то, что ряд подзаконных актов, на которые ссылается действующий Лесной Кодекс, через 8 лет после его вступления в силу, так и не приняты. Работа над законодательством ведется в отсутствии общего плана и должной координации усилий. Отсюда неконтролируемое увеличение числа подзаконных актов, дублирование и коллизии.

Работу над законодательством надо начинать незамедлительно, координировать из единого центра и вести одновременно по многим направлениям.

В процессе реализации программы ФЛЕГ (2009 год) выполнен ряд работ по анализу и совершенствованию законодательства, не утративших своей актуальности. На основе постатейного анализа Лесного Кодекса, Положения о государственной лесной охране и Положения о Государственном комитете лесного выявлены коррупционные риски и риски и недостатки законодательного регулирования лесного хозяйства Украины. В их перечень вошли:

- Чрезмерное присутствие государства в сфере хозяйствования и распоряжения лесной продукцией.
- Конфликт интересов в статусе Госкомлесхоза.
- Недостаток прозрачности в деятельности Госкомлесхоза.
- Противоречия в статусе и полномочиях работников лесной охраны.
- Сложность лесохозяйственных процедур.

- Низкое качество лесного законодательства (конфликт интересов, коллизии, бланкетные нормы, законодательные прогалины, декларативность, наличие устаревших понятий и положений, нечеткость правового регулирования, запутанность и т.д.).
- Недостаточность гарантий сбережения леса.
- Несовершенство процедур привлечения к ответственности и выбора наказаний.

Практика последних лет показала, что потенциальные риски легко становятся фундаментом для масштабных коррупционных деяний, возможность осуществления которых будет существовать до тех пор, пока лесное законодательство не будет пересмотрено.

Другие важные работы были посвящены анализу соответствия лесного законодательства Украины законодательной базе Европейского союза; совершенствованию законодательства, регулирующего правовой статус лесной охраны, долгосрочное пользование лесом, рубки, контроль движения лесопроductии, сортиментацию и определение качества древесины. Они содержат большой перечень рекомендаций по исправлению ошибок и пробелов действующего законодательства и могут быть использованы при его пересмотре.

Проблемы. На протяжении многих лет устремления усилия лесной власти и лесной науки были направлены на законодательное обеспечение существования ведомственной модели управления лесами, которая казалась незыблемой. Её изменение представлялось, в лучшем случае, делом далекого будущего. В этой связи, лесная отрасль оказалась не подготовлена к проведению объявленных Президентом реформ:

- нет понимания того какую модель управления лесами следует выбрать при осуществлении реформ и какие изменения в связи с этим должны быть внесены в законодательство;
- отсутствует виденье того на каких принципах должно строиться новое лесное законодательство страны;
- наблюдается большой дефицит специалистов, готовых к законотворческой работе, причем как лесоводов, так и юристов.

Большие риски возникают в связи с тем, что реформы будут готовиться и проводиться одновременно по всем направлениям. Многие программы и реформы, предусмотренные «Стратегией реформ 2020» прямо влияют на законодательное обеспечение реформы лесного хозяйства: земельная реформа, реформа сельского хозяйства, программа охраны окружающей среды, децентрализация и реформа государственного управления, налоговая реформа, антикоррупционная реформа и некоторые другие. Представители лесного хозяйства должны активно участвовать в этих процессах, так как в противном случае могут быть приняты решения, не позволяющие эффективно управлять лесами и не оставляющие лесной отрасли самостоятельного выбора.

Пути решения. Работу над пересмотром лесного законодательства надо начинать незамедлительно, мобилизовав для этого все имеющиеся в распоряжении Гослесагентства кадровые и финансовые возможности, подключив специалистов ВУЗов и НИИ. Крайне важно привлечь к работе действующие международные проекты и использовать возможности получения дополнительной донорской помощи на подготовку реформ.

На первом этапе работы необходимо:

- сформулировать принципы, на которых будет построено новое лесное право Украины;
- определить перечень вопросов, требующих государственного регулирования, значительно расширив при этом права территориальных органов государственного управления лесами и специалистов ведущих лесное хозяйство;

- предварительно определить структуру будущего лесного законодательства, выделив его связи с другими разделами права и выделив блоки, работа над которыми может быть начата до определения институциональной структуры управления лесами;
- предварительно определить перечень терминов и подходов, от которых следует отказаться.

5. Совершенствование финансово-экономического механизма обеспечения устойчивого ведения лесного хозяйства

В настоящее время государственное лесное хозяйство представляет собой конгломерат юридически самостоятельных предприятий, имеющих совершенно разные условия работы. Главный показатель их экономической успешности – реализация продукции на одного работника, определяется имеющимися ресурсами и системой организации труда. Неравенство финансово-экономических условий ведения лесного хозяйства имеет объективный характер и должно компенсироваться. Решение этой проблемы до сих пор не найдено.

К числу актуальных экономических проблем следует отнести:

- разработку системы распределения бюджетных средств на ведение лесного хозяйства;
- совершенствование системы платы за пользование лесными ресурсами;
- управление кредитами;
- экономическое обоснование укрупнения предприятий;
- анализ эффективности инвестиций;
- подготовку к переходу на систему международной финансовой отчетности (расчет себестоимости и прибыли, учет инфляции, учет биологических активов и т.п.).

6. Обеспечение сохранения и восстановления биоразнообразия

Украина подписала практически все международные соглашения, нацеленные на охрану природы, однако её практические достижения в части сохранения и восстановления биоразнообразия лесных экосистем достаточно скромны. Противостояние лесников и экологов по вопросам охраны лесных экосистем стало хроническим. Пути решения имеющихся противоречий до сих пор не определены. Это заставляет включить проблему сохранения биоразнообразия в число приоритетов лесной политики.

Надо признать, что существующая система ведения лесного хозяйства не в полной мере обеспечивает сохранение и восстановление биоразнообразия лесов:

- не выдерживает критики узаконенная система назначения сплошных и выборочных санитарных, а также сплошных лесовосстановительных рубок ;
- не принимаются должных мер по охране естественных, старовозрастных лесов;
- не предусмотрены эффективные меры, направленные на защиту биоразнообразия при проведении лесохозяйственных работ, в частности лесозаготовок;
- не продуманы методы планирования размещения рубок;
- не внедрена система выделения и охраны ключевых биотопов;
- в общем круге лесохозяйственных проблем, вопросы сохранения биоразнообразия рассматриваются, как второстепенные.

Для надлежащего обеспечения сохранения и восстановления биоразнообразия лесов в первую очередь необходимо:

- Пересмотреть правила назначения санитарных и лесовосстановительных рубок.
- Включить в правила рубок блоки норм, нацеленных на сохранение биоразнообразия.
- Разработать новые правила и методы планирования размещения рубок.
- Провести инвентаризацию естественных старовозрастных лесов, обеспечить их охрану и естественное возобновление.
- Определить и выделить ключевые биотопы во всех регионах страны. Обеспечить их охрану и мониторинг.
- Обязать работников лесной охраны обеспечивать наличие убежищ, необходимых для обитания редких видов.

7. Обеспечение развития конкурентоспособного деревообрабатывающего сегмента лесного сектора. Совершенствование системы доступа к лесным ресурсам.

Для обеспечения конкурентной способности и инновационного развития лесопромышленного сектора прежде всего необходимо:

- Разработать правила торговли, предусматривающие различные её формы, учитывающие возможности и потребности малого, среднего и крупного бизнеса, обеспечивающие доступ к древесине на основе принципов справедливой конкуренции и приоритетности обеспечения сырьем украинских производителей.
- Развивать Интернет торговлю древесиной на предприятиях Гослесагентства.
- Перейти на европейские методы измерения, сортиментации и оценки качества древесины.
- Обеспечить правовое подтверждение легальности производимой и потребляемой в Украине древесины и продуктов её переработки.
- Разработать комплекса мер, стимулирующих инвестиции в инновационное развитие лесопромышленного комплекса, обеспечивающих повышение его вклада в ВВП страны.

4.8. Обеспечение многоцелевого, устойчивого и интенсивного ведения лесного хозяйства на региональной основе

Климат, ландшафт, почвы, а также история Украины исключительно разнообразны, что предопределило разнообразие лесов. Несмотря на это система ведения лесного хозяйства продолжает базироваться на усредненном шаблоне. Большинство действующих нормативов и подходов к ведению лесного хозяйства едины для всей страны и излишне детализированы (см. разделы 2 и 3). Это приводит к неравенству финансового обеспечения лесного хозяйства в разных регионах, препятствует внедрению новых методов и технологий, превращает лесоводов в исполнителей инструкции, лишает их права на творчество и эксперимент.

Предлагается:

- пересмотреть базовые нормативы с учетом достижений современной лесной науки (правила деления на категории, правила отвода и таксации, правила рубок и т.д.), сократив их количества и уменьшив уровень детализации;
- значительно расширить права территориальных органов лесного хозяйства (разработка и утверждение региональных нормативов и рекомендаций) и специалистов лесных предприятий (принятие оперативных решений);

- разработать региональные ландшафтно-ориентированные модели ведения лесного хозяйства и развития лесного сектора для различных регионов страны.

9. Развитие защитного лесоразведения, агролесомелиорации и агролесоводства. Создание плантаций с укороченным оборотом на сельскохозяйственных землях

Агролесомелиорация и защитное лесоразведение со времен Российской империи являются приоритетом лесного хозяйства в Степной и Лесостепной зонах, которые занимают большую часть территории Украины. Это обусловлено объективными обстоятельствами: доминирующей ролью аграрного сектора в экономике, неблагоприятными изменениями структуры ландшафтов и потерей плодородия почв, в результате нерационального землепользования.

Текущая ситуация. Работы по защитному лесоразведению ведутся в рамках программы «Леса Украины» и направлены на достижение «оптимальной лесистости». Они сводятся к залесению пастбищ и сенокосов на землях запаса. Планы лесоразведения не выполняются. Выявлены многочисленные и разноплановые недостатки, связанные с планированием, мониторингом и качеством работ по защитному лесоразведению.

Работы по агролесомелиорации, стержнем которых является создание системы полезащитных лесных полос, фактически приостановлены.

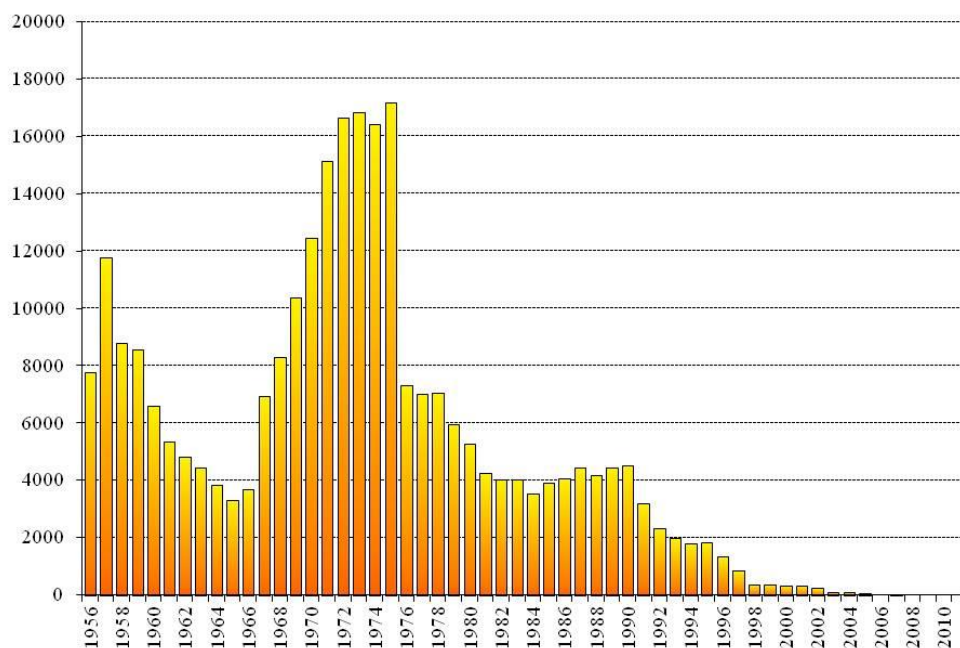


Рис.9.1. Динамика создания полезащитных лесных полос /ПЗЛП/ в Украине

Лесные полосы, созданные до получения Украиной статуса независимого государства, уничтожаются и деградируют. Советская система планирования и реализации работ по агролесомелиорации ликвидирована. Процесс создания её украинского аналога находится на начальной стадии (Распоряжение Кабинета Министров Украины «Об утверждении Концепции развития агролесомелиорации в Украине» принято в сентябре 2013 года)

Агролесоводство, как система постоянного землепользования направленная на одновременное достижение целей сельского (растениеводство, животноводство, садоводство) и лесного хозяйства

/выращивание деловой и дровяной древесины, использование полезных свойств леса/ в социально, экономически и экологически совместимой форме, в Украине развития не получило. Изучение опыта европейских стран, сходных по природно-климатическим условиям, позволяет с уверенностью утверждать, что агролесоводство в Украине является перспективным направлением землепользования. По сути, агролесоводство – это эффективная и устойчивая стратегия, объединяющая товарное производство (продукты питания, корма, деловая древесина, топливо и т.п.) с нетоварными выгодами (охрана окружающей и сохранение биоразнообразия, связывание углерода, защита и повышение плодородия почв), которая приносит пользу не только владельцу земель, но и обществу в целом.

Считается, что агролесоводство:

- повышает конкурентоспособность и устойчивость, как сельского (краткосрочные выгоды), так и лесного (долгосрочные выгоды) хозяйства;
- улучшает условия окружающей среды (развитие почвенной флоры и фауны, улучшение пористости, водопроницаемости и аэрации почв, увеличение количества органики, перенос питательных веществ из глубоких слоев почвы на поверхность, уменьшение загрязнения почв и эрозии, улучшение качества воды и регулирование гидрологического цикла, повышение биоразнообразия и эстетической привлекательности ландшафта, связывание углерода и повышение устойчивости экосистем к изменениям климата);
- повышает качество жизни и содействует диверсификации сельской экономики.

Одним из перспективных направлений временного использования с.-х. земель является создание плантаций с укороченным оборотом рубки для получения древесной массы, используемой преимущественно в целях энергетики. Работы в этом направлении начаты в ряде областей Украины, но пока проводятся на небольших площадях в рамках пилотных проектов и в основном связаны с инвестициями зарубежных компаний.

В целом, Украина имеет высокий, но не реализованный потенциал для создания защитных и плантационных насаждений, развития агролесомелиорации и различных агролесоводственных систем земледелия, прежде всего в степной и лесостепной зонах.

Проблемы. Основной территориальной базой для развития различных типов землепользования, связанных с использованием древесных посадок, являются земли сельскохозяйственного значения. Главная цель их создания, - обеспечение благоприятных условий для ведения аграрного производства в долгосрочной перспективе, за счет уменьшения эрозии, сохранения воды, поддержания и увеличения плодородия почв. Получение дополнительной прибыли за счет выращивания топливной и деловой древесины, а также использования иных продуктов и полезностей древесных посадок, - важная, но обычно вспомогательная цель посадки деревьев на сельскохозяйственных землях. Большинство «агролесных» насаждений по своей структуре и внешнему виду резко отличаются от лесов. Это небольшие рощи (колки), ленты, полосы или ряды деревьев среди открытых пространств, кустарниковые посадки, которые люди не ассоциируют с понятием «лес». Именно поэтому, в подавляющем большинстве стран мира, включая все страны ЕС, древесные посадки на землях сельскохозяйственного назначения, а также любые линейные посадки к «лесу» не относятся и лесным законодательством не регулируются.

Законодательство Украины базируется на противоречивых положениях. В частности считается, что:

- «Все леса на территории Украины, независимо от того, на землях каких категорий по основному целевому назначению, они произрастают и независимо от права собственности на них, составляют лесной фонд Украины...» /ЛК, ст.1/;
- «К лесному фонду Украины относятся лесные участки, в том числе защитные насаждения линейного типа, площадью не менее одного гектара»;
- К землям сельскохозяйственного назначения относятся:
 - а) сельскохозяйственные угодья (пашня, многолетние насаждения, сенокосы, пастбища и залежи);
 - б) несельскохозяйственные угодья (... , полезащитные лесные полосы и другие защитные насаждения, кроме тех которые отнесены к землям лесохозяйственного значения...) /ЗК, ст.22/

Противоречия и ошибки в базовых законах, закрепляются и развиваются в подзаконных актах, которые по-разному трактуют порядок использования, учета, налогообложения и контроля фактически одинаковых насаждений. К примеру, полезащитные лесные полосы:

1. по Лесному Кодексу являются «лесом» и могут передаваться в постоянное пользование только специализированным государственным структурам;
2. по Земельному Кодексу рассматриваются как несельскохозяйственные угодья земель с.-х. назначения и передаются в собственность и пользование без ограничений (ЗК, ст.25, ч.8);
3. по закону «О мелиорации земель» должны управляться, как многофункциональные лесомелиоративные системы.

Оценивая перспективы создания полосных насаждений в малолесных регионах, следует учитывать, что:

- под контролем государства (в пользовании государственных с.-х. предприятий, запаса и резерве) находится менее 5% пахотных земель южного и восточного региона. Остальная часть пашни находится в собственности и пользовании негосударственных с.-х. предприятий (около 38%), фермерских хозяйств (около 14%) и отдельных граждан (около 44%);
- средняя площадь пашни в фермерских хозяйствах около 3 га, в негосударственных с.-х. предприятиях около 40 га, в собственности граждан – около 10 соток.

Естественно, что в условиях, когда законы противоречат друг другу (Земельный и Лесной Кодексы), либо выдвигают невыполнимые требования (невозможно планировать и создавать масштабные агролесомелиоративные системы на землях, которые разделены на очень мелкие участки между десятками тысяч собственников и арендаторов) новые лесные полосы не создаются, а старые не имеют хозяев и постепенно деградируют. Во многих аспектах (сложные, длительные и дорогие процедуры изменения целевого назначения земель и разработки проектов землеустройства) действующее законодательство прямо препятствует созданию насаждений на с.х. землях. Некоторые вопросы, частности - регулирование одновременного использования земель для с.-х. производства и выращивания древесины, создание энергетических плантаций, - являются новыми для Украины и законодательно вообще не урегулированы.

Серьезной проблемой, препятствующей созданию защитных, плантационных и иных «агронасаждений» является неэффективная система планирования, которая реализуется уже более 10 лет и базируется на следующих положениях:

- конечной целью лесоразведения является достижение «оптимальной лесистости» по каждой области, значения которой заимствованы из научной работы, выполненной в 60-

х годах прошлого века, и утверждены приказом Госкомлесхоза 2008 года. Месторасположение, тип и структура создаваемых насаждений при этом не уточняются;

- государство разрешает и финансово поддерживает лесоразведение силами государственных лесных предприятий. При этом создавать новые леса им разрешается только на землях находящихся в их постоянном пользовании. Частные собственники и арендаторы, в распоряжении которых находятся основные площади с.-х. земель, фактически не имеют возможности создавать древостои;
- в постоянное пользование для лесоразведения государственным лесным предприятиям передаются только земли запаса, в основном относящиеся к пастбищам, залежам и сенокосам, которые в основном не нуждаются в защите от эрозии. На пахотных землях защитные насаждения не создаются.

Разбору пороков и недостатков системы планирования и реализации лесоразведения в Украине посвящен ряд работ. Однако, лучшим показателем её не эффективности являются практические результаты работ и отношение к законодательно утвержденным планам руководства Гослесагентства. К примеру, в 2013 году при плане создания новых лесов 81 тыс. га, было создано 13 тыс. га, что на 30% меньше, чем в 2012 году. Это не помешало Председателю Гослесагентства доложить, что « в этом году Гослесагентство перевыполнило объемы создания новых лесных культур на 103% от запланированного плана». Очевидно, что существующие государственные планы лесоразведения игнорируются даже их основным разработчиком и исполнителям, что ставит под сомнение целесообразность их существования.

Таким образом, главной проблемой на пути использования земель сельскохозяйственного назначения для создания древесных насаждений является отсутствие адекватного законодательства. К проблемам второго уровня, следует отнести отсутствие адекватной системы планирования и распределения полномочий по созданию, использованию и охране насаждений на сельскохозяйственных землях. К сопутствующим проблемам, связанным с продвижением новых для Украины видов землепользования (агролесоводство, выращивание энергетических плантаций), можно отнести отсутствие соответствующих традиций и знаний.

Пути решения. В настоящее время Правительство пытается обеспечить развитие защитного лесоразведения и агролесомелиорации в рамках действующих законов и подходов к планированию и финансированию. Задачи развития агролесоводства и использования с.-х. земель для выращивания плантаций в явном виде пока не сформулированы. Следуя этим курсом вряд ли можно добиться быстрых изменений к лучшему.

В качестве альтернативного подхода можно предложить использование европейского опыта, что предполагает внесение кардинальных изменений в украинское законодательство и практику управления. В частности:

- лесные полосы, ряды и иные типы древесных насаждений на сельскохозяйственных землях не должны относиться к лесам, регулироваться лесными законами и входить в сферу ответственности органов лесной власти;
- создание древесных насаждений на с.-х. землях следует пропагандировать и поощрять. Все законодательные, финансовые, бюрократические и иные причины, затрудняющие собственникам и пользователям проведение соответствующих работ, должны быть сведены к минимуму;
- планирование создания защитных насаждений следует осуществлять «снизу-вверх» в ходе работы над планами развития сельских территорий. Возможна разработка единого плана

увеличения площади лесов и древесных насаждений, но работа над ним должна вестись отдельно от работы над стратегическими планами развития лесного хозяйства, с обязательным привлечением органов местной власти и собственников земель.

10. Повышение качества и доступности информации о лесах, лесном хозяйстве и лесном секторе в целом

Без свободного доступа к достоверным данным и современным знаниям трудно обеспечить объективную оценку ситуации, выявление существующих проблем, обоснование их решения, а значит и разработку адекватной лесной политики. Кроме того, свободный поток информации о лесах и лесном хозяйстве является эффективным средством противодействия коррупции и не профессионализму при принятии управленческих решений.

Текущая ситуация. В настоящее время существует несколько источников информации, связанной с лесом и лесным сектором.

Государственный комитет статистики – собирает и обобщает информацию, представляемую в виде ряда форм, структура и содержание которых согласованы с заинтересованными министерствами и другими органами власти. Они характеризуют различные аспекты лесохозяйственной деятельности (заготовка и отпуск древесины, проведение лесокультурных и лесозащитных работ, лесные пожары, нарушения лесного законодательства), численность животных и ведение охотничьего хозяйства, объекты природно-заповедного фонда, производство и торговлю древесиной и продуктами её переработки. Информация собирается в целом по стране и охватывает всех субъектов легально занимающихся тем или иным видом деятельности.

Государственное агентство лесных ресурсов – собирает и анализирует информацию о деятельности предприятий и организаций, относящихся к сфере его управления. Собираемая информация значительно более широка и детальна по сравнению с данными Госкомстата. В системе Гослесагентства функционирует два предприятия, специализирующихся на сборе лесной информации:

- Укрлеспроект – собирает информацию о лесах Украины, ведет картографическую и атрибутивную базы данных, осуществляет проведение мониторинга и инвентаризации лесов;
- Укрлесконсалтинг – собирает всестороннюю информацию о торговле древесиной предприятиями сферы управления Гослесагентства на внутреннем и внешнем рынке (структура продаж, ценовая статистика и т.д.).

Ряд органов власти собирает и накапливает специализированную информацию, касающуюся всех субъектов деятельности, в том числе и имеющих отношение к лесу и лесному сектору:

- Государственное агентство земельных ресурсов – ведет земельный кадастр;
- Министерство налогов и сборов поддерживает базу данных о финансовом состоянии субъектов хозяйственной деятельности и уплате налогов;
- Государственный таможенный комитет – собирает информацию о внешней торговле;
- Министерство юстиции – поддерживает реестр судебных решений;
- Министерство внутренних дел – собирает информацию о преступлениях.

Международные организации и процессы – FAO, UNECE, MCPFE собирают и периодически публикуют международную статистику по странам мира и Европы, а также поддерживают ряд баз данных, содержащих информацию о лесах, лесной продукции и лесной торговле.

Проблемы. Низкое качество и закрытость информации, а также отсутствие системы её объективного анализа - следует отнести к базовым информационным проблемам лесного сектора Украины.

В стране отсутствует однозначная и общепринятая трактовка базовых понятий, используемых при накоплении статистических данных и методов их определения: «лес», «лесные земли», «лесистость», «текущий прирост», «мертвая древесина» и т.д. Содержание ряда распространенных терминов («леса, доступные для заготовки древесины», «технологическое сырье», «лесовосстановительные рубки» и др.) украинской статистикой определяется иначе, чем международной. Более того, оно может изменяться на коротких отрезках времени под влиянием объективных (принятие новой редакции закона, норматива или инструкции) или субъективных (уровень подготовки специалистов собирающих лесную статистику) факторов. Это приводит к нестыковке аналогичных показателей, приводимых в различных источниках, затрудняет анализ динамики, а также сравнение статистических показателей.

Информация, характеризующая лесной сектор, крайне неоднородна. Сведения о лесах и лесном хозяйстве предприятий, входящих в сферу управления Гослессагентства, на порядок шире и детальнее, чем для других лесопользователей, по многим из которых информации вообще нет. В этой связи, лесная статистика по стране все чаще подменяется, данными по лесам, находящимся в ведении Гослессагентства, либо определяется условно-расчетным путем на основании оценок отдельных экспертов. Данные о деревообрабатывающем сегменте лесного сектора и лесной торговле ограничены самыми общими сведениями по стране в целом, что, по-видимому, связано с многолетним отсутствием в структуре государственной власти органа, отвечающего за промышленную и торговую политику в лесном секторе.

Некоторые данные о лесах и лесохозяйственной деятельности вызывают сомнение. Прежде всего, это связано с отсутствием процедур их статистической оценки и контроля достоверности. В последние годы, участились случаи намеренного искажения ситуации, посредством сокрытия информации о неблагоприятных явлениях (пожары, гибель лесных культур) и представления в выгодном ракурсе результатов хозяйственной деятельности от которых зависит оценка работы Гослессагентства, его территориальных органов и отдельных предприятий.

К числу серьезных недостатков следует отнести многолетнее отсутствие научно-технического сопровождения и технологического совершенствования системы сбора информации о лесах, лесохозяйственной деятельности и лесном секторе в целом. В этой связи, современные формы статистической отчетности, структура лесостроительной базы данных и содержание лесостроительных проектов мало отличаются от советских аналогов, тогда как информационные потребности, технологии сбора, анализа и представления данных за последние двадцать лет качественно изменились. Информационные потоки и технологии сбора, представления и анализа информации в системе Гослессагентства до настоящего не оптимизированы. Это приводит к огромным затратам времени на сбор данных, качественный и оперативный анализ которых невозможен, либо крайне затруднен.

Серьезным пороком лесного менеджмента является сознательное ограничение доступа к лесной информации, большая часть которой, согласно приказа Гослессагентства, получила гриф «для служебного пользования», по сути, запрещающий открытое распространение и размещение.

Пути решения. Для обеспечения свободного доступа к информации о лесах, лесном секторе в целом, а также ведении хозяйства в государственных лесах целесообразно:

- снять существующие ограничения на доступ к лесной информации;
- организовать свободный доступ к основным массивам информации через сайты Госкомлесхоза и его территориальных органов, Леспроекта, Укрлесконсалтинга, УкрНИИЛХА и других организаций и предприятий;
- обеспечить регулярную публикацию информации о лесах (по данным учета лесного фонда, инвентаризации и мониторинга лесов), ежегодную статистику лесного сектора (Государственная служба статистики при участии специалистов Гослесагентства и других органов власти), ежегодную отчетность о ведении хозяйства в государственных лесах.

Повышение качества «лесной» информации предполагает:

- переход к математико-статистическому методу сбора информации (продолжение и развитие инвентаризации лесов), совершенствование сбора информации при лесоустройстве и переход к единой, электронной системе первичного учета лесохозяйственной деятельности на лесных предприятиях;
- адекватное представление информации о лесах в земельном кадастре;
- оптимизацию и компьютеризацию систему отчетности и документооборота в системе Гослесагентства;
- переход к использованию современных методов сбора, контроля, хранения и анализа информации.

Целенаправленная подготовка к интеграции в ЕС помимо проведения мониторинга и инвентаризации лесов предполагает:

- приведение в соответствие с требованиями ЕС используемых в лесном деле терминов, понятий и классификаций;
- подготовку к переходу к международной системе финансовой отчетности, которая значительно отличается от системы, используемой Гослесагентством Украины.

11. Комплекс задач, связанных с евроинтеграцией и реагированием на глобальные изменения в экономике и экологии

Данное направление пронизывает все аспекты деятельности, направленной на реформирование лесной отрасли. По сути, в дополнение к президентской программе «Стратегия реформ 2020» должна быть разработана подпрограмма «Стратегия лесных реформ 2020». Хорошим заделом при её формировании может служить «Сравнительный анализ лесного законодательства Украины на соответствие законодательной базе ЕС по вопросам устойчивого управления лесами» выполненный в рамках программы ФЛЕГ. В современных условиях он должен быть расширен: как в связи с принятием новых документов, регулирующих лесные отношения в ЕС (Лесная стратегия ЕС, Регуляция по обеспечению легальности древесины поставляемой в страны ЕС и Регуляция по поддержке агролесоводства и др.); так и в связи с резким повышением требований к Украине, как стране претендующей на вступление в ЕС.

Предложения по подготовке к формированию Национальной лесной политики (стратегии) Украины

Инициировать начало работы над Новой лесной политикой (стратегией) Украины необходимо сразу после формирования нового состава Верховной Рады и Кабинета Министров. Платформой для работы над стратегией может быть комитет ВР, координационный совет, созданный при Кабмине или Минагрополитики, либо авторитетное научное учреждение. Его задача, - координация целевых групп, работающих по отдельным направлениям, обеспечение публичности, и взаимодействия с органами власти. Работа над стратегией требует научного сопровождения и финансовой поддержки.

При формировании целевых групп следует учитывать основные цели стратегии:

1) Противодействие коррупции в лесном секторе

- a) определение и укрепление базовых ценностей в системе государственного управления лесами. Достижение «нулевой терпимости» к коррупции;
- b) Выработка кадровой политики, ориентированной на повышение профессионального и морального уровня работников государственного лесного хозяйства;
- c) Укрепление подотчетности и прозрачности в системе государственного управления лесами;
- d) Внедрение объективных методов выявления коррупции на основе анализа информации.

2) Совершенствование отношений связанных с реализацией прав собственности на лесные земли, леса, лесные ресурсы и средства производства

пересмотр отношений собственности на основе правового признания единства земли и леса.

- a) обеспечение равных условий ведения лесного хозяйства в лесах всех форм собственности;
- b) изменение распределения полномочий по распоряжению лесами с целью обеспечения соответствия полномочий и ответственности;
- c) совершенствование правового регулирования доступа в лес, использования лесных ресурсов и полезных свойств леса;
- d) Правовое регулирование участия бизнеса в осуществлении лесохозяйственных операций.

3) Подготовка и проведение институциональной реформы

- a) отделение функций законотворчества и государственного контроля в сфере лесных отношений от функций ведения лесного хозяйства и торговли древесиной в государственных лесах путем создания государственной лесной корпорации (-ий) и лесной администрации;
- b) разработка правил финансового и экономического обеспечения ведения лесного хозяйства в государственных лесах, с учетом территориальной неравномерности распределения лесных ресурсов, постоянно возрастающих затрат на обеспечение социальных и экологических функций лесов, необходимости инвестиций в увеличение площади и улучшение качества лесов;
- c) обеспечение эффективной системы контроля над деятельностью государственной лесной компании, не нарушающей её управленческой автономии и профессиональной организации.

4) Комплексный пересмотр лесного права

- a) формулировка принципов, на которых будет построено новое лесное законодательство Украины и его связей с другими разделами права;
- b) определение перечня вопросов, требующих государственного регулирования, а также терминов, понятий и подходов, от которых следует отказаться;
- c) расширение прав территориальных органов государственного управления лесами и специалистов ведущих лесное хозяйство;
- d) упрощение структуры лесного законодательства.

5) Совершенствование финансово-экономического механизма ведения лесного хозяйства

- a) совершенствование системы платы за пользование лесными ресурсами;
 - b) разработка системы бюджетной поддержки реализации государственных лесных программ;
 - c) обоснование системы экономического обеспечения деятельности государственной лесной корпорации (финансовое планирование и анализ эффективности инвестиций, экономическое обоснование внутренней структуры корпорации, механизм перераспределения средств между подразделениями с разными условиями ведения лесного хозяйства);
 - d) подготовка к переходу на систему международной финансовой отчетности.
- 6) Обеспечение сохранения и восстановления биоразнообразия лесов
- a) пересмотр правил назначения санитарных рубок;
 - b) включение в правила рубок блока норм, нацеленных на сохранение биоразнообразия;
 - c) совершенствование правил и методов планирования размещения рубок;
 - d) инвентаризация естественных старовозрастных лесов, обеспечение их охраны, определение правил выращивания;
 - e) определение и выделение ключевых биотопов, обеспечение их охраны.
- 7) Обеспечение конкурентоспособности и инновационного развития лесопромышленного сектора
- a) разработка правил торговли, предусматривающие различные её формы, учитывающие возможности и потребности малого, среднего и крупного бизнеса, обеспечивающие доступ к древесине на основе принципов справедливой конкуренции и приоритетности обеспечения сырьем украинских производителей;
 - b) развитие Интернет торговли древесиной;
 - c) переход на европейские методы измерения, сортиментации и оценки качества древесины;
 - d) правовое обеспечение легальности производимой и потребляемой в Украине древесины и продуктов её переработки;
 - e) разработка комплекса мер, стимулирующих инвестиции в инновационное развитие лесопромышленного комплекса и обеспечивающих повышение его вклада в ВВП страны.
- 8) Обеспечение многоцелевого, устойчивого и интенсивного ведения лесного хозяйства на региональной основе
- a) расширение права территориальных органов лесного хозяйства (разработка и утверждение региональных нормативов и рекомендаций) и специалистов лесных предприятий (принятие оперативных решений);
 - b) разработка ландшафтно-ориентированных моделей ведения лесного хозяйства и развития лесного сектора для различных регионов страны.
- 9) Развитие защитного лесоразведения, агролесомелиорации и агролесоводства. Создание плантаций с укороченным оборотом рубки на сельскохозяйственных землях
- a) исключение лесных полос, плантаций и иных типов древесных насаждений на сельскохозяйственных землях из состава лесного фонда, зоны действия лесных законов и сферы ответственности органов лесной власти;
 - b) разработка правовых и экономических механизмов, препятствующих созданию древесных посадок на участках естественной степной растительности;
 - c) исключение законодательных, финансовых и бюрократических причин, затрудняющих собственникам создание защитных и плантационных древесных посадок на пахотных землях, а также совмещение выращивания древесной растительности с ведением сельского хозяйства на одной и той же территории;

- d) разработка норм обязывающих средних и крупных землевладельцев обеспечивать охрану почв от эрозии путем создания и поддержания в надлежащем состоянии системы лесозащитных насаждений;

10) Улучшение информационного обеспечения общества и лесного сектора

- a) снятие ограничений на доступ к лесной информации;
- b) обеспечение публикации информации о лесах, в частности ежегодной статистики лесного сектора и отчетности о ведении хозяйства в государственных лесах;
- c) обеспечение представления информации о лесах в земельном кадастре;
- d) проведение оптимизации и компьютеризацию систему отчетности и документооборота в системе Гослесагентства;
- e) приведение в соответствие с требованиями ЕС используемых в лесном деле терминов, понятий и классификаций;
- f) подготовка к переходу к международной системе финансовой отчетности,

11) Корректировка национальных программ, лесных законов и нормативов Украины в соответствии с законодательной базой ЕС