

IMPROVING FOREST LAW ENFORCEMENT AND GOVERNANCE
IN THE EUROPEAN NEIGHBORHOOD POLICY
EAST COUNTRIES AND RUSSIA

**ЗАГАЛЬНА ОЦІНКА
СТАНУ УПРАВЛІННЯ ЛІСАМИ
В УКРАЇНІ
OVERALL ASSESSMENT
OF FOREST GOVERNANCE
IN UKRAINE**

*Аналітичний звіт,
підготовлений консультантом
В.Ф. Сторожуком*

Київ – 2016

Зміст

Завдання державного регулювання та управління у сфері лісових відносин	2
Розвиток системи повноважень органів виконавчої влади в галузі лісових відносин	3
Зміна статусу центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства	3
Зміна системи органів державного регулювання та управління лісами	6
Зміна повноважень центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства	9
Потреба в проведенні функціонального обстеження Державного агентства лісових ресурсів України ...	15
Оцінка стану управління лісами.....	18
Інструменти оцінки стану управління лісами та зв'язків між зацікавленими сторонами	18
Характеристичні оцінки проблем управління лісами.....	19
Прозорість, підзвітність та участь громадськості	19
Стабільність лісових установ	20
Якість лісової адміністрації	22
Узгодженість лісового законодавства та дотримання закону.....	23
Економічна ефективність, справедливість та стимули	25
Результати аналізу ролі зацікавлених сторін	26
Використання досвіду реформування лісових організацій країн з перехідною економікою	27
Висновки	31
Список нормативно-правових актів	33
Список літератури	35
Додаток А. Загальний огляд компонентів та завдань управління лісами	36

Завдання державного регулювання та управління у сфері лісових відносин

Професор М. Орлов в книзі «Лісоуправління» визначив лісоуправління як систематичну працю, засновану на раціональних началах, з метою досягнення цілей плану господарства, підготовленого лісовпорядкуванням: «Коли лісове господарство ведеться державою, тоді виникає привід розглядати лісоуправління як частину державного лісового господарства, чи лісової політики, чи навіть лісових законів. Безсумнівно, у лісоуправлінні є норми – що мають юридичний характер; в нього входять заходи, продиктовані лісовою політикою; але в цілому лісоуправління як організація робочої сили і порядку праці не може відноситися ні до політики, ні до законів, а відноситься до тієї дисципліни, що повинна називатися організацією лісового господарства і яка починається лісовою таксацією, розвивається в лісовпорядкуванні і закінчується лісоуправлінням» [1].

В українському лісовому законодавстві, поняття організації лісового господарства і лісоуправління традиційно розділялися, обмежуючи державне управління визначенням компетенції відповідних органів державної влади. Всі попередні лісові закони (Закон про ліси в Українській Народній Республіці» 1919 року [1], Закон про ліси УСРР 1923 року [2], Лісовий кодекс Української РСР 1979 року [3], Лісовий кодекс України 1994 року [4]) включали окрему главу, що визначала перелік органів, які здійснюють державне управління в галузі використання, відтворення, охорони і захисту лісів, та описувала перелік їх повноваження.

Нова редакція Лісового кодексу України 2006 року вперше дала широке визначення завдань державного регулювання та управління у сфері лісових відносин щодо забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів [5]. Тобто, державне управління (керівництво) має створювати умови для ефективного лісового менеджменту.

Засоби досягнення цілей державного лісоуправління, передбачені чинним Лісовим кодексом загалом співпадають з визначеними професором М. Орловим. Згідно кодексу, державне регулювання та управління у сфері лісових відносин здійснюється шляхом:

- 1) формування та визначення основних напрямів державної політики у сфері лісових відносин;
- 2) визначення законом повноважень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- 3) установа відповідно до закону порядку і правил у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів;
- 4) здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів.

Формування основних напрямів державної політики реалізується шляхом підготовки програмних документів, - наприклад, Єдиної комплексної стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки [40], - тому дослідження сконцентроване на аналізі стану реалізації органами виконавчої влади покладених на них повноважень. Це дозволить визначити комплекс необхідних управлінських заходів, та можливі шляхи організаційних змін в системі державного управління лісами.

Розвиток системи повноважень органів виконавчої влади в галузі лісових відносин

Зміна статусу центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства

Державними органами лісового господарства в Українській РСР, визначеними Лісовим кодексом УРСР 1979 року, були Міністерство лісового господарства УРСР, Міністерство лісової і деревообробної промисловості УРСР та їх органи на місцях.

Наприкінці радянського періоду, союзна влада намагалася провести реформу управління народним господарством. На виконання постанов ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР Про вдосконалення управління лісовим господарством і лісовою промисловістю країни" від 10 березня 1988 р. №342 [24], "Про генеральну схему управління народним господарством Української РСР" від 08 липня 1988 р. №822 [25], " влада Української РСР шукає шляхи вдосконалення організаційної структури управління у лісовому господарстві та лісовій промисловості. Відповідно до Постанови Ради Міністрів Української РСР від 12 липня 1988 р. №182 «Про вдосконалення управління лісовим господарством» в областях створені виробничі лісогосподарські об'єднання Мінлісгоспу УРСР [26].

На момент проголошення незалежності, Міністерство лісового господарства УРСР як центральний орган лісового господарства, мало повноваження здійснювати управління єдиним державним лісовим фондом на території республіки [26]; а Міністерство лісової промисловості як орган державного управління лісовою, целюлозно-паперовою і деревообробною промисловістю республіки було зобов'язане забезпечувати потреби народного господарства в лісопродукції, подальший розвиток комплексних підприємств по відновленню лісів, заготівлі та переробці деревини, проведення всіх лісогосподарських робіт та ведення мисливського господарства в закріплених лісах Закарпатської, Івано-Франківської і Чернівецької областей [27, 28].

Наказом №119 від 30 вересня 1991 року Міністерство лісового господарства України утворило на базі діючих в рівнинних областях виробничих лісогосподарських об'єднань державні лісогосподарські об'єднання [34].

27 липня 1992 року Постановою Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства лісового господарства України» було затверджене Положення про Міністерство лісового господарства України [11, 29]. Постанова також зобов'язала Міністерство лісового господарства України створити у Закарпатській, Івано-Франківській і Чернівецькій областях управління лісового господарства для здійснення функцій державного управління в галузі охорони, захисту, використання і відтворення лісів. На обласні управління лісового господарства були покладені повноваження проведення контролю здійснення об'єднаннями "Закарпатліс", "Прикарпатліс" і "Чернівціліс" (спеціалізованими лісовими підприємствами у Закарпатській, Івано-Франківській та Чернівецькій областях) заходів щодо ведення лісового і мисливського господарства в наданих їм у користування лісах [29, 30].

Лісогосподарські об'єднання та управління лісового господарства мали на меті сформувати обласні ланки державного управління лісовим господарством. Однак, якщо збереження

об'єднань було логічним кроком після виходу міністерства із загальносоюзного підпорядкування, то утворення управлінь передбачало зміну форм державного управління лісами в Карпатських областях. На перспективу виникало завдання запровадження єдиної моделі управління лісами на території всієї країни.

Статус центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства був переглянутий Указом Президента «Про утворення Державного комітету лісового господарства України» від 29 липня 1997 року [18]. В умовах реформування економіки України, ліквідація міністерства та утворення державного комітету повинні були забезпечити «вдосконалення структури управління лісовим господарством та підвищити ефективність його функціонування». Зміна статусу центрального органу управління лісами не супроводжувалася змінами повноважень, визначених Лісовим кодексом 1994 року. Державний комітет лісового господарства надалі підпорядковувався безпосередньо Кабінетові Міністрів України. Зміною правового становища ЦОВВ з питань лісового господарства було підкреслено, що орган більше не відповідав міністерському рівню впливу на економіку та політику держави.

Утворення Державного комітету лісового господарства можна також розглядати як крок з підготовки до впровадження адміністративної реформи в Україні. Розроблена в 1998 році Концепція адміністративної реформи, визначала, що державні комітети - це центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ), які, безпосередньо не формуючи урядову політику, покликані сприяти міністерствам та уряду в цілому в реалізації цієї політики шляхом виконання функцій державного управління, як правило, міжгалузевого чи міжсекторного характеру [19, 39]. Голова Держкомлісгоспу не входив до складу Кабінету Міністрів, отже, не був політичним діячем, і самотійно не впливав на політику уряду щодо лісового господарства.

Серед вихідних концептуальних засад реформування ЦОВВ 1998 року було визнання необхідності: по-перше, врахування об'єктивної тенденції мінімізації втручання держави в особі органів виконавчої влади в життєдіяльність суспільства, особливо в діяльність господарюючих суб'єктів; по-друге, переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права; по-третє, збереження (за умови зменшення кількості або іншої трансформації сфери відповідальності ЦОВВ) за виконавчою владою достатніх важелів управління соціально важливими процесами, які потребують державного втручання. На той час, в державній власності знаходилося достатньо багато інших державних підприємств, і лісове відомство було далеко не ключовим ресурсом.

Передбачена концепцією реформа структури центральних органів виконавчої влади була проведена в 1999 році відповідно до Указів Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади», з метою вдосконалення структури органів виконавчої влади та підвищення ефективності державного управління» [20, 21]. Державний комітет лісового господарства визнавався центральним органом виконавчої влади, статус якого прирівнювався до Державного комітету України.

З метою вдосконалення державного управління лісовим господарством України та подальшого розмежування функцій державного управління лісами з функціями господарської діяльності, у відповідності до наказу Держкомлісгоспу України від 20 жовтня 2004 року №179 державні

лісогосподарське об'єднання були ліквідовані, а на базі їх майна були утворені обласні управління лісового господарства [35].

В березні 2005 року Президент України вводить в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади", яким визнавалося за необхідне «здійснити зміни структури центральних органів виконавчої влади, які б забезпечували: ... відповідність структури центральних органів виконавчої влади пріоритетним напрямам та першочерговим завданням діяльності Кабінету Міністрів України; чітке визначення та недопущення дублювання функцій центральних органів виконавчої влади» [22]. Відповідно до рішення, Кабінет Міністрів України мав «вжити заходів щодо прискорення прийняття Закону України про Кабінет Міністрів України; подати на розгляд Верховної Ради України проект Закону про центральні органи виконавчої влади; забезпечити проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади».

В грудні 2005 року, з метою впорядкування системи центральних органів виконавчої влади Президент України своїм указом вносить зміни до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затвердженої Указом Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" 1999 року [23]. Діяльність Державного комітету лісового господарства України як центрального органу виконавчої влади спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища. Порядок такого спрямування і координації був прийнятий Кабінетом Міністрів України в червні 2000 року та змінений в грудні 2005 року і передбачав «формування державної політики у відповідній сфері та контролю за її реалізацією центральним органом виконавчої влади; внесення на розгляд Кабінету Міністрів України розроблених центральним органом виконавчої влади проектів нормативно-правових актів та погодження проектів нормативно-правових актів цього органу; внесення пропозицій Прем'єр-міністрові України щодо призначення на посаду та звільнення з посади керівників центральних органів виконавчої влади» [31, 32].

В грудні 2006 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про Кабінет Міністрів України", який визначив основні завдання, принципи та організація його діяльності, склад, набуття та припинення повноважень, компетенцію, зокрема у відносинах з іншими державними організаціями, органами місцевого самоврядування [7]. Система центральних органів виконавчої влади загалом не змінилася.

В грудні 2010 року, з метою чергової «оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління» Указом Президента України утворено Державне агентство лісових ресурсів України, реорганізувавши Державний комітет лісового господарства України [20]. Нова схема організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади передбачала, що діяльність Державного агентства лісових ресурсів України, як центрального органу виконавчої влади, спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України. Друга реорганізація змінила підпорядкування ЦОВВ з питань лісового господарства, але не вплинула на перелік передбачених Лісовим кодексом повноважень, що логічно, оскільки і комітет і агентство є органами однакового рівня. Проте зміна назви ЦОВВ звужувала акцент діяльності з державного керівництва в галузі лісового

господарства до управлінської діяльності щодо регулювання використання лісових ресурсів. Перестороги, що «ресурсна» назва впливатиме на напрямки подальшої зміни повноважень та політичну долю ЦОВВ, поволі знайшли підтвердження.

У вересні 2014 року Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» засвідчила позицію уряду в тому, що реалізацію державної політики в галузі лісового господарства має здійснювати окремий центральний орган виконавчої влади [33]. При цьому проект зазначеної постанови передбачав утворення Державного агентства з управління природними ресурсами шляхом злиття агентств земельних, лісових, водних ресурсів та рибного господарства. Умовами, що вплинули на збереження окремого ЦОВВ з питань лісового господарства були, зокрема, законодавче віднесення державних лісогосподарських підприємств до переліку підприємств, що не підлягають приватизації [8], та, відповідно, зосередження земель лісогосподарського призначення у державній власності та під державним управлінням та контролем.

Етапи зміни статусу ЦОВВ з питань лісового господарства схематично вказані на рис. 1.

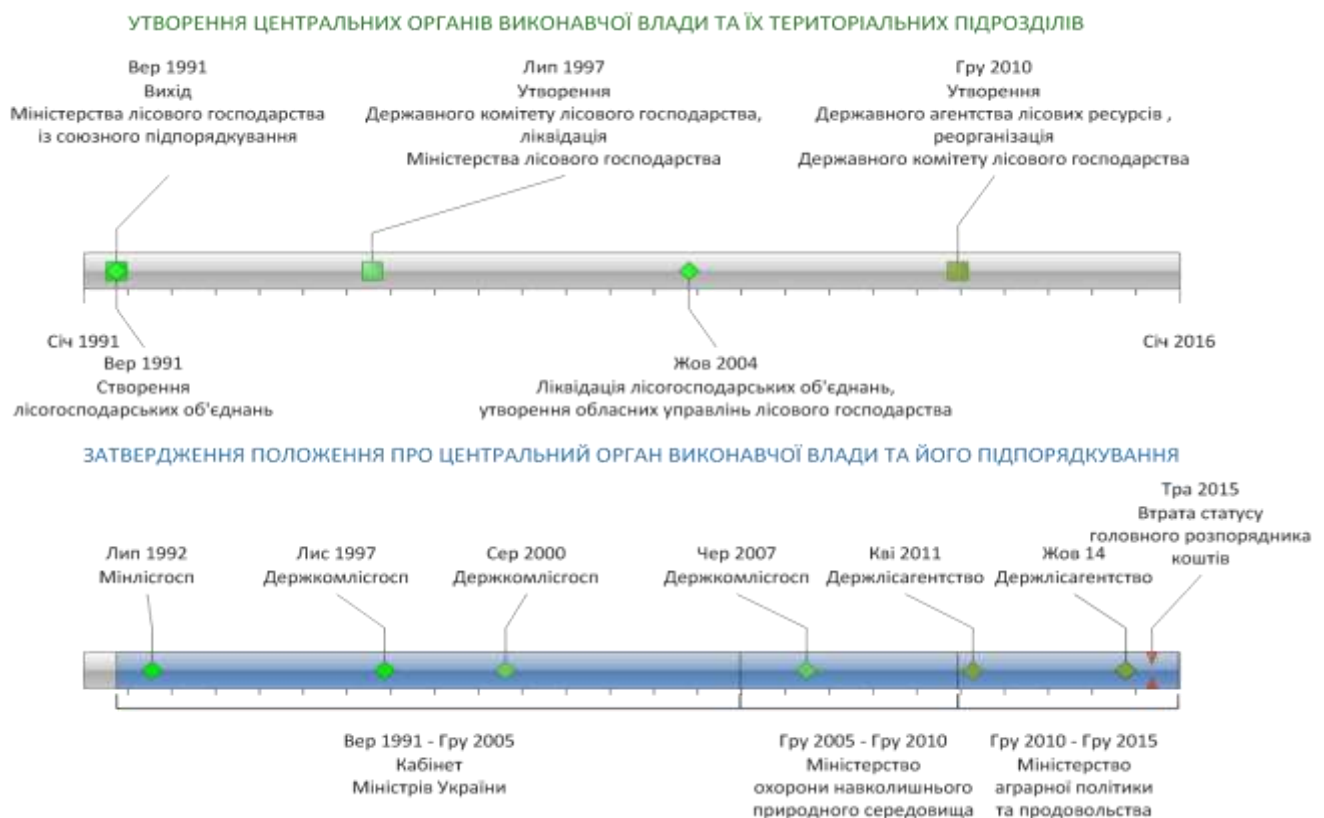


Рис. 1. Часова діаграма утворення ЦОВВ з питань лісового господарства, затвердження положень про їх діяльність і підпорядкування

Зміна системи органів державного регулювання та управління лісами

Управлінські повноваження центрального органу з питань лісового господарства визначаються в системі повноважень центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, яку законодавчо закріплено в Лісовому кодексі України; а також шляхом укладання та погодження положень про ЦОВВ та його територіальні підрозділи, що зазвичай відбувається після змін в структурі центральних органів виконавчої влади.

Перелік органів, що уповноважені здійснювати державне регулювання та управління у сфері лісових відносин змінювався, переважно, залежно від надання певним органам розпорядчих функцій з управління та користування землями, а також контролю за використанням лісових ресурсів. Наприклад, з 2006 року перелік центральних органів виконавчої влади розширився через віднесення до державних органів управління лісами Міністерства охорони навколишнього природного середовища України та його органів на місцях (табл. 1).

Таблиця 1. Органи, що здійснюють державне регулювання та управління в сфері лісових відносин

Нормативно-правовий акт	Органи, яким надана компетенція у галузі регулювання лісових відносин	Органи, які здійснюють державне управління (державний контроль) в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів
Лісовий кодекс Української РСР	Союз РСР; Українська РСР	Рада Міністрів СРСР; Рада Міністрів Української РСР; виконавчі комітети місцевих Рад народних депутатів; державні органи лісового господарства (Міністерство лісового господарства УРСР, Міністерство лісової і деревообробної промисловості УРСР та їх органи на місцях; інші державні органи відповідно до законодавства
Лісовий кодекс України	Верховна Рада України; Верховна Рада Республіки Крим; Ради народних депутатів (обласні, районні, міські, селищні і сільські)	Кабінет Міністрів України; Уряд Республіки Крим; Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях; спеціально уповноважені державні органи лісового господарства (Міністерство лісового господарства України та його органи на місцях; місцеві органи державної влади та інші органи відповідно до законодавства України
Лісовий кодекс України (у редакції Закону №3404-IV від 08.02.2006)	Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; центральный орган виконавчої влади з питань лісового господарств; центральный орган виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовищ; Верховна Рада АР Крим, (обласні, Київська та Севастопольська, районні, сільські, селищні, міські) рад; Рада міністрів АР Крим, (обласні, Київська та Севастопольська, районні) державні адміністрації	
Лісовий кодекс України (у редакції Закону №3404-IV від 08.02.2006 із змінами, внесеними	Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства; центральный орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства; центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної	

Нормативно-правовий акт	Органи, яким надана компетенція у галузі регулювання лісових відносин	Органи, які здійснюють державне управління (державний контроль) в галузі охорони, захисту, використання та відтворення лісів
згідно із Законом № 5456-VI від 16.10.2012	політики у сфері навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, у сфері лісових відносин; центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, у сфері лісових відносин; Верховна Рада АР Крим, (обласні, Київська та Севастопольська, районні, сільські, селищні, міські) ради; Рада міністрів АР Крим, (обласні, Київська та Севастопольська, районні) державні адміністрації	

Нормативна оптимізація повноважень органів виконавчої влади, проведена в жовтні 2012 року через прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні», стосувалася розподілу політичних, нормотворчих, і, частково, контрольних повноважень центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства між різними органами [6].

З 2012 року до числа органів, що здійснюють державне регулювання та управління у сфері лісових відносин, включений центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, - Міністерство аграрної політики та продовольства України, що на той час вже виконувало роль органу, через який здійснювалася координація Державного агентства лісових ресурсів України, - відтоді центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Структура системи органів влади, що була передбачена в рамках проведення адміністративної реформи 2012 року: одне міністерство – підпорядковані агенції – одна інспекція, була порушена у вересні 2014 року. Постановою Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» ліквідовано Державну інспекцію сільського господарства, що знаходилася у складі Мінагрополітики [33]. Відсутність нової цілісної моделі адміністративного управління дає підстави для нових макрозмін у системі центральних органів виконавчої влади та визначенні їх повноважень.

В умовах нової реформи важливо визначити, чому проведений розподіл повноважень щодо управління лісами між центральними органами виконавчої влади досі не дав ефективних результатів.

Зміна повноважень центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства

Характер реалізації повноважень органів виконавчої влади щодо здійснення державного управління у сфері лісових відносин залежить від ряду факторів - законодавчого наповнення змісту лісових відносин; частки державних лісів та структури власності на ліси, ролі лісового сектору в економіці країни, впливу лісових господарств на соціально-економічний розвиток сільських територій тощо.

Всі положення про діяльність ЦОВВ з питань лісового господарства говорять про реалізацію (забезпечення проведення в життя, забезпечення реалізації, реалізацію) ним політики розвитку лісового господарства (державної політики в галузі або у сфері лісового господарства) (табл. 2).

Таблиця 2. Роль ЦОВВ з питань лісового господарства згідно положень про його діяльність

Положення про діяльність	Роль та мета діяльності
Положення про Міністерство лісового господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 р. № 413	Міністерство лісового господарства України (Мінлісгосп України) є центральним органом державної виконавчої влади, підвідомчим Кабінету Міністрів України. Міністерство реалізує державну політику розвитку лісового господарства, сприяє структурній перебудові економіки галузі в умовах переходу до ринкових відносин, здійснює управління лісовим фондом України з метою посилення водоохоронних, захисних, санітарно-гігієнічних, оздоровчих та інших функцій лісу і високоефективного використання лісових ресурсів для забезпечення потреб народного господарства у лісосировинній продукції.
Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджене Указом Президента України від 12 листопада 1997 р. № 1267	Державний комітет лісового господарства України (далі - Держкомлісгосп України) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує проведення в життя державної політики в галузі лісового господарства та в галузі ведення мисливського господарства.
Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджене Указом Президента України від 14 серпня 2000 р. № 969	Державний комітет лісового господарства України (Держкомлісгосп України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Держкомлісгосп України вносить у встановленому порядку пропозиції щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, віднесених до його відання.

Положення про діяльність	Роль та мета діяльності
Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 883	Державний комітет лісового господарства України (Держкомлісгосп) є центральним органом виконавчої влади з питань лісового, мисливського господарства та полювання, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра охорони навколишнього природного середовища. Держкомлісгосп вносить у встановленому порядку пропозиції Міністрові охорони навколишнього природного середовища щодо формування державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, полювання та мисливського собаківництва, забезпечує їх реалізацію, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, що належать до його компетенції.
Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджено Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458	Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства України (далі - Міністр), входить до системи центральних органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.
Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521	Державне агентство лісових ресурсів України (Держлісагентство) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра аграрної політики та продовольства і який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства.

На різних етапах функціонування ЦОВВ з питань лісового господарства держава ставила перед відомством подібні завдання діяльності (табл. 3). Завдання проведення науково-технічної та інвестиційної політики в галузі, трансформувалося в проведення (забезпечення реалізації), а пізніше, - у внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, та її реалізацію. Завдання визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку лісового і мисливського господарства, змінилося розробленням та організацією виконання, а пізніше, - внесенням пропозицій щодо загальнодержавних і регіональних (місцевих) програм з охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісів. Збереження подібних цілей діяльності означає, що для їх досягнення надавалися відповідні адміністративно-організаційні повноваження. Тобто попри поступову зміну статусу, загальний набір повноважень ЦОВВ з питань лісового господарства змінився незначно.

Щодо формування та реалізації державної політики, як ключового пріоритету діяльності, то виконання ЦОВВ з питань лісового господарства завдань, поставлених перед ним законодавством та положеннями про діяльність, не можна сприймати як цілісну реалізацію державної політики у сфері лісового господарства, або ототожнювати з нею (табл. 3). За відсутності документа з лісової політики, внутрішньовідомче управління підпорядкованими підприємствами вигідно вважати реалізацією державної політики щодо цих підприємств.

Крім того, маючи серед основних завдань діяльності внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства, центральний орган виконавчої влади з питань лісового господарства такі пропозиції з багатьох ключових питань державного управління так і не сформував. Наприклад, доки питання розвитку та впровадження механізмів державного управління лісами інших користувачів буде відкритим, доти Державне агентство лісових ресурсів України залишатиметься відомством з управління частиною державних лісів з власними інтересами розвитку, а не повноважним органом державного управління всіма лісами.

Таблиця 3. Основні завдання ЦОВВ з питань лісового господарства відповідно до положень про їх діяльність

Мінлісгосп (1992)	Держкомлісгосп (1997)	Держкомлісгосп (2000)	Держкомлісгосп (2007)	Держлісагентство (2011)	Держлісагентство (2014)
Головними завданнями Мінлісгоспу України є: визначення перспектив і пріоритетних напрямів розвитку лісового і мисливського господарства; проведення науково-технічної та інвестиційної політики в галузі; здійснення державного контролю за охороною, захистом, використанням і відтворенням лісів.	Основними завданнями Держкомлісгоспу України є: проведення разом з іншими центральними органами виконавчої влади державної політики в галузі лісового і мисливського господарства; здійснення державного управління і контролю у галузі ведення лісового господарства ...; здійснення єдиної технічної політики, впровадження в лісгосподарське виробництво досягнень науки і техніки, а також нових технологій і передового досвіду.	Основними завданнями Держкомлісгоспу України є: забезпечення реалізації державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, а також охорони, захисту, раціонального використання і відтворення лісових ресурсів, мисливських тварин, підвищення ефективності лісового та мисливського господарства; здійснення державного управління, регулювання та контролю у сфері лісового і мисливського господарства; розроблення і організація виконання загальнодержавних, міждержавних і регіональних програм у сфері захисту, підвищення продуктивності, раціонального використання і відтворення лісів...	Основними завданнями Держкомлісгоспу є: підготовка і внесення Міністрові охорони навколишнього природного середовища пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового і мисливського господарства, .., а також охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісових ресурсів, ..., та забезпечення її реалізації; здійснення державного управління, регулювання та контролю у сфері лісового і мисливського господарства та полювання; розроблення та організація виконання державних і регіональних (місцевих) програм у сфері охорони, захисту, раціонального використання та відтворення лісових ресурсів....	Основними завданнями Держлісагентства України є: 1) внесення пропозицій щодо формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства; 2) реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.	Основними завданнями Держлісагентства є: 1) реалізація державної політики у сфері лісового та мисливського господарства; 2) внесення на розгляд Міністра аграрної політики та продовольства пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.

Таблиця 4. Розподіл повноважень ЦОВВ щодо державного управління та державної політики у сфері лісових відносин

Спеціально уповноважений державний орган лісового господарства	Центральний орган виконавчої влади з питань лісового господарства	Центральний орган, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства	Центральний орган, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства	Центральний орган, що забезпечує формування державної політики у сфері навколишнього природного середовища
<i>(Лісовий кодекс, 1994)</i>	<i>(Лісовий кодекс, 2006)</i>	<i>(Лісовий кодекс, 2012)</i>		
Здійснення єдиної технічної політики	Внесення пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у сфері лісових відносин	Забезпечення формування державної політики у сфері лісових відносин	Внесення пропозицій щодо формування державної політики	
Державне управління у галузі ведення лісового господарства у всіх лісах	Здійснення державного управління у галузі ведення лісового господарства			Здійснення державного управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів
Організація ведення лісового господарства	Організація ведення лісового господарства		Організація ведення лісового господарства	
Розробка та організація виконання комплексних державних і регіональних програм у галузі охорони, захисту лісів, підвищення їх продуктивності, раціонального використання та відтворення	Розробка та організація виконання державних і регіональних програм з використання, відтворення та охорони лісів	Розробка та організація виконання державних цільових, галузевих та інших програм охорони, захисту, використання та відтворення лісів		

Загальна тенденція останнього часу щодо формування системи повноважень з державного управління лісами - це пошук раціональної моделі їх розподілу між різними центральними органами виконавчої влади (табл. 4). В результаті змін до Лісового кодексу, здійснення державного управління, регулювання у сфері охорони, захисту, використання та відтворення лісів покладено на Міністерство екології та природних ресурсів, - як складову частину заходів з охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів [6]. Навіть формальне виключення з повноважень ЦОВВ, що реалізує державну політику, здійснення державного управління у галузі ведення лісового господарства, свідчить про непрацездатність сформованої системи управління. Міністерство аграрної політики та продовольства як центральний орган, що повинен забезпечувати формування державної політики у сфері лісового господарства, цю функцію не виконує.

Дієвий механізм реалізації державної політики Державним агентством лісових ресурсів не може бути побудований виключно на організації ведення лісового господарства, як це передбачено зараз Лісовим кодексом, якщо не базуватиметься на здійсненні функцій державного управління. З цього приводу ще М. Орлов зазначав: «При наявності гарного лісоуправління удосконалення інших галузей лісового господарства забезпечене і відбувається автоматично; при поганому лісоуправлінні самі прекрасні лісовпорядні плани, найкращі лісові школи та досвідні станції не зможуть бути корисними, так як застосування і використання їх буде відбуватися неналежним шляхом».

В підсумку, запропонована шляхом змін до Лісового кодексу модель розподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади, так і не стала повністю дієвою. Разом з тим, Державне агентство лісових ресурсів виконує функції та завдання, що залишилися майже незмінними, незважаючи на зміни статусу ЦОВВ та укладання нових положень про діяльність, і саме це значною мірою забезпечує умовну стабільність реалізації функцій управління державними лісами.

Потреба в проведенні функціонального обстеження Державного агентства лісових ресурсів України

Теорія системного аналізу, що зокрема застосовується для оцінки результатів діяльності органів виконавчої влади, стверджує, що інституціолізованим системам властиве прагнення до самозбереження і, відповідно, опір радикальним змінам. Проте, суспільно-політичні процеси, що відбуваються в суспільстві і поточний стан економіки держави обумовлюють об'єктивну необхідність зміни пріоритетів діяльності органів виконавчої влади. Це змушує удосконалювати структуру органів влади, змінювати їх функції, підвищувати ефективність управлінської діяльності [2].

Пошук можливостей удосконалення державного управління повинен здійснюватися на підставі всебічного та постійного аналізу діяльності органів державної влади, який проводиться шляхом функціонального обстеження [3]. Реформі системи управління лісовим господарством також мало б передувати функціональне обстеження Державного агентства лісових ресурсів.

Порядок проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затверджений наказом Головного управління Державної служби України, встановлює процедуру проведення постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень [36, 37].

Згідно чинного порядку, у разі проведення функціонального обстеження, має бути проведений детальний аналіз відповідності завдань і функцій, виконання яких закріплено за центральним органом виконавчої влади, чинному законодавству, результатів їх виконання, горизонтальні та вертикальні зв'язки між структурними підрозділами та іншими органами виконавчої влади при їх виконанні, ресурсне забезпечення виконання функцій. З метою отримання та узагальнення необхідної інформації, заповнюються паспорти функцій (табл. 5).

В підсумковому звіті про результати проведення функціонального обстеження в обов'язковому порядку мають міститися: перелік функцій, які закріплені нормативно-правовими актами за органами виконавчої влади та фактично виконуються ними із зазначенням таких актів; кількісний аналіз виконуваних функцій за їх типами та сферами державного управління; інформація щодо розподілу функцій всередині органу виконавчої влади відповідно до його структури; пропозиції щодо удосконалення нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правовий статус органів виконавчої влади; пропозиції щодо удосконалення завдань і функцій органів виконавчої влади; пропозиції щодо оптимізації структури органів виконавчої влади.

Таблиця 5. Паспорт функції¹

Формулювання функції, закріпленої нормативно-правовими актами за органом виконавчої влади	
Якими нормативними актами регулюється виконання цієї функції?	
Чи є орган виконавчої влади головним виконавцем функції?	
Який структурний підрозділ органу виконавчої влади є головним виконавцем функції?	
Яким є продукт виконання функції?	
Хто є споживачем продукту цієї функції?	
З якими самостійними структурними підрозділами необхідна співпраця для виконання цієї функції?	
З якими іншими органами виконавчої влади, громадськими організаціями тощо необхідна співпраця для виконання цієї функції?	
Перед ким звітує орган виконавчої влади щодо результатів виконання функції? Яка періодичність звітування?	
Якими кількісними показниками можна виміряти виконання функції? Вкажіть їх кількість за останній рік, що передусь року проведення функціонального обстеження	
Яке ресурсне забезпечення виконання цієї функції (фінансові та/ або трудові ресурси)?	

Слід зазначити, що перший порядок функціонального обстеження передбачав не тільки паспортизацію функцій, а й надання висновків про вдосконалення функцій органу виконавчої влади [36]:

- ліквідацію функції - виключення функції із нормативно-правового акту (без заміни її на іншу або без передавання її іншим суб'єктам державного управління) з припиненням її існування, а також припинення виконання функції, не закріпленої нормативно-правовими актами;
- децентралізацію функції - передавання функції, яка не потребує централізованого виконання, на нижчий рівень органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування або підвідомчим державним підприємствам, установам та організаціям;
- модифікацію функції - приведення функції відповідно до нових актів законодавства або політичних пріоритетів;
- раціоналізацію функції - зменшення обсягу функції, що полягає у виключенні певних правовідносин із об'єкта державного регулювання чи надання державних послуг, або об'єднання функцій, якщо результатом їх виконання є однотипний продукт та використовуються вони для єдиного споживача;
- приватизацію функції - передавання функції до приватного сектору.

В Україні накопичено достатній досвід проведення функціональних обстежень². В результаті складено реєстр державних функцій центральних органів виконавчої влади, що налічує понад 9,5 тис. позицій і постійно оновлюється.

Наприклад, у 2012 році на виконання Указу Президента України «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне

¹ Додаток до Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади

² Інформаційна довідка щодо проведених функціональних обстежень центральних органів виконавчої влади у 2006-2012 роках http://issuu.com/roschin/docs/informaciyna_dovidka/1?e=7148375/11253913

суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»» [17], Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки [10], на центральному рівні проведені функціональні обстеження 16 міністерств, 55 центральних органів виконавчої влади та 5 центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. Головною метою обстежень 2012 року була підготовка пропозицій щодо розмежування функцій з надання адміністративних послуг та контрольних-наглядових (інспекційних) функцій при поєднанні їх в одному державному органі та виявлення функцій і посад працівників державних органів, що виконують функції з обслуговування.

Зважаючи на необхідність удосконалення структури державного управління лісами в цілому, для системного огляду умов реформи потрібне проведення функціонального обстеження Державного агентства лісових ресурсів України та функціональний аналіз функцій державного управління лісами інших центральних органів виконавчої влади.

При підготовці пропозицій щодо реформування системи повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в процесі функціонального дослідження доцільно скористатися схемою функціонального аналізу³ (втратила чинність, але не актуальність), яка б для кожної функції окремого органу влади визначала потребу її ліквідації, децентралізації, модифікації, раціоналізації чи приватизації.

³ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/za901-05>

Оцінка стану управління лісами

Інструменти оцінки стану управління лісами та зв'язків між зацікавленими сторонами

Для цілей оперативної оцінки стану управління лісами в дослідженні був використаний комплексний набір критеріїв, запропонований Департаментом сільського господарства та розвитку сільських територій Світового Банку [4].

Він складається із п'яти базових категорій або груп (табл. 6):

1. Прозорість, підзвітність та участь громадськості.
2. Стабільність лісових установ та управління конфліктами.
3. Якість лісової адміністрації.
4. Узгодженість лісового законодавства та дотримання закону.
5. Економічна ефективність, справедливість та стимули.

Таблиця 6. Базові категорії державного управління лісами та їх компоненти (Світовий Банк, 2009)

Блок 1 - Прозорість, підзвітність та участь громадськості • Прозорість в лісовому секторі • Децентралізація, передача повноважень, і участь громадськості в менеджменті лісів • Підзвітність посадових осіб лісових зацікавленим сторонам • Підзвітність в рамках лісових установ Блок 2 - Стабільність лісових установ та управління конфліктами • Загальна стабільність лісових установ • Управління конфліктами над лісовими ресурсами Блок 3 - Якість лісової адміністрації • Готовність розглядати питання лісового сектора • Боротьба з корупцією в лісовому секторі • Моніторинг та оцінка лісів	Блок 4 - Узгодженість лісового законодавства та дотримання закону • Якість національного лісового законодавства • Якість реалізації цивільного права • Якість реалізації кримінального лісового законодавства • Якість судових рішень щодо лісів • Визнання та дотримання майнових прав Блок 5 - Економічна ефективність, справедливість та стимули • Підтримка сталого використання лісів • Стимули для сталого використання і штрафи за порушення • Ціни лісових товарів • Комерційна торгівля деревиною та лісові виробництва • Справедливий розподіл вигоди від лісів • Ринкові інститути • Лісові доходи і витрати
--	---

Базові категорії включають 21 основну компоненту, та 75 складових компонент для проведення оцінки стану управління лісами (додаток А). Для кожної складової компоненти були визначені проблемні питання управління, а також зацікавлені сторони, що приймають участь у їх вирішенні (органи державної влади, місцевого самоврядування, установи та організації та інші).

Додатково, для виявлення та оцінки ролі учасників процесу управління лісами були підготовлені оглядові схеми їх зв'язків [5]. Подібні net-мар схеми наочно відображають проблемні області та учасників процесу управління (додаток А).

Як політекономічний інструмент, - набір критеріїв охоплює весь перелік проблем управління лісами, а сукупно з net-мар аналізом, дає можливість наочно виявити сфери державного управління, що потребують змін. Разом з тим, слід розуміти, що прикладів ефективно вирішених управлінських завдань звичайно набагато більше, але вони не є об'єктами даного аналізу.

Характеристичні оцінки проблем управління лісами

Наведені нижче підсумкові оцінки базуються на аналізі таблиць, що містять описи проблем та завдань державного управління (додаток А, таблиці А.1-А.5), а також розгляді схем цих завдань у вигляді зв'язків між учасниками процесів управління (додаток А, рис. А.1-1 – А.5-7).

Прозорість, підзвітність та участь громадськості

Ключові тези, сформовані на основі аналізу таблиці А.1 (додаток А):

Критерії участі громадськості в плануванні лісгосподарської діяльності лише формуються *(вимоги публікації звітів про фінансово-господарську діяльність підприємств тільки впроваджуються)*.

На рівні міністерств механізми участі громад та вплив на рішення не завжди чітко структуровані *(терміни публічних повідомлень про підготовку нормативно-правових актів не завжди дотримуються; не завжди при утворенні об'єктів ПЗФ враховуються інтереси громади)*.

Від Держлісагентства та ОУЛМГ зацікавлені сторони насамперед вимагають прозорого розподілу деревини, та інформації про обсяги заготівель *(функції Мінпромполітики щодо підготовки правил торгівлі деревиною здійснює Держлісагентство; слабкість автономних організацій для моніторингу діяльності підприємств та ОУЛМГ)*.

ОУЛМГ не мають повноважень державного управління підприємствами інших ЦОВВ та комунальними лісгоспами *(які не беруть участі в колегіях ОУЛМГ; моніторинг їх діяльності з боку ОУЛМГ не здійснюється; форми торгівлі встановлюють самостійно; єдиний управлінський канал - лісовпорядкування)*.

Місцеві ради залежать від горизонтальних зв'язків з лісгоспами *(доступ до планів лісовпорядкування обмежений; плани забезпечення місцевого населення деревиною є факультативними; немає прогнозних оцінок потреби в будівельній деревині; наявні ризики неконтрольованого використання недеревних ресурсів лісу)*.

Така форма контролю як інститут громадських інспекторів не розвинена.

Немає недержавних громадських організацій, т.з. watchdogs, що б здійснювали незалежний моніторинг діяльності міністерств щодо виконання функцій з управління лісами *(моніторинг діяльності здійснюють лише міжнародні проекти а не неурядові організації)*.

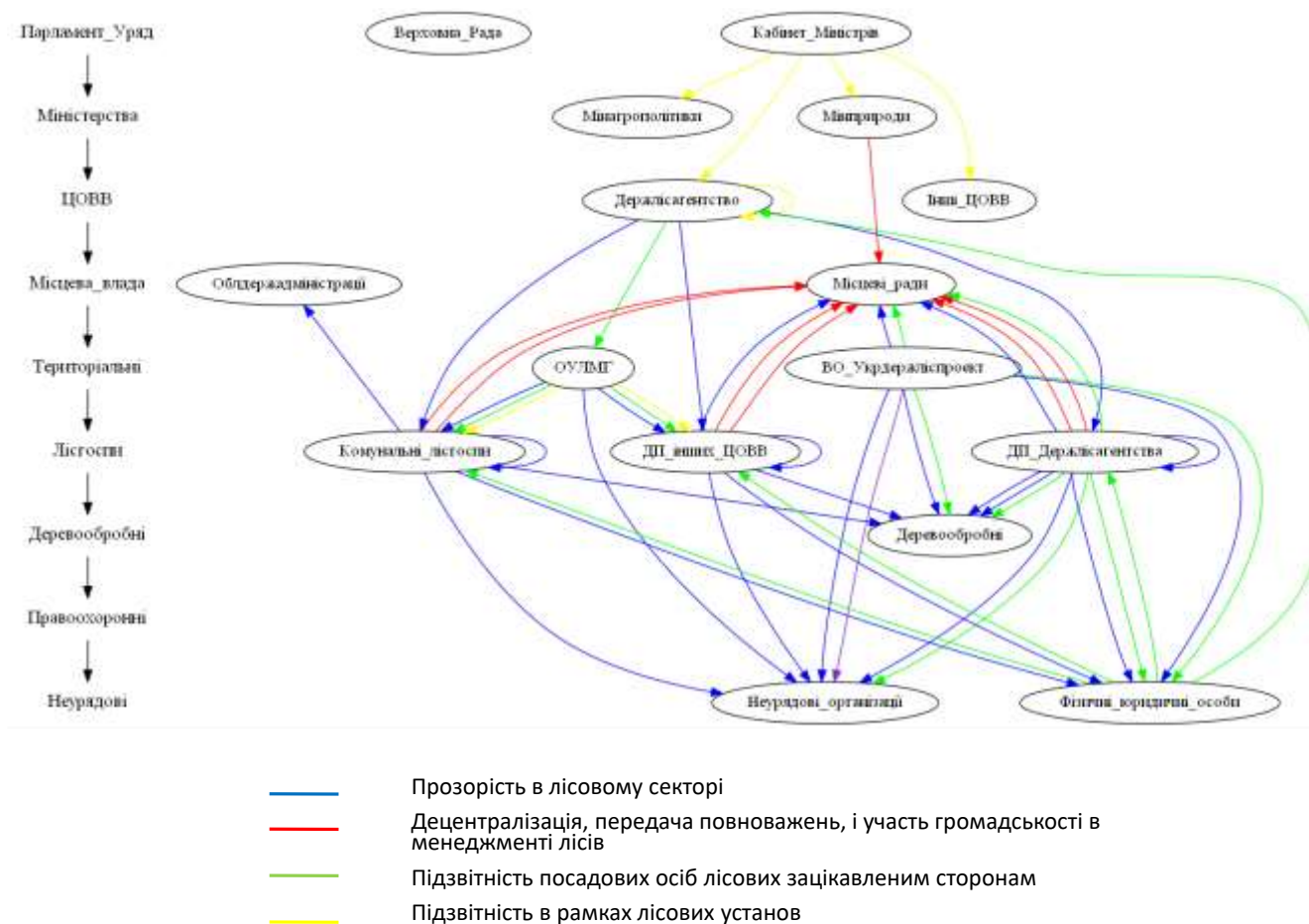


Рис. 2.1. Схема групи завдань лісоуправління 1: Прозорість, підзвітність та участь громадськості

Стабільність лісових установ

Ключові тези, сформовані на основі аналізу таблиці А.2 (додаток А):

В умовах, коли Верховна Рада не має надійних механізмів оцінки ризиків законодавчих рішень (*про що свідчать законопроекти про бюджетну децентралізацію та корпоратизацію лісгоспів*), а Кабінет Міністрів недооцінює роль лісів та лісового господарства (*тому досі відсутня нова програма «Ліси України»*), прямий вплив на стабільність Держлісагентства мають міністерства.

Поточні ризики зміни підпорядкування чи зміни бюджетів безпосередньо пов'язані з питанням статусу ЦОВВ (*наприклад, Мінприроди не має територіальних органів управління, тому передача Держлісагентства в його підпорядкування автоматично поставитиме питання про існування ОУЛМГ*). За відсутності бюджетного фінансування, серед шляхів вирішення питання збереження та відновлення діяльності підприємств степового регіону, може розглядатися передача функцій з управління цими підприємствами на місцевий рівень.

Скорочення видатків на державне керівництво у сфері лісового господарства також піднімає питання оптимізації структури Держлісагентства у складі Мінагрополітики.

Держлісагентство та обласні управління лісового та мисливського господарства (ОУЛМГ) потребують розробки принципів управління без господарської функції (зміна керівництва агентства пов'язана з ризиками зміни ключових завдань діяльності підприємств через відсутність лісової політики; потреба розробки принципів управління без здійснення господарської функції; нестача бюджетного фінансування без механізму внутрішнього перерозподілу коштів).

Державні підприємства потребують закінчення процесу оформлення правовстановлюючих документів, а їх лісова охорона уточнення статусу правоохоронних органів (державна лісова охорона має статус правоохоронних органів, включаючи право контролю за дотриманням лісового законодавства в лісах інших лісокористувачів (конфлікт інтересів); потребує удосконалення механізм укладання угод на проведення лісогосподарських заходів; використання ділянок лісового фонду на території населених пунктів; надання лісів в довгострокове тимчасове користування (правовстановлюючі документи на землю не отримані, а розпорядження лісами вже здійснюється)).

Місцеві громади можуть вимагати виділення частки у спільній власності на комунальні ліси згідно законодавства.

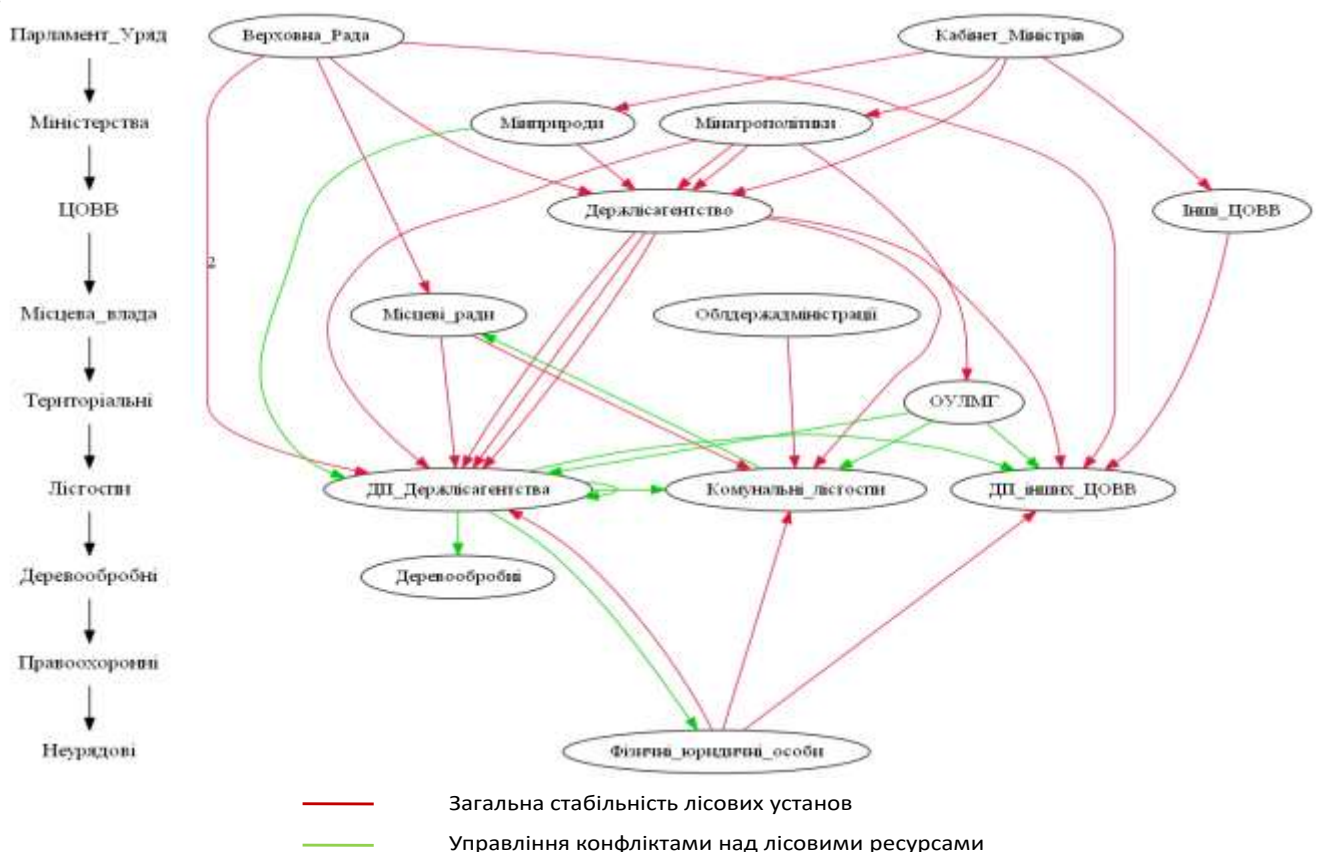


Рис. 2.2. Схема групи завдань лісоуправління 2: Стабільність лісових установ

Якість лісової адміністрації

Ключові тези, сформовані на основі аналізу таблиці А.3 (додаток А):

Держлісагентство та ОУЛМ мають конфлікт інтересів щодо здійснення контролю та оцінки господарської діяльності (відсутність аналізу ефективності нагляду за дотриманням лісового законодавства; примат відомчих інтересів; нерегулярність лісових обліків, нестача професійних кадрів у «нелісових регіонах»; недовиконання планів рубок догляду, концентрація лісосік, «ненормовані» обсяги санітарних рубок, самостійне визначення податкової бази,)

Попри це Держлісагентство та ОУЛМ зберігають достатній регулярний вплив на підпорядковані підприємства (*практика застосування «порогових» оцінок для розмірів незаконних рубок, площі пожеж тощо; маніпулювання цінами на аукціонах без формули початкової ціни; дисбаланс поставок деревини на експорт та внутрішній ринок*). При цьому відсутня адміністративна взаємодія з підприємствами інших ЦОВВ та комунальними лісгоспами.

Відчувається нестача програмних інвестицій в розвиток лісового господарства (*недофінансування з бюджету, застарілість матеріально-технічної бази підприємств*), що серед іншого, обумовлено відсутністю моніторингу результатів державної цільової програми .

В результаті, у відомства залишається все менше стимулів, насамперед фінансових, для підтримки підприємств, практикуючих відповідальне використання лісів.

Зовнішні умови також не сприяють поліпшенню діяльності лісової адміністрації:

Парламентом не прийнята лісова політика (*відсутній законодавчий акт «Про лісову політику України»; функціональна класифікація видатків Державного бюджету не пов'язана із заходами державної цільової програми; не визначені повноваження зі здійснення контролю обласних державних адміністрацій*).

Уряд дотримується практики призначення «політичного» керівництва (*немає моніторингу стану виконання державної програми; непрофесійне політичне керівництво за квотним принципом; лобіювання «міністерських» ініціатив*).

Низька ефективність діяльності правоохоронних органів щодо боротьби з корупцією, а по суті її імітування, поряд з численними перевірками діяльності лісгоспів (*низька ефективність у справах про корупцію; антикорупційні заходи спрямовані на нижчі ланки управління; планові «політичні» активності правоохоронних органів; низький відсоток відшкодування збитків за рішеннями судів*).

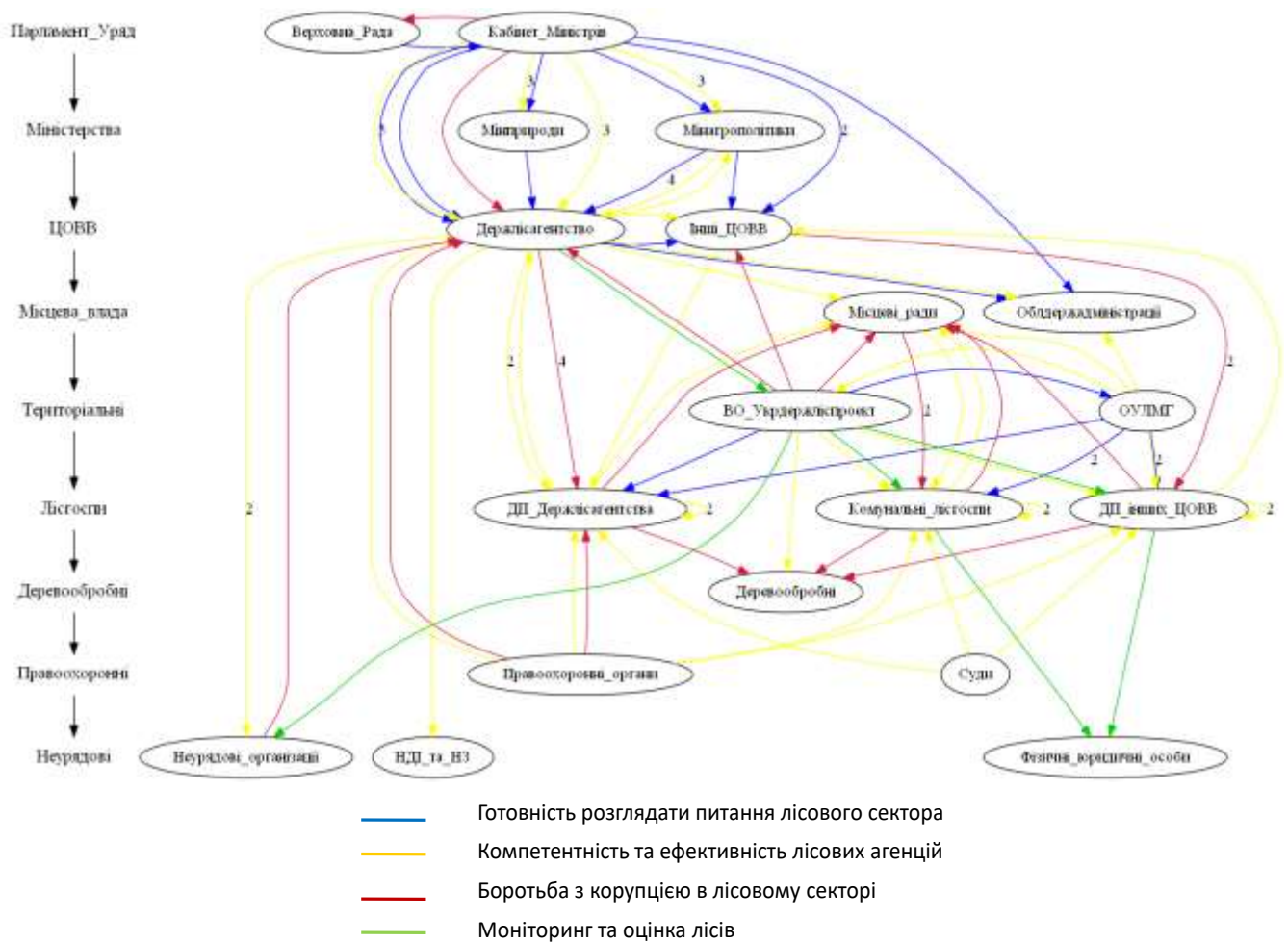


Рис. 2.3. Схема групи завдань лісоуправління 3: Якість лісової адміністрації

Узгодженість лісового законодавства та дотримання закону

Ключові тези, сформовані на основі аналізу таблиці А.4 (додаток А):

Зміни в системі лісового законодавства відбуваються занадто повільно.

Лісове законодавство не є об'єктом постійної уваги Верховної Ради (*норми лісового законодавства допускають overreaching (як у випадку з довгостроковим тимчасовим користуванням лісами); комунальні лісгоспи не в рівних умовах з державними підприємствами щодо правовстановлюючих документів на землю; ліси не є об'єктом ряду цивільно-правових угод; залишаються складнощі з розмежуванням земель державної та комунальної власності).*

Помітна інерція Кабінету Міністрів щодо зміни підзаконних актів (*потребує зміни постанови №665, що узаконила накладання штрафів на підприємства; потребує поліпшення процесуальне провадження справ про незаконні рубки; необхідне удосконалення поділу лісів на категорії).*

Мінагрополітики де-факто не є нормотворчим органом щодо лісового господарства, функції з підготовки проектів підзаконних актів перекладені на Держлісагентство.

Крім виконання функції «прихованого» нормотворення Держлісагентство також впроваджує «відомчі» правила (*щодо аукціонів, електронного обліку, відводу та таксації лісосік,*

лісовпорядкування). Щоб запровадити ці правила на рівні держави, - в агентства не вистачає повноважень.

Наслідки такої інерції досить суттєві. Як свідчить реєстр судових рішень, суди послідовно дотримуються позиції щодо стягнення штрафів з державних підприємств та посадових осіб лісової охорони (правоохоронного органу) за невиявлені незаконні рубки (*керуючись помилковими нормами законодавства*). Причому часто за позовами екологічної інспекції, яка до правоохоронних органів не відноситься.

Як наслідок, лісгосподарські підприємства не завжди зацікавлені у виявленні реального стану справ з незаконними рубками (*через потенційну загрозу штрафів, провадження кримінальних та адміністративних справ*).

На рівні територіальних громад - соціальний діалог також потребує нормативної бази (*виділення соціально значимих ділянок потребує зміни нормативних актів; немає державного лісового кадастру*).

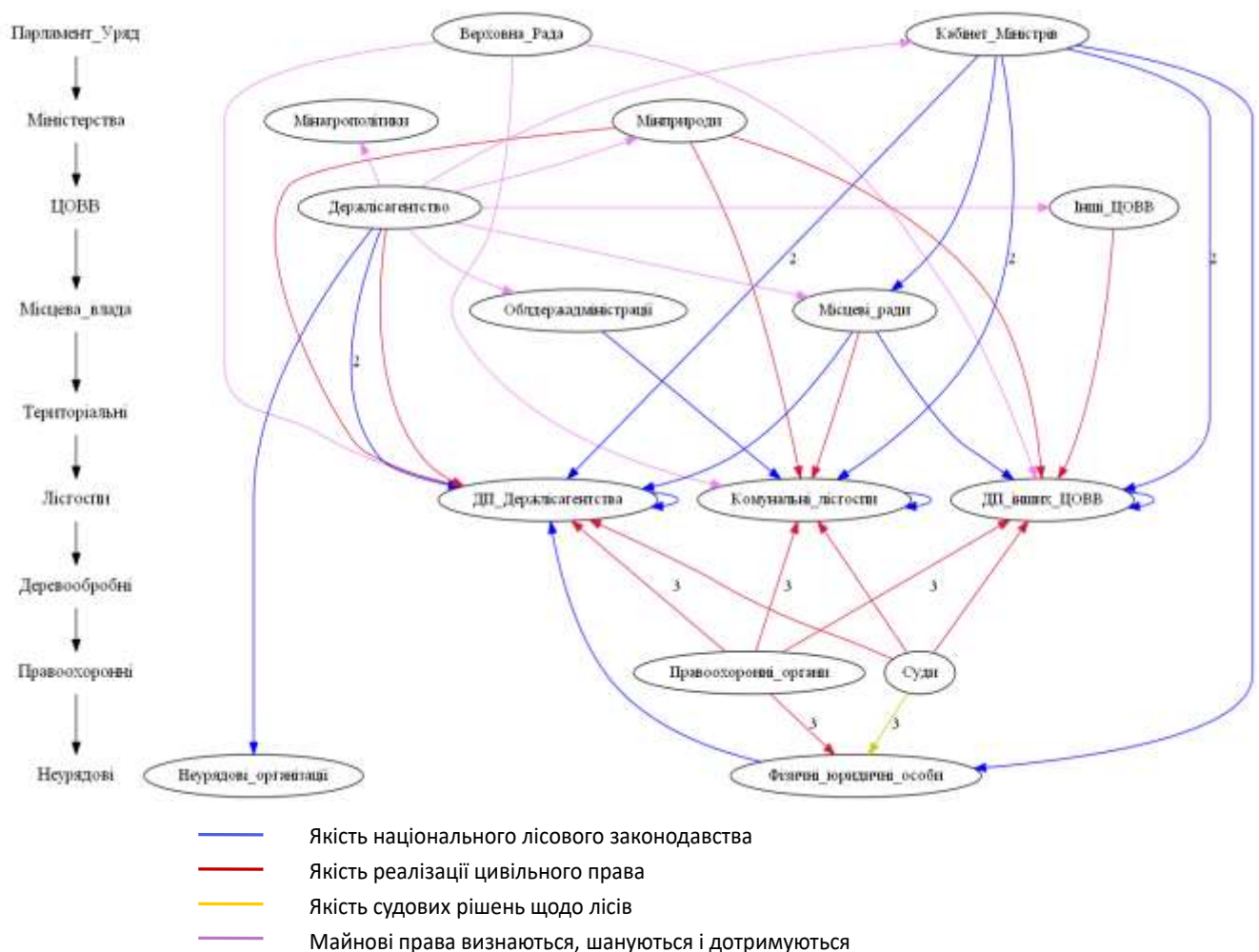


Рис. 2.4. Схема групи завдань лісоуправління 4: Узгодженість лісового законодавства та дотримання закону

Економічна ефективність, справедливість та стимули

Ключові тези, сформовані на основі аналізу таблиці А.5 (додаток А):

Законодавче регулювання економіки лісового господарства недосконале (*закон про мораторій на експорт круглої деревини обмежує економічні умови діяльності лісогосподарських підприємств; податки від спеціального використання деревини не є рентними за природою*).

Уряд займає консервативну позицію щодо зміни підзаконних актів (*штрафи за незаконні рубки не диференційовані; розмір бюджетного фінансування охорони лісів недостатній*).

Для забезпечення ефективності, справедливості та стимулів необхідний незалежний державний регулятор ринку деревини. Функції регулятора ринку деревини, замість Мінпромполітики, зараз виконує Держлісагентство, виступаючи при цьому також найбільшим поставником необробленої деревини на ринок. Власна переробка державних підприємств залишається низько-технологічною, і для підвищення конкурентоздатності потребує концентрації.

Деревообробні підприємства вимагають удосконалення правил ринку, зокрема, форм торгівлі (*відсутні довгострокові інвестиції через відсутність довгострокових контрактів; затримка із прийняттям правил торгівлі; аукціонні ціни не базуються на попиті та пропозиції; процес ціноутворення комунальних підприємств не аналізується*).

Контроль вторинного ринку з боку правоохоронних органів відсутній.



Рис. 2.5. Схема групи завдань лісоуправління 5: Економічна ефективність, справедливість та стимули

Результати аналізу ролі зацікавлених сторін

На політичному рівні:

Верховною Радою не ухвалена лісова політика, а лісове законодавство не є об'єктом постійної уваги парламентарів. Слабкий зворотній зв'язок з Держлісагентством, обумовлює також відсутність належних механізмів оцінки економічних ризиків при прийнятті законів.

Уряд займає переважно консервативну позицію щодо розвитку галузі. Це проявляється у недофінансуванні заходів з ведення лісового господарства та інерції в зміні важливих нормативних актів.

Можлива недооцінка ролі лісів та лісового господарства пов'язана з відсутністю моніторингу результатів державної цільової програми.

Міністерства мають безпосередній вплив на стабільність (статус та характер діяльності) Держлісагентства, але не мають регуляторних механізмів забезпечення економічної ефективності лісового господарства. Через відсутність спеціалістів, управлінські функції міністерств щодо лісів фактично перекладені на Держлісагентство.

По вертикалі управління центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісових відносин:

Часті політичні зміни керівництва Держлісагентство та ОУЛМГ не зупинили тенденцію до скорочення бюджетних видатків на лісове господарство. При цьому в бюджеті 2016 року видатки на ведення лісового господарства не передбачено взагалі. Це призвело до критичного стану лісових господарств півдня та сходу України, оскільки внутрішній механізм акумуляції та перерозподілу коштів в системі підприємств Держлісагентства так і не був створений.

Не усунутий також конфлікт контрольних та господарських інтересів. ОУЛМГ не відіграють роль територіальних органів управління, та мають слабкий управлінський зв'язок з підприємствами інших ЦОВВ та комунальними лісгоспами.

У разі збереження господарських функцій, в системі управління зберігаються існуючі корупційні ризики.

У разі розподілу функцій, Держлісагентство може претендувати на повноваження державного регулятора ринку необробленої деревини.

Господарська діяльність держлісгоспів знаходяться під регуляторним впливом ОУЛМГ та Держлісагентства, і саме підприємства зацікавлені у професійному господарському менеджменті на рівні держави та областей.

Через відсутність реальних повноважень, але реальне збільшення тяжкості покарань, посадові особи лісгосподарських підприємств зацікавлені у знятті з державної лісової охорона статусу правоохоронних органів.

Використання досвіду реформування лісових організації країн з перехідною економікою

Щодо пошуку аргументів збереження статусу ЦОВВ, доцільно звернутися до вивчення досвіду реформування лісових організацій країн Східної Європи. Подібне дослідження виконане групою PROFOR в 2005 році [6].

Про різноманіття організаційних підходів щодо визначення органів, які надають «лісові» послуги, свідчить порівняльна таблиця країн з перехідною економікою та країн Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) (табл. 7). Аналіз таблиці дозволив авторам дослідження зробити ряд висновків про реформи організаційних структур лісових організацій:

- Досі проведено дуже мало емпіричних досліджень, які показують, що організаційні структури, самі-по-собі, є ключовими елементами процесу реформи. Навпаки, все більше стає очевидним, що функціональна форма лісових організацій не має значення. Дуже різні моделі можуть бути успішними, і дуже різні моделі можуть бути невдалими.
- Немає змістовної моделі «гарної» лісової організації, чи моделі фінансування лісової організації, ні серед країн з перехідною економікою, ні серед країн Організації економічного співробітництва та розвитку.
- Найбільш складним аспектом організаційного переходу є питання як трансформувати фінансово замкнуті лісові організації від централізованих планових інституцій із сильними регуляторними функціями в організації, фундаментальна роль яких полягатиме в наданні послуг, в умовах коли публічні видатки на них мають видаватися в умовах все зростаючого скорочення джерел фінансування.
- Загальноприйнято, що публічні функції, пов'язані з охороною лісів та лісовим менеджментом повинні фінансуватися за рахунок бюджетних видатків. Чи повинні ці фінансові потоки бути пов'язані з тими, що збираються з державних лісогосподарських підприємств залишається відкритим питанням.

Таблиця 7. Організаційний підходи до надання «лісових» послуг в країнах з перехідною економікою та країнах Організації з економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)

	Країни з перехідною економікою											Країни ОЕСР									
	Албанія	Боснія і Герцеговина	Болгарія	Хорватія	Грузія	Латвія	Сербська Республіка	Румунія	Російська Федерація	Словаччина	Туреччина	Австрія	Бельгія	Канада	Фінляндія	Франція	Німеччина	Ірландія	Нова Зеландія	Великобританія	США
Як надаються послуги?																					
Політика та законодавство																					
1. Параметри політики	Д	М	М	М	М	М	М	М	М	М	М	М	ІН, Дц	М	Д	М	М, Дц	М	М	Д	Д, Дц
2. Законодавство і регулювання	Д	М	М	М	Д,М	Д	М	М, ДП	М	М	М	Дц	Дц	Дц	М	М	М, Дц	М	Д	Д	Д, Дц
3. Виконання нормативно-правової бази	Д	Д	Д	Д, ІН	Д,М	Д	Д	М, ДП, ІН	Д	Д	Д	Дц	Дц	Дц	Д	ДП	М, Дц	Д	Д	Д	Дц
Послуги з ведення лісового господарства																					
1. Лісовпорядкування	Д	М, Д, Дц	Д	ДП	Д	Д	Д	НД, П	Д, Дц	ДП, П	Д	ДП, Дц	Дц	Дц	Д	ДП	ДП, Дц	ДП	П, ДП	П, Д	Дц
2. Боротьба з лісовими пожежами та шкідниками	Д	Д, ДП	Д	Д, ІН	Д	Д	ДП	ДП	Д, Дц	ДП	Д	ДП, Дц	Дц	Дц	ДП	ДП, Д	ДП, Дц	ДП	П, ДП	Д	Дц
3. Лісова інвентаризація	Д	Д, ДП	Д	ДП	Д	Д	ДП	ДП	Д, Дц	ДП, П	Д	НД	Дц	Дц	Д	Д	ДП, Дц	Д	Д	П, Д	Дц
4. Будівництво та обслуговування лісових доріг	НП	ДП	Д	ДП	Д,П	ДП	ДП	М, ДП	Дц, П	ДП	Д	ДП, Дц	Дц	Дц	Дц	ДП	ДП, Дц	ДП, Дц	ДП	Д	Дц, П
5. Відновлення (посадка) лісу	Д, Гр	Д, ДП	Д	ДП	Д	ДП	ДП	ДП	Дц	ДП	Д	ДП, Дц	Дц	Дц	ДП	ДП	ДП, Дц	ДП	П, ДП	ДП	Дц, П
6. Управління рекреаційним використанням	Д, Б	НП	Д, ІН	ДП	Д, Б	ДП	Н	ДП	Дц, П	ДП	Д	ДП, Дц	Дц	Дц	ДП, ІН	ДП, С	ДП, Дц	ДП	П, ДП	ДП	Дц
7. Управління охороною природи	Д, Б	ДП	Д, ІН	Б	Б	Б	ДП, Б, ІН	ДП, Б, Гр	Б, Дц	Б	Б	Б, П	Дц	ДП, ІН	ДП	Б, Дц	Б, П, ДП	Б, П	Б, Д	Б, Дц	
8. Управління послугами навколишнього середовища, такими як охорона водозбірних басейнів	Д, Гр	М, Дц	Д	ДП	Д	ДП	Н	ДП	Д, Дц	ДП	Д	ДП, Дц	Дц	Дц	ДП	ДП	ДП, Дц	ДП	П, ДП	Д, ДП	Дц

	Країни з перехідною економікою											Країни ОЕСР									
	Албанія	Боснія і Герцеговина	Болгарія	Хорватія	Грузія	Латвія	Сербська Республіка Румунія	Російська Федерація	Словаччина	Туреччина		Австрія	Бельгія	Канада	Фінляндія	Франція	Німеччина	Ірландія	Нова Зеландія	Великобританія	США
Інші послуги																					
1. Продаж деревини та виробів з неї в державних лісах	Д	Д,ДП	Д	ДП	Д	ДП	ДП	ДП	Д,Дц	ДП	Д	ДП, П	Дц	Дц	ДП, П	ДП	ДП, Дц, П	ДП	П, ДП	ДП	Дц, П
2. Продаж недеревних продуктів в державних лісах	Д	Д,ДП	Д	ДП	Д	ДП	ДП	ДП	Дц,П	ДП	Д	ДП, П	Дц	Дц	ДП, П	ДП	ДП, Дц, П	ДП	П, ДП	ДП	Дц, П
3. Маркетингові послуги (як деревних, так і недеревних лісових продуктів)	Д	Д, ДП	Д	ДП	Д	ДП	ДП	ДП, Д, П	Дц, П	ДП	Д	ДП, П	Дц	П, Дц	ДП, П	ДП	ДП, Дц, П	ДП	П, ДП	ДП	Дц, П
4. Соціально-економічні послуги для місцевих громад, з лісів державної власності (дрова, недеревні продукти лісу, випас худоби і т.д.)	Д,ГР	Д, ДП	Д	ДП	Д, ГР	Д,Д П	ДП	ДП	Дц, П	ДП	Д	ДП	Дц	Дц	ДП	ДП	ДП, Дц, П	ДП	Д	Д	Дц
5. Лісові послуг з надання допомоги (знань) приватним власникам/користувачам	НП	Д, ДП	НП	НП	НП	П	НП	Д, ДП	НП	НП	НП	Д	Дц,П	Дц	Д	Д	Дц	Д	Д	Д	Д, Дц

Організаційний підхід до надання послуг:

М: Міністерство, яке відповідає за лісове господарство

Д: Департамент, Генеральна дирекція, управління або відділ, як правило, в міністерстві

ДП: Державне підприємство, яке працює з комерційною метою

П: Безпосередньо приватний сектор чи делеговані державою установи

Гр: Невеликі делеговані громади чи приватні користувачі

Дц: Децентралізованого підпорядкування у системі федерального типу (можуть працювати на комерційних чи некомерційних умовах)

Б: Департамент або Генеральний директорат відповідальний за збереженням біорізноманіття

Нп: Немає ефективної процедури надання послуги

НД: Лісовий науково-дослідний інститут або спеціалізований науково-дослідний інститут

Н: Нечітко або невизначено

Ін: Інші установа

Зважаючи на загальні умови реформування лісових організацій країн Східної Європи, при проведенні змін в системі державного управління лісами в Україні, важливо приймати до уваги, що до останнього часу у безпосередньому підпорядкуванні Держлісагентства функціонували організації, що забезпечують публічні «лісові» функції, переважно за рахунок державного бюджетного фінансування. Згідно Класифікатора видів економічної діяльності [41] більшість публічних послуг відносилася до групи «Надання допоміжних послуг у лісовому господарстві» (табл. 8). Керівництво цими організаціями та установами, серед іншого, стверджувало роль Держлісагентства як центрального органу виконавчої влади з питань лісового господарства.

Таблиця 8. Публічні «послуги» в лісовому господарстві та державні організації, що їх надають

Клас	Назва видів економічної діяльності та пояснення до них	Організації, що надають послуги
02.40	Надання допоміжних послуг у лісовому господарстві	
	таксація лісу	ВО «Укрдержліспроект»
	консультування з питань ведення лісового господарства	
	оцінку будівельного лісу	
	гасіння пожеж і протипожежний захист лісів	Українська державна база авіаційної охорони лісів
	боротьба зі шкідниками лісу	Державні спеціалізовані лісозахисні підприємства - 8

Перелік виконуваних державою послуг в лісовому господарстві включає також проектування лісових доріг (Укрдінроліс), лісове насінництво (Український лісовий селекційний центр), електронний облік деревини (ДП «ЛПАЦ»). За потреби він може бути розширений Держлісагентством, наприклад, щодо проведення лісової меліорації.

В 2016 році, критична нестача бюджетного фінансування призвела до ускладнення або ж неможливості виконання державою ряду публічних функцій (лісовпорядкування, авіалісохорона, лісозахист). Це означає, що Держлісагентство втрачає суттєві аргументи на користь збереження як ЦОВВ, а «некерована» реформа державного управління лісами цілком може привести до незворотних негативних наслідків.

Висновки

1. Протягом періоду незалежності, статус центрального органу з питань лісового господарства поступово знижувався. Це відбувалося, як правило, при проведенні чергової оптимізації системи центральних органів виконавчої влади з метою підвищення ефективності державного управління.

Зміни, що відбулися в системі органів виконавчої влади, привели до послаблення вертикальних зв'язків в системі державного управління лісами. Держлісагентство продовжує виконувати роль центрального органу виконавчої влади, проте перестало бути центром прийняття рішень щодо управління лісами.

2. Попри підпорядкування різним міністерствам, до 2015 року Держлісагентство зберігало статус головного розпорядника бюджетних коштів і відносну фінансову самостійність. Втрата цього статусу нині обмежує можливості відстоювання агентством необхідного розміру фінансування перед урядом.

Міністерство аграрної політики як головний розпорядник бюджетних коштів не зрозуміло природи та доцільності витрат на охорону та захист лісів, і при формуванні Державного бюджету на 2016 рік зайняло пасивну позицію щодо потреби фінансування лісового господарства. Керівництво Держлісагентства, декларуючи політичну відповідальність за проведення реформи шляхом утворення єдиного господарюючого суб'єкта, не підготувало ні економічних розрахунків ні нормативно-правових актів щодо його створення. Як наслідок, лісове господарство увійшло в період штучної системної кризи державного управління лісами.

3. На відміну від статусу, завдання та цілі діяльності центрального органу з питань лісового господарства, що були визначені рядом положень про його діяльність, досі залишаються практично незмінними.

Наприклад, відповідно до покладених на нього завдань, Держлісагентство повинно координувати діяльність лісової охорони інших постійних лісокористувачів і власників лісів. Формальних перешкод щоб Держлісагентству відгравати роль органу державного управління всіма лісами держави немає.

4. Землі лісогосподарського призначення, що знаходяться у постійному користуванні державних лісових господарств Держлісагентства, наразі складають понад 8 млн. га. Станом на 2016 рік - це основний територіальний ресурс державних земель, зібраних під управлінням одного державного відомства. Попри порівняно незначний загальний внесок державного лісового сектору у валовий внутрішній продукт, управління таким відносно значним територіальним базисом державної власності, яким нині є землі лісогосподарського призначення – цілком відповідає місії окремого міністерства.

5. Зважаючи на політичні наміри з подальшого реформування лісової галузі, для того щоб зберегти статус центрального органу виконавчої влади Держлісагентству слід довести до політичного керівництва аргументи щодо збереження своєї ролі, та важливості виконання покладених на агентство повноважень.

Зокрема, якщо керуватися загальними тенденціями реформування лісових організацій в країнах з перехідною економікою, спрямованими на перетворення їх у органи, що надають «публічні» лісові послуги, Держлісагентству важливо зберегти керівництво організаціями, що знаходяться у його безпосередньому управлінні та надають ці послуги, а також розширити перелік таких послуг.

6. Як зовнішні так і внутрішні організаційні зміни керівництвом Держлісагентства розглядалися переважно у якості вимушених кроків, що безумовно впливало на якість та ефективність їх впровадження. Збереження повноважень, відновлення статусу, всі актуальні виклики реформування, повинні розглядатися з позицій об'єктивної оцінки ролі та функцій Держлісагентства.

В умовах втрати довіри працівниками галузі до реформування як процесу загалом і політичного керівництва галузі як його провідника зокрема, доцільно провести функціональне обстеження функцій Державного агентства лісових ресурсів України як центрального органу виконавчої влади.

7. Оцінка стану управління лісами, виконана в даній роботі, виявила досить значну кількість операційних викликів та проблем. Вирішення цих завдань вимагає переважно не політичних рішень, а належного нормативного реагування і забезпечення оперативного управління.

На відміну від функціонального обстеження, проведена оцінка дозволяє розглянути завдання управління не лише на рівні центрального органу виконавчої влади та його територіальних підрозділів, а й серед всіх учасників лісового сектору. Особи, що приймають управлінські рішення, можуть скористатися результатами дослідження для визначення спектру першочергових завдань управління лісами.

Список нормативно-правових актів

1. Закон про ліси в Українській Народній Республіці від 10.02.1919
2. Закон про ліси УСРР від 30.12.1923
3. Лісовий кодекс Української РСР від 13.12.1979
4. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 №3853-ХІІ
5. Закон України «Про внесення змін до Лісового кодексу України» від 08.02.2006 №3404-IV
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16.10.2012 № 5456-VI
7. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 № 514-V
8. Закон України «Про затвердження переліку об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» від 07.07.1999 №847
9. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010-2015 роки» від 16.09.2009 №977
10. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015» від 28.11.2011 № 1240
11. Положення про Міністерство лісового господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 р. № 413
12. Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджене Указом Президента України від 12 листопада 1997 р. № 1267
13. Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджене Указом Президента України від 14 серпня 2000 р. № 969
14. Положення про Державний комітет лісового господарства України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 р. № 883
15. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджене Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 458
16. Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2014 р. № 521
17. Указ Президента України «Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»» від 12.03.2012 № 187/2012
18. Указ Президента України «Про утворення Державного комітету лісового господарства України» від 29.07.1997 № 732/97
19. Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22.07.1988 №810
20. Указ Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» від 15.12.1999 № 1572/99
21. Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» 15.12.1999 № 1573/99
22. Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 року Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади» від 15.04.2005 № 658/2005

23. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010
24. Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР "Про вдосконалення управління лісовим господарством і лісовою промисловістю країни" від 10.03.1988 №342
25. Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР "Про генеральну схему управління народним господарством Української РСР" від 08.07.1988 №822
26. Постанова Ради Міністрів УРСР «Про вдосконалення управління лісовим господарством» від 12.07.1988 №182
27. Постанова Ради Міністрів УРСР «Про схему управління лісовою промисловістю» від 10.08.1988 №234
28. Указ Президії Верховної Ради «Про утворення союзно-республіканського Міністерства лісової промисловості Української РСР» від 10.08.1988 №6385-XI
29. Кабінету Міністрів України «Питання Міністерства лісового господарства України» від 21.07.1992 №413
30. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 липня 1992 р. № 413» від 05.10.1992 №565
31. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» від 13.06.2000 № 965
32. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади через відповідних міністрів» від 21.12.2005 №1229
33. Постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 № 442
34. Наказ Головного управління Державної служби України «Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади» від 29.07.2005 № 189
35. Наказ Головного управління Державної служби України «Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади» від 30.03.2010 № 84
36. Наказом Міністерства лісового господарства України від 30.09.1991 №119
37. Наказ Державного комітету лісового господарства України від 20.10.2004 №179
38. Рішення Ради національної безпеки і оборони України "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади" від 14.03.2005
39. Рішення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи «Про схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні» від 25.03.1988
40. Рішення Національної ради реформ «Про схвалення Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки» від 26.10.2015
41. Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики. «Прийняття та надання чинності Національним класифікатором України «Класифікація видів економічної діяльності ДК 009:2010» від 11.10.2010 №457

Список літератури

1. М.Орлов. Лесоуправление. – М.: ООО Издательский дом «Лесная промышленность», 2006. – 480 с.
2. Функціональне обстеження органів державної влади в умовах реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – с. – 82
3. План дій з реформування системи органів виконавчої влади в Україні. – Центр політико-правових реформ. Київ. – ТОВ «Конус-Ю», 2006
4. Roots for Good Forest Outcomes: An Analytical Framework for Governance Reforms. - The World Bank/ Agriculture and Rural Development Department/ Report No. 49572-GLB/ 2009
5. The Political Economy of Decision-making in Forestry: Using evidence and Analysis for Reform. – PROFOR/ Working paper/ 2015
6. Forest Institutions in Transition: Experiences and Lessons from Eastern Europe/ - Europe and Central Asia Region (ECSSD)/PROFOR/ 2005

Додаток А. Загальний огляд компонентів та завдань управління лісами

Таблиця А.1. Група компонентів та завдань лісоуправління 1: прозорість, підзвітність і участь громадськості

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
1-1. Прозорість в лісовому секторі (рис. А.1-1)	• Публічна доступність лісових даних, планів, законів, бюджетів, та іншої інформації, пов'язаної з використанням лісів та веденням лісового господарства	Інформація лісовпорядних планів повинна бути публічною	ВО «Укрдержліспроект»	Місцеві ради, деревообробні підприємства, НУО, фізичні та юридичні особи	blue
		Публічна інформація про планування лісгосподарської діяльності лісгоспів повинна бути доступна для НУО, фізичних осіб та деревообробних підприємств, а державні адміністрації та органи місцевого самоврядування мати безпосередній доступ до інформації комунальних та державних л/г відповідно	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ	Місцеві ради, деревообробні підприємства, НУО, фізичні та юридичні особи	blue
			Комунальні лісгоспи	Державні адміністрації, деревообробні підприємства, НУО, фізичні та юридичні особи	blue
	• Публічне повідомлення про будь-які очікувані дії лісового агентства	В колегіях ОУЛМГ доцільна участь представників інших постійних лісокористувачів	ОУЛМГ	Комунальні лісгоспи, ДП інших ЦОВВ	blueviolet
	• Прозорий розподіл деревини і недеревних продуктів лісу	Форми торгівлі визначені наказом Держлісагентства	Держлісагентство	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, комунальні лісгоспи	lightskyblue2
		Купівля деревини за собівартістю для потреб власної переробки	ДП Держлісагентства	ДП Держлісагентства	
			ДП інших ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Комунальні лісгоспи	Комунальні лісгоспи	
1-2. Децентралізація, передача	• Лісові громади мають інституційні ролі у створенні публічних правил та планів	Доповнення порядку поділу лісів на категорії (щодо соціально значимих територій)	Кабінет Міністрів України	Місцеві ради	violetred

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
повноважень, і участь громадськості в менеджменті лісів (рис. А.1-2)	ведення лісового господарства	Виділення соціально важливих територій	ВО «Укрдержліспоект»	Місцеві ради	
	• Доступність лісових ресурсів для місцевих громад	Доступність лісових ресурсів (деревних) для місцевих громад: Плани забезпечення населення паливною деревиною не є обов'язковими; Немає аналізу та прогнозних оцінок потреби населення у будівельній деревині	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	Місцеві ради	red
		Доступність лісових ресурсів (недеревних) для місцевих жителів: Ризик неконтрольованого добування недеревних ресурсів зловживаючи правом загального використання лісових ресурсів	Місцеві ради	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	• Підтримка рамок патисипативного управління лісами - Лісові установи реагують на публічний внесок - Процеси участі структуровані, щоб сприяти досягненню консенсусу	Інтереси громад не завжди враховані при створення об'єктів ПЗФ	Мінприроди	Місцеві ради	orangered
		Процеси участі громад в управлінні лісами не структуровані	Мінприроди ДП Держлісагентства ДП інших ЦОВВ Комунальні лісгоспи		
1-3. Підзвітність посадових осіб лісових зацікавленим	• Зворотній зв'язок із зацікавленими сторонами щодо лісових ресурсів та управління ними	Немає нормативного каналу управління лісовими ресурсами (крім лісовпорядкування та лісорубних квитків)	ОУЛМГ	ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	darkgreen

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
сторонам (рис. А.1-3)		Є вимога публікації звітів в Інтернеті, але не всі лісгоспи мають сайти	ВО «Укрдержліспроект»	Місцеві ради, Деревообробні підприємства, Неурядові організації, Фізичні особи	
			ДП Держлісагентства		
	• Наявність автономної організації для моніторингу діяльності	Слабкість автономної організації для моніторингу ДАЛР діяльності ОУЛМГ	Держлісагентство	ОУЛМГ	greenyellow
		Загальний моніторинг здійснюють міжнародні проекти	Неурядові організації	Держлісагентство ОУЛМГ	
	• Вплив і інтерес організацій громадянського суспільства до лісових питань	Не розвинений інститут громадських інспекторів	Фізичні особи	Держлісагентство ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	limegreen
1-4. Підзвітність в рамках лісових установ (рис. А.1-4)	- Управління у лісових установах / департаментах орієнтоване на підзвітність - Чітке затвердження стратегії управління лісами або цілей - Цілі і завдання управління лісами розподілені до відповідальних чиновників - Лісові чиновники провели оцінку і несуть відповідальність за невдачі, щоб досягти заявлених цілей	Немає державної цільової програми «Ліси України» на 2016 та наступні роки	Кабінет Міністрів	Мінагрополітики, Мінприроди, Держлісагентство, Інші ЦОВВ	yellow
		Результати попередньої програми «Ліси України» не оцінені і ніхто не поніс відповідальності за невиконання окремих показників	Держлісагентство	Держлісагентство	goldenrod
		Цілі та завдання управління лісами не спрямовуються ОУЛМГ	ОУЛМГ	ДП інших ЦОВВ Комунальні лісгоспи	gold

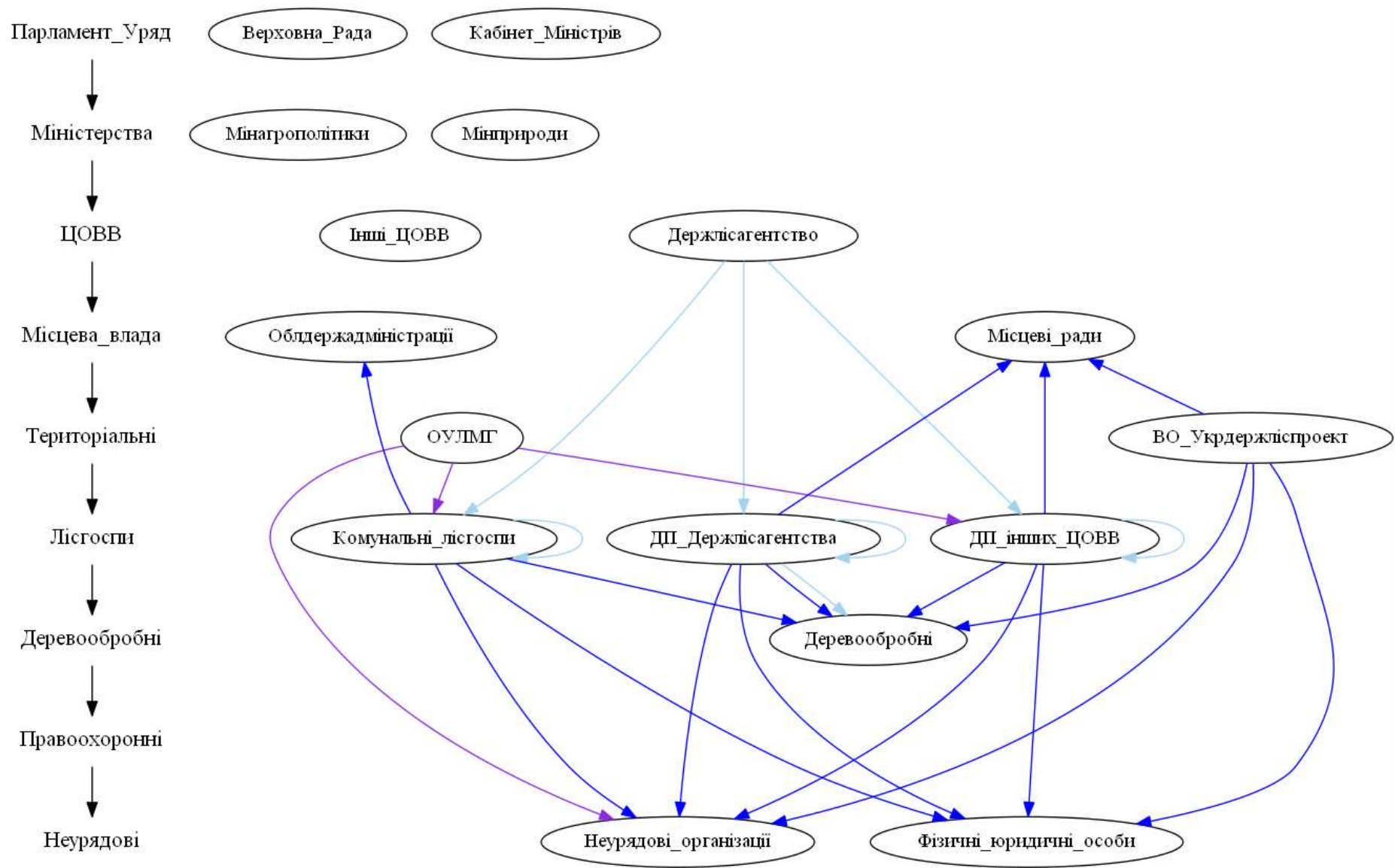


Рис. А.1-1. Схема завдань лісоуправління: Прозорість в лісовому секторі

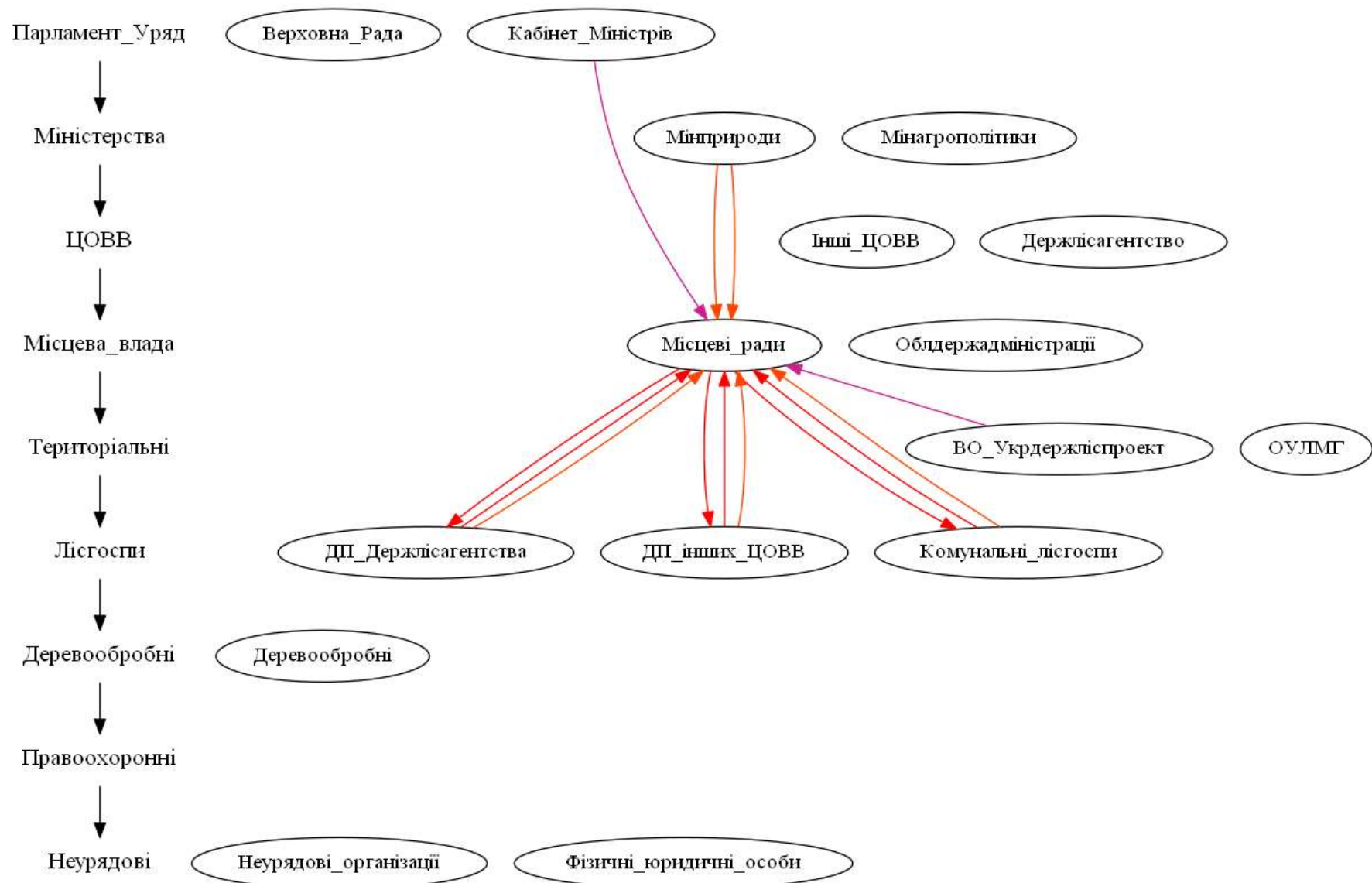


Рис. А.1-2. Схема завдань лісоуправління: Децентралізація, передача повноважень, і участь громадськості в менеджменті лісів

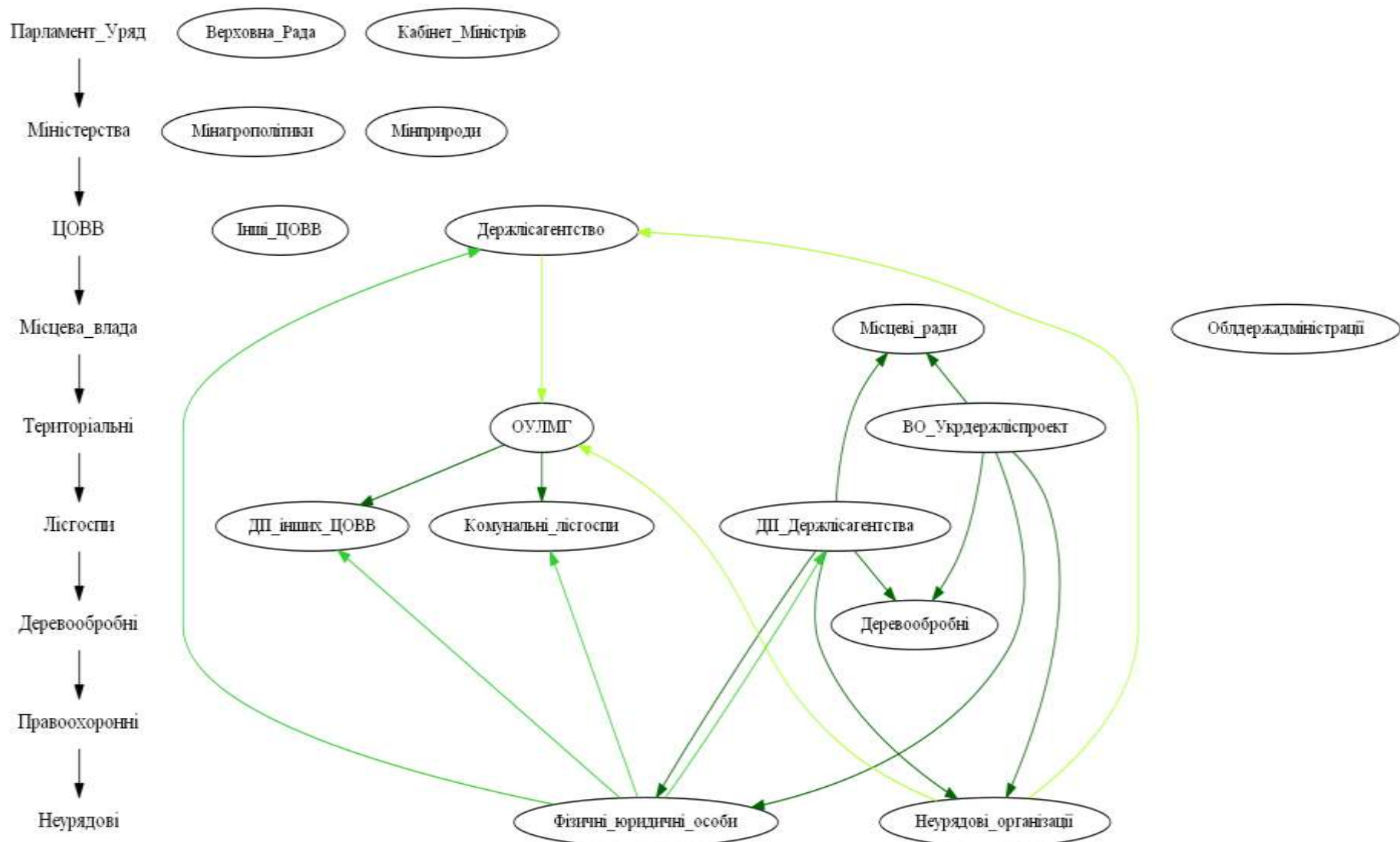


Рис. А.1-3. Схема завдань лісоуправління: Підзвітність посадових осіб лісових зацікавленим сторонам

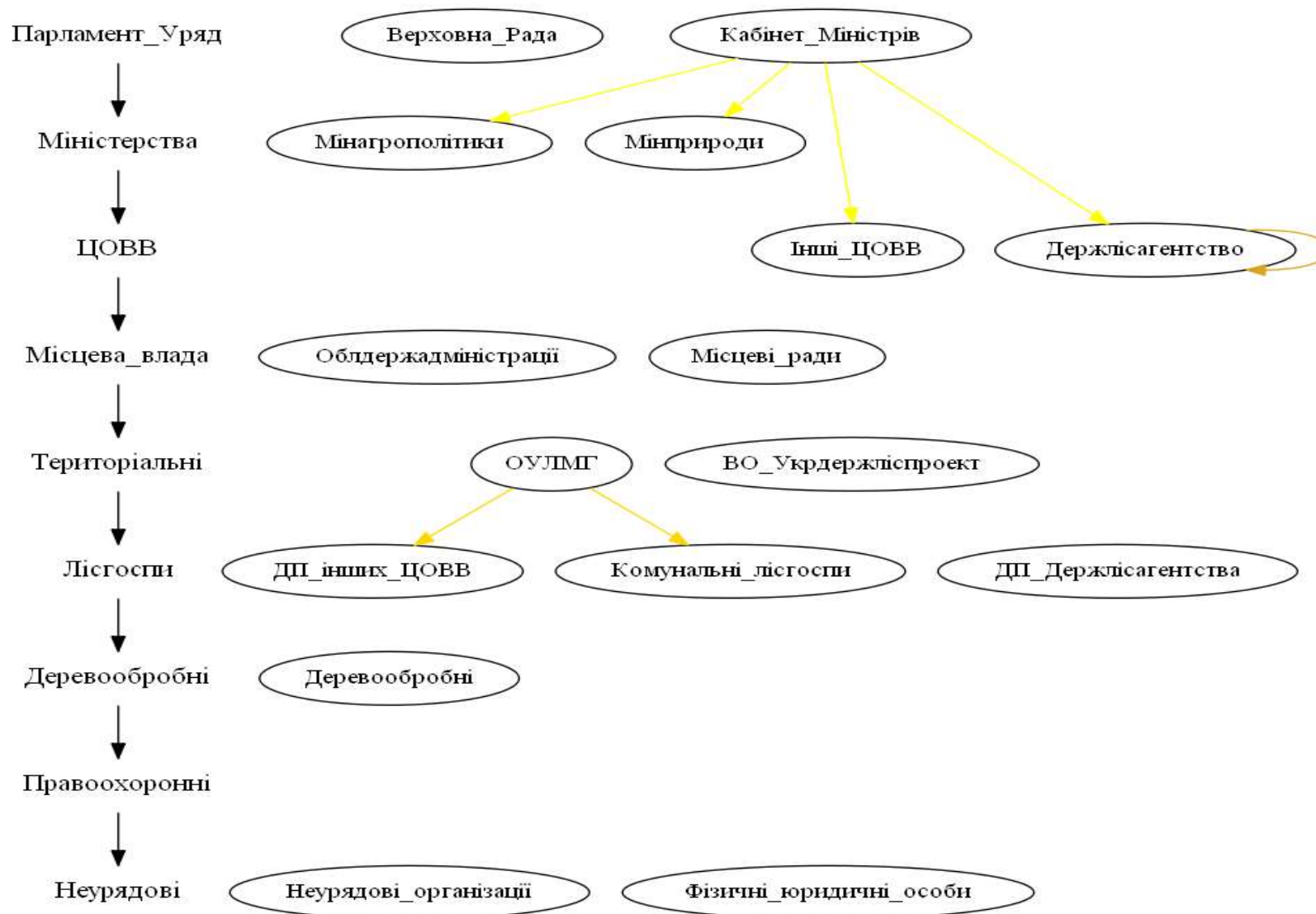


Рис. А.1-4. Схема завдань лісоуправління: Підзвітність в рамках лісових установ

Таблиця А.2. Група компонентів лісоуправління 2: Стабільність лісових установ та управління конфліктами

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
2-1. Загальна стабільність лісових установ (рис. А.2-1)	• Ризик для ведення лісового господарства від зміни організацій	Питання існування територіальних підрозділів у разі підпорядкування Держлісагентства Мінприроди	Держлісагентство	Мінприроди	crimson
		Розробка принципів управління без господарської функції	Держлісагентство	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	• Ризик для ведення лісового господарства від зміни бюджетів лісового агентства	Зміна статусу відомства	Мінагрополітики	Держлісагентство, ОУЛМГ	
		Припинення діяльності підприємств степового регіону	Мінагрополітики	ДП Держлісагентства	
	• Ризик для ведення лісового господарства від зміни лідерів	Зміна в плануванні роботи та фінансуванні	Мінагрополітики	Держлісагентство	
		Зміна ключових завдань діяльності державних підприємств через відсутність політики	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
			Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	
	• Ризик для ведення лісового господарства від зміни або суперечливих законів і політики та їх реалізації	Відсутня лісова політика та державна програма «Ліси України»	Кабінет Міністрів	Мінагрополітики, Мінприроди, Інші ЦОВВ, Держлісагентство	coral
		В Законі «Про державний бюджет» недостатні обсяги бюджетного фінансування	Верховна Рада	Держлісагентство	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
		Фінансування ведення лісового господарства з місцевих бюджетів	Верховна Рада	Місцеві ради	
		Корпоратизація лісгоспів	Верховна Рада	ДП Держлісагенства, ДП інших ЦОВВ	
		Нестача бюджетного фінансування без механізму внутрішнього перерозподілу коштів	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
	• Ризик для ведення лісового господарства через ненадійність прав власності	Оформлення прав користування землею поза межами населених пунктів	Облдержадміністрації	Комунальні лісгоспи	pink
		Оформлення прав користування землею в межах населених пунктів	Місцеві ради	ДП Держлісагенства, ДП інших ЦОВВ	
		Надання ділянок у довгострокове тимчасове користування	Фізичні та юридичні особи	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
2-2. Управління конфліктами, пов'язаними з лісовими ресурсами (рис. А.2-2)	• Помітна справедливість розподілу прав	Немає механізму контролю даних відводу лісосік лісорубним квиткам	ОУЛМГ	ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	green
		Територіальні громади не вимагають виділення частки у спільній власності на комунальні ліси	Комунальні лісгоспи	Місцеві ради	
		Неконтрольований механізм укладання угод на проведення лісгосподарських заходів	ДП Держлісагентства	Фізичні та юридичні особи	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	Рівень суперечливих вимог до державних лісів	Повноваження екоінспекції дублюють повноваження лісової охорони, на практиці статусно вищі за повноваження лісової охорони як «правоохоронного органу»	Мінприроди	ДП Держлісагентства	forestgreen
		ОУЛМГ не мають повноважень господарського управління	ОУЛМГ	ДП Держлісагентства	
		Статус правоохоронних органів	ДП Держлісагентства	ДП Держлісагентства	
		Здійснення державного контролю за дотриманням лісового законодавства	ДП Держлісагентства	ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
		Здійснення нагляду за законністю використання лісових ресурсів на території підприємств	ДП Держлісагентства	Деревообробні підприємства	

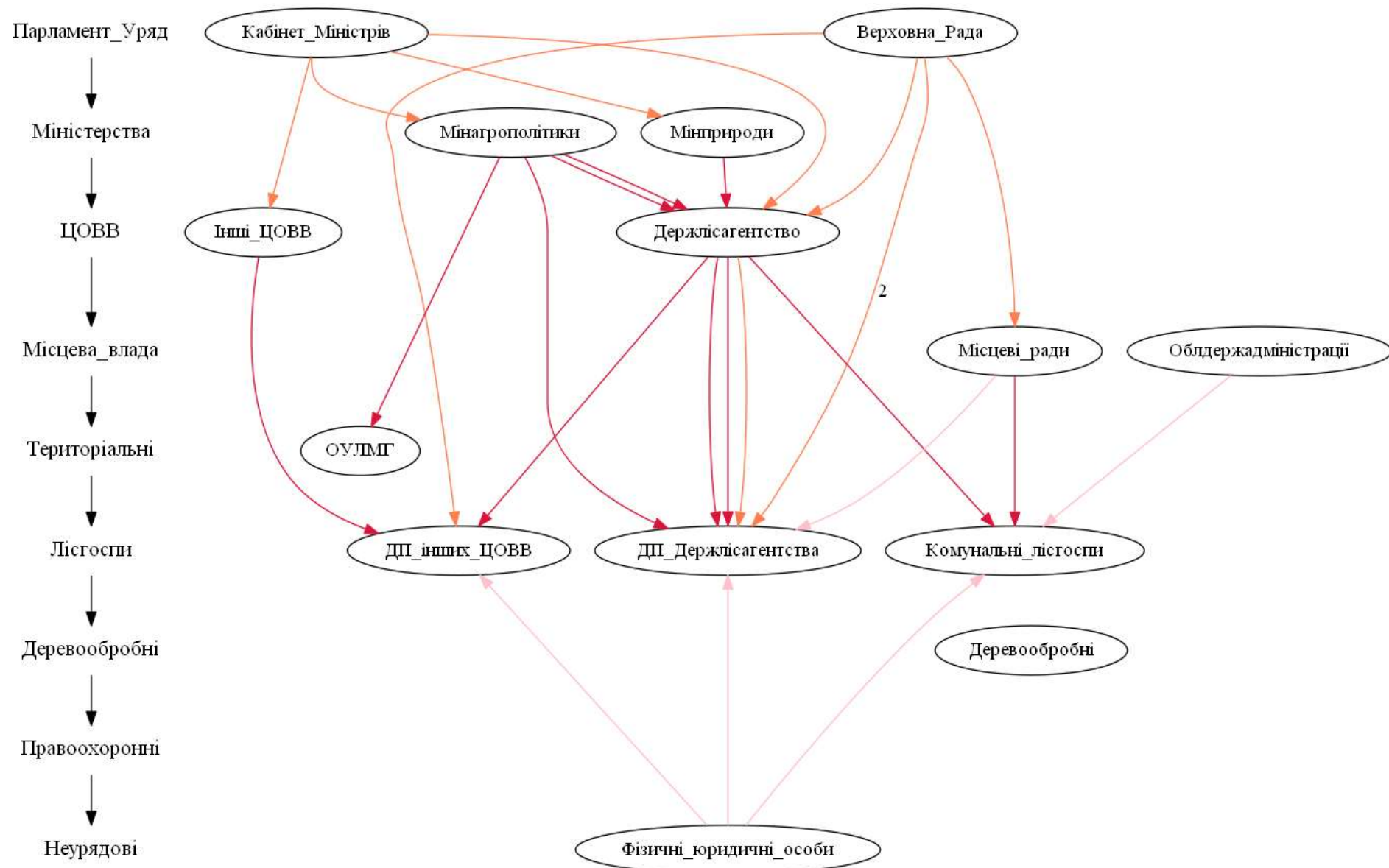


Рис. А.2-1. Схема завдань лісоуправління: Загальна стабільність лісових установ

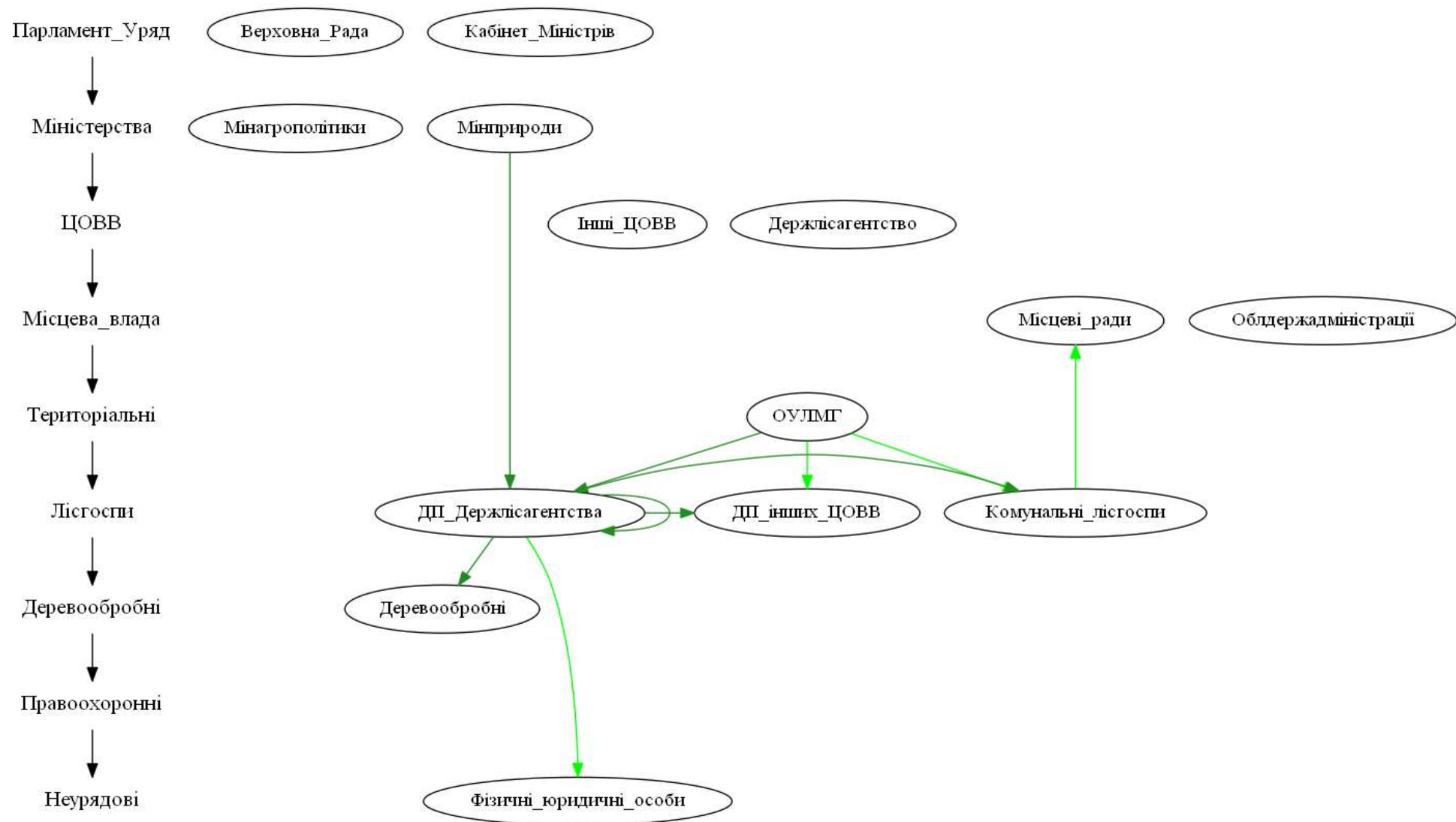


Рис. А.2-2. Схема завдань лісоуправління: Управління конфліктами, пов'язаними з лісовими ресурсами

Таблиця А.3. Група компонентів лісоуправління 3: Якість лісової адміністрації

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
3-1. Готовність розглядати питання лісового сектора (рис. А.3-1)	• Прихильність до законності та сталого управління лісами - Підтримка законодавства щодо проведення лісогосподарських заходів - Підтримка кодів професійної поведінки серед лісників та державних службовців	Результати авторського нагляду лісовпорядних проектів не мають нормативної сили	ВО «Укрдержліспроект»	ОУЛМГ, ДП Держлісагентства	blue
		Результати нагляду за дотриманням лісового законодавства не узагальнені (відсутній аналіз актів місць рубок відсутній)	ОУЛМГ	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	• Інституційний поділ ключових функцій: законодавчої, адміністративної та контролю	Проекти законодавчих актів практично готуються Держлісагентством	Мінагрополітики	Держлісагентство, Інші ЦОВВ	blueviolet
		При створенні об'єктів ПЗФ Мінприроди ігнорує економічні переваги л/г діяльності;	Мінприроди	Держлісагентство	
		Функції Держекоінспекції та Держлісагентства з контролю дублюються			
		Повноваження облдержадміністрацій зі здійснення контролю не чітко виписані	Кабінет Міністрів	Облдержадміністрації	
		Адміністративної взаємодії ОУЛМГ з іншими постійними користувачами немає	ОУЛМГ	ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	• Підписання та якість виконання міжнародних	Бернська конвенція (смарагдова мережа)	Мінприроди	Держлісагенство, Інші ЦОВВ	lightskyblue4

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	зобов'язань, пов'язаних з лісовим господарством	Київський протокол (база ділянок з лісорозведення)			
		Київський протокол (проекти з лісорозведення)	Кабінет Міністрів	Держлісагенство, Інші ЦОВВ	
		Конвенція про транскордонне забруднення повітря, екологічний моніторинг	Держлісагенство	Мінприроди	
	- Підтримка дієвої лісової політики - Співпраця з регіональними партнерами для гармонізації лісової політики і правових рамок - Міжгалузеву координація політики - Можливість переглядати та реагувати на зміни	Відсутність документу «Лісова політика»	Верховна Рада	Кабінет Міністрів	dodgerblue
		Відсутність органу, що б здійснював моніторинг державних програм	Кабінет Міністрів	Мінагрополітики, Мінприроди, Держлісагенство	
		Координація внутрішнього споживання та експортних потоків	Кабінет Міністрів (Мінпромполітики)	Інші ЦОВВ	
		Відсутність взаємодії із землепорядними органами в програмах заліснення	Кабінет Міністрів (Держгеокадастр)	Інші ЦОВВ	
		Співпраця Держлісагенства з облдержадміністраціями ситуативна	Держлісагенство	Обласні держадміністрації	
		Електронний облік не впроваджений	Держлісагенство	Інші ЦОВВ	
3-2. Компетентність та ефективність	• Суспільна довіра до лісових агенцій	Конфлікти базуються на переконанні, що відомчі інтереси вищі за суспільні	Держлісагенство	Неурядові громадські організації	gold

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
лісових агенцій (рис. А.3-2)		Місцеві конфлікти базуються на різному баченні суспільних інтересів щодо лісів	ДП Держлісагентства	Місцеві ради	
	- Компетентність (спроможність) лісових агенцій - Людські ресурси, навички і знання	Нестача кваліфікованих держслужбовців	Кабінет Міністрів	Мінагрополітики, Міпприроди Держлісагентство, Інші ЦОВВ	palegoldenrod
		Призначення непрофесійного керівництва			
		Нестача професійних кадрів	Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
		Нестача професійних кадрів Держлісагентства у південних регіонах	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
	- Компетентність (спроможність) лісових агенцій - Обладнання та інструмент	Відсутність інвестицій, застарілість матеріально-технічної бази	ДП Держлісагентства	ДП Держлісагентства	
			ДП інших ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Комунальні лісгоспи	Комунальні лісгоспи	
	- Компетентність (спроможність) лісових агенцій - Стабільність бюджетів і якість бюджетного процесу	Недофінансування з бюджету, низька якість бюджетного процесу через відсутність моніторингу ефективності виконання цільової програми	Кабінет Міністрів	Держлісагентство, Інші ЦОВВ	
		Держлісагентство не є головним розпорядником коштів	Мінагрополітики	Держлісагентство	
	- Якість управління лісовими ресурсами - Якість інформації про ліси	Нерегулярність державного обліку лісів	Держлісагентство	Мінагрополітики, Інші ЦОВВ, Державні адміністрації, Місцеві ради	lightyellow

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
		Відсутність інформації про стан лісів на землях запасу	ОУЛМГ	Державні адміністрації, Місцеві ради	
		Відсутність безперервного лісовпорядкування в лісах інших лісокористувачів	ВО «Укрдержліспроєкт»	ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи, Деревообробні підприємства	
	• Якість управління лісовими ресурсами - Якість планування та оцінка впливу (в тому числі міжгалузева координація)	Більшість заходів програми «Ліси України» не були досягнуті	Кабінет Міністрів	Мінагрополітики, Міпприроди Держлісагентство, Інші ЦОВВ	
		Відсутні інвестиційні плани	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
			Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
		Лісовпорядна інструкція не має юридичного статусу	Держлісагентство	ВО «Укрдержліспроєкт»	
	• Якість управління лісовими ресурсами - Лісогосподарська діяльність у відповідності з планами	Недовиконання планів рубок догляду, концентрація лісосік, значні обсяги ВСП та ССР	ДП Держлісагентства	Держлісагентство	
			ДП інших ЦОВВ	Інші ЦОВВ	
			Комунальні лісгоспи	Місцеві ради	
	• Ефективність виконавських інституцій - Справедливість і відповідність лісових службовців	Незбалансовані конкурсні вимоги	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
		Відсутність конкурсів на заміщення посад	Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	
		Наявність «неформальних» порогових оцінок	ОУЛМГ	ВО «Укрдержліспроєкт»	
	• Ефективність виконавських інституцій	Низька ефективність у справах про корупцію	Правоохоронні органи	Держлісагентство	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	- Ефективність прокурорів і судів у лісових справах	Планові «активності» щодо лісгоспів	Правоохоронні органи	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
		Низький відсоток відшкодування збитків за рішеннями судів	Суди	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	• Зусилля щодо лісових навчальних оглядів та екологічної просвіти	Вибір виконавців НДР не на конкурсній основі	Держлісагентство	Науково-дослідні інститути та установи	goldenrod
	• Незалежність державної служби від політичного тиску	Розподіл посад за «квотним» принципом	Кабінет Міністрів	Мінагрополітики, Міпприроди Держлісагентство, Інші ЦОВВ	yellow
		Звільнення керівників, призначених іншими політсилами	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
		Люстрація не проведена			
	• Податки на лісові продукти та послуги загалом застосовуються і збираються	Податкову базу визначають самі користувачі	ДП Держлісагентства	ДП Держлісагентства	yellow
		Невиконання планів рубок не розглядається як ухилення від податків	ДП інших ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
				Комунальні лісгоспи	
	• Наявність стимулів для практикуючих відповідальне використання лісів та їх менеджмент	Відсутність фінансових стимулів для відповідального використання лісів	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	orange
			Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
3-3. Боротьба з корупцією в лісовому секторі (рис. А.3-3)	• Доходи від лісів підраховані	Дисбаланс внутрішніх та зовнішньоекономічних поставок деревини	ОУЛМГ	ДП Держлісагентства	crimson
		Ціни на аукціонах не прив'язані до формули ціни			
		Плата за маркетингові послуги свідчить про можливості регулювання ціни			
		Доходи від використання недревних продуктів лісу не визначені	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	Місцеві ради	
	• Прозорість бюджету	Функціональна класифікація видатків бюджету не співпадає із заходами державної цільової програми	Кабінет Міністрів	Верховна Рада	
		Бюджетний процес непрозорий видатки бюджету не оцінені за результатами впровадження цільових програм	Кабінет Міністрів	Держлісагентство	
		Бюджетний процес недосконалий – видатки не співставлені з потребою бюджетних коштів	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
			Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	
		Аналіз результатів діяльності л/г підприємств у лісовпорядних проектах не обумовлює організаційно-правових наслідків	ВО «Укрдержліспроект»	Держлісагентство, ДП інших ЦОВВ, Місцеві ради	orangered

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
		Результати авторського нагляду не є нормативно обов'язковими до впровадження	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
	• Існування державних антикорупційних інститутів і заходів	Антикорупційний орган для розслідування корупції високопосадовців лише сформований	Правоохоронні органи	Держлісагентство, Інші ЦОВВ	crimson
	• Ефективність антикорупційних інститутів і заходів	Антикорупційні заходи спрямовані на посадових осіб нижчої ланки управління	Правоохоронні органи	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	violetred
	• Прозорий кодекс ділової поведінки для лісової промисловості	Існування тіньової переробки деревини невизначеного походження дрібними підприємствами	Деревообробні підприємства	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	coral
	• Наявність сильних неурядових «сторожів»	Відсутність загальнонаціональної організації чи партії, що виконувала б роль неурядового сторожа	Неурядові організації	Держлісагентство	tomato
3-4. Моніторинг та оцінка лісів (рис. А.3-4)	• Лісова інвентаризація на мережі постійних пробних ділянок та їх регулярний обмір	Лісова інвентаризація не проводиться	Держлісагентство	ВО «Укрдержліспроєкт»	green
	• Документація та записи щодо заходів з ведення лісового господарства та для сприянню моніторингу	Не розвинений механізм моніторингу лісових ресурсів з боку місцевих жителів	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	Фізичні та юридичні особи	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	• Результати моніторингу та обліку включені в нові лісовпорядні плани	Безперервне лісовпорядкування проводиться лише для підприємств Держлісагентства	ВО «Укрдержліспроект»	ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	• Результати моніторингу легкодоступні для громадськості	Матеріали лісовпорядкування, в т. ч. безперервного, не доступні громадськості	ВО «Укрдержліспроект»	Неурядові організації	

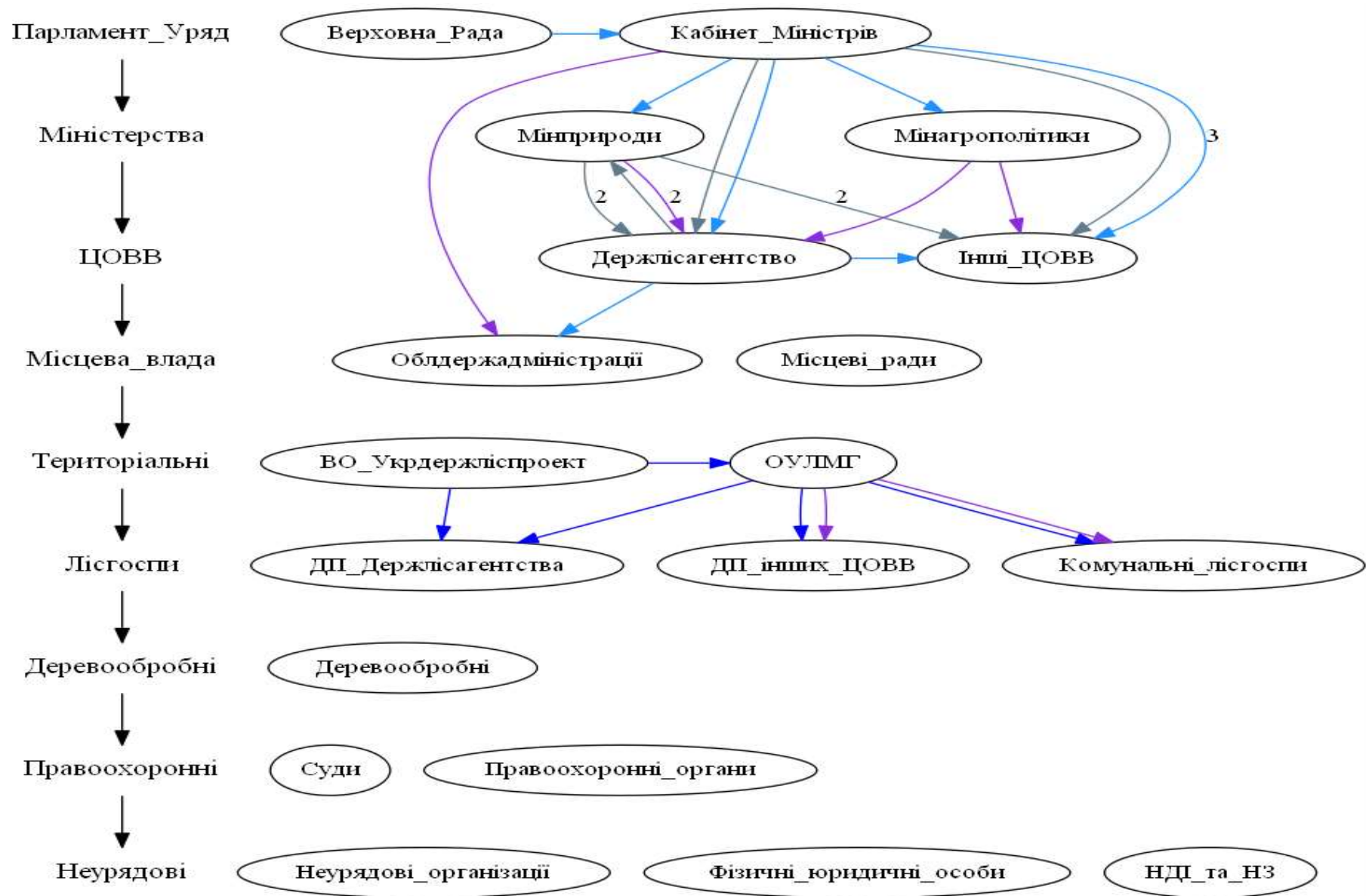


Рис. А.3-1. Схема завдань лісоуправління: Готовність розглядати питання лісового сектора

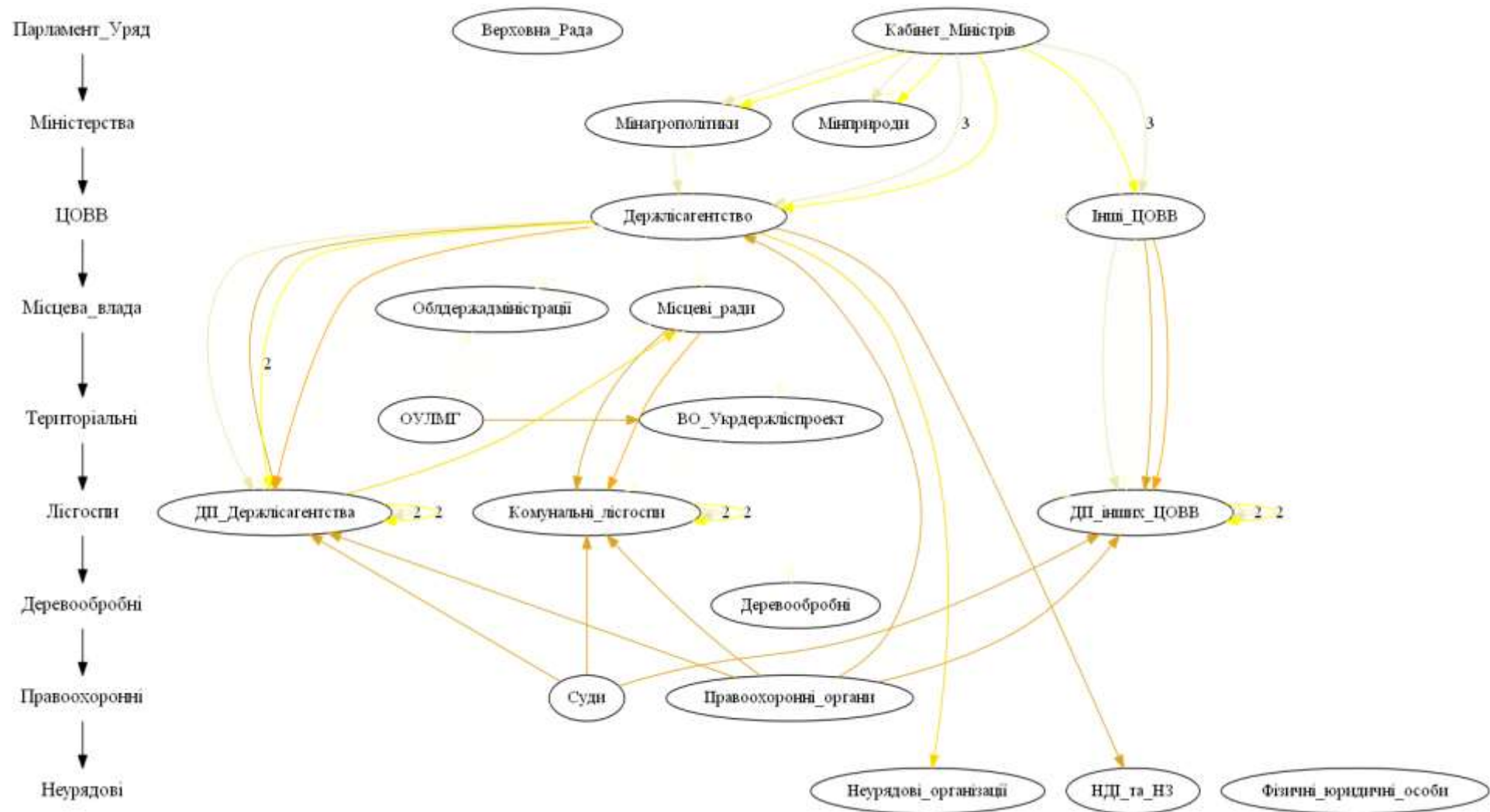


Рис. А.3-2. Схема завдань лісоуправління: Компетентність та ефективність лісових агенцій

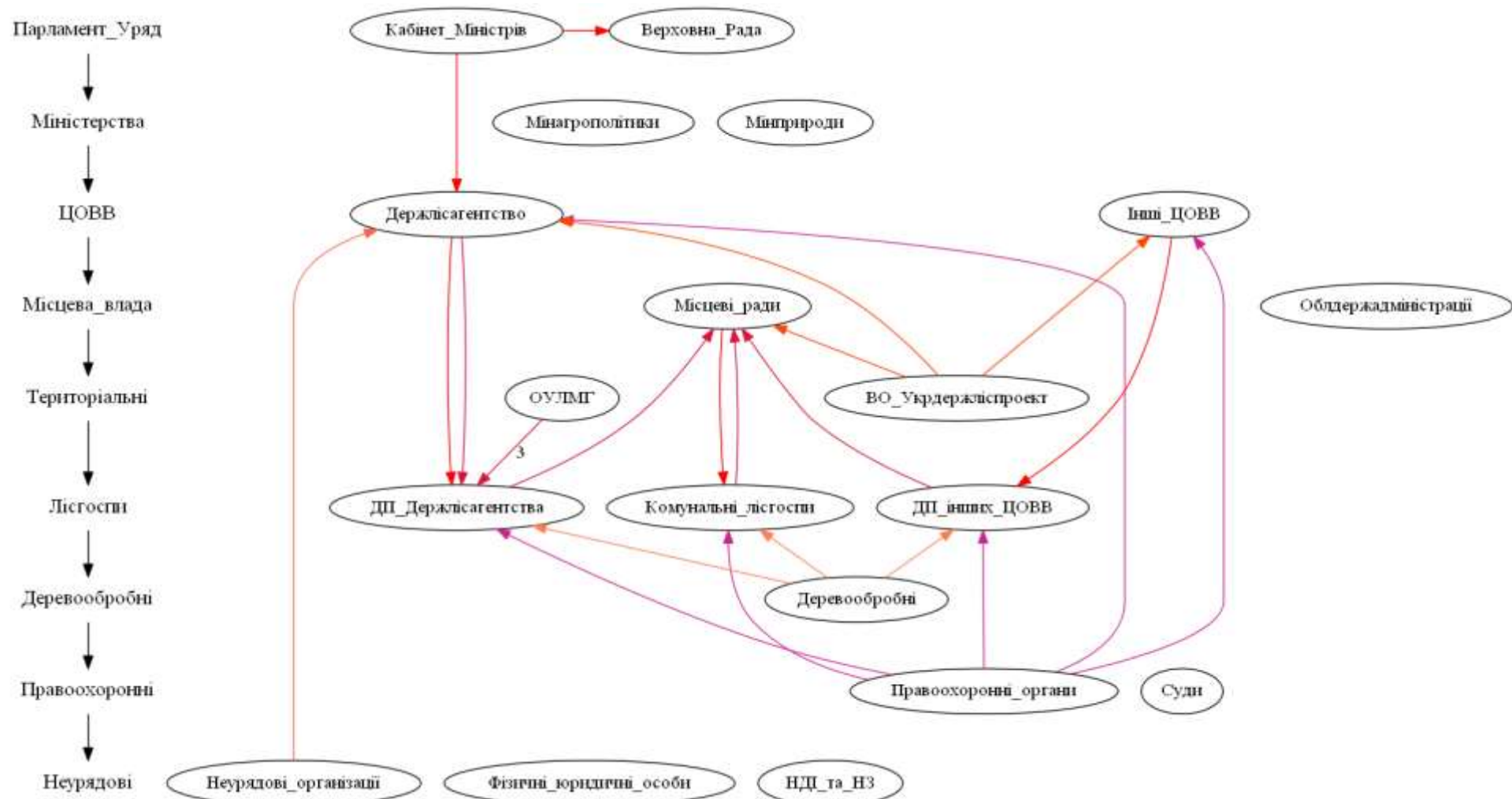


Рис. А.3-3. Схема завдань лісоуправління: Боротьба з корупцією в лісовому секторі

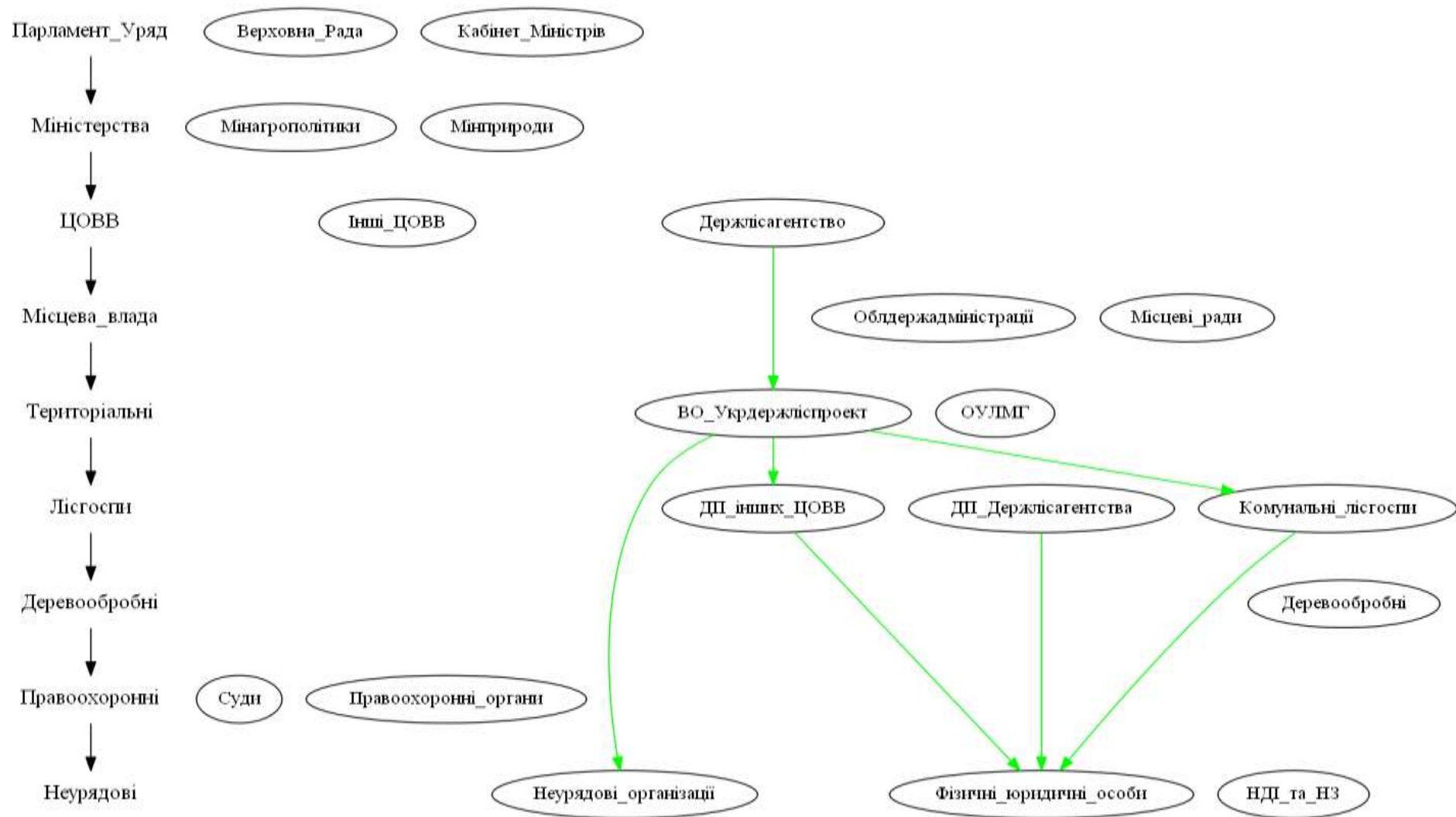


Рис. А.3-4. Схема завдань лісоуправління: Моніторинг та оцінка лісів

Таблиця А.4. Група компонентів лісоуправління 4: Узгодженість лісового законодавства та дотриманню закону

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
4-1. Якість національного лісового законодавства (рис. А.4-1)	• Лісове законодавство ефективно і ефективно реалізується лісовими агенціями - Унікає законодавчо необґрунтованих вимог - Унікає непотрібних і обтяжливих вимог - Підвищує прозорість і підзвітність - Неформальні правила, якщо вони присутні, відповідають формальними правилами	Зміна положень постанови №665 «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу»	Кабінет Міністрів	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	blue
		Поділ на категорії лісів потребує удосконалення			
		Немає законодавчого поняття деревини незаконного походження	Кабінет Міністрів	Фізичні та юридичні особи	
		Аукціони – неправомірний вплив на використання підприємствами права власності на деревину	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
		Електронний облік не має законодавчої бази			
		Передача земель із державної в комунальну власність та навпаки	Облдержадміністрації	Комунальні лісгоспи	
			Місцеві ради	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ	
		Довгострокове тимчасове користування – overreaching	Фізичні та юридичні особи	ДП Держлісагентства	
		Отримання землі в користування де-факто веде до отримання права розпорядження лісами	ДП Держлісагентства	ДП Держлісагентства	
	ДП інших ЦОВВ		ДП інших ЦОВВ		
	Комунальні лісгоспи		Комунальні лісгоспи		
	• Лісове законодавство узгоджується з патисипаторним управлінням - Дає місцевим учасникам	Виділення соціально значимих ділянок потребує зміни категорій лісів	Кабінет Міністрів	Місцеві ради	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	можливості залучення до хорошого управління - Розроблено за участю громадськості - Чітко визначає, як місцеві жителі можуть відігравати значиму роль у плануванні, управлінні і розподілі лісових ресурсів	Вільний доступ до інформації про стан лісів та ведення господарства не забезпечений	Держлісагентство	Неурядові організації	
4-2. Якість реалізації цивільного права (рис. А.4-2)	• Лісові закони дійсно застосовуються • Законодавство з праці, техніки безпеки, стану навколишнього середовища, прав людини, та інші закони застосовуються в лісових заходах				
4-3. Якість реалізації кримінального лісового законодавства (рис. А.4-3)	• Стимування: Достовірні та різноманітні санкції, послідовно застосовується • Виявлення: Можливості для виявлення незаконної діяльності • Профілактика: Кількість лісових злочинів, пов'язаних із - Організованою злочинністю - Загально	Незацікавленість екоінспекції у виявленні і притягненні лісопорушників	Мінприроди	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	crimson
		Можливість накладання судами штрафів на підприємства	Суди	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	crimson
		Незацікавленість правоохоронних органів у виявленні і притягненні справжніх лісопорушників	Правоохоронні органи	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	indianred

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	кримінальними злочинами	Недоліки процедури провадження у справах про незаконні рубки		Фізичні та юридичні особи	
		Відсутність кримінальної відповідальності за обіг незаконно добутої деревини			
		Незацікавленість органів влади у відображенні реального стану справ з незаконними рубками	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	red
			Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
4-4. Якість судових рішень щодо лісів (рис. А.4-4)	- Доступ до судів чи арбітражу - Справедливість, чесність, незалежність - Доступність, швидкість - Здійснені результати	М'яке кримінальне показання за скоєння незаконних рубок	Суди	Фізичні та юридичні особи	yellow3
		Відсутність у Кримінальному кодексі необхідних ознак, що посилюють тяжкість злочину			
		Складнощі доведення вини у справах про незаконні рубки			
4-5. Майнові права визнаються, шануються і дотримуються (рис. А.4-5)	Формальні і неформальні права на лісові ресурси в гармонії	Матеріали лісовпорядкування посвідчують права користування землями державних лісгоспів	Верховна Рада	ДП Держлісагентства	violet
				ДП інших ЦОВВ	
		Матеріали лісовпорядкування не посвідчують права користування для комунальних лісгоспів	Верховна Рада	Комунальні лісгоспи	
	Захист прав власності на лісові ресурси, у тому числі вуглець				

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	• Якість лісових обліків, записів, та кадастру	Державний лісовий кадастр не містить переліку всіх лісокористувачів	Держлісагентство	Кабінет Міністрів, Мінагрополітики, Мінприроди, Інші ЦОВВ, Державні адміністрації, Місцеві ради	violetred
	• Договори та угоди шануються / виконуються	Ліси не є об'єктом ряду цивільно-правових угод	Верховна Рада	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	blueviolet
	• Законність договорів оренди земель з міжнародними інвесторами				
	• Підтримка комунальних / малих / середніх підприємств				

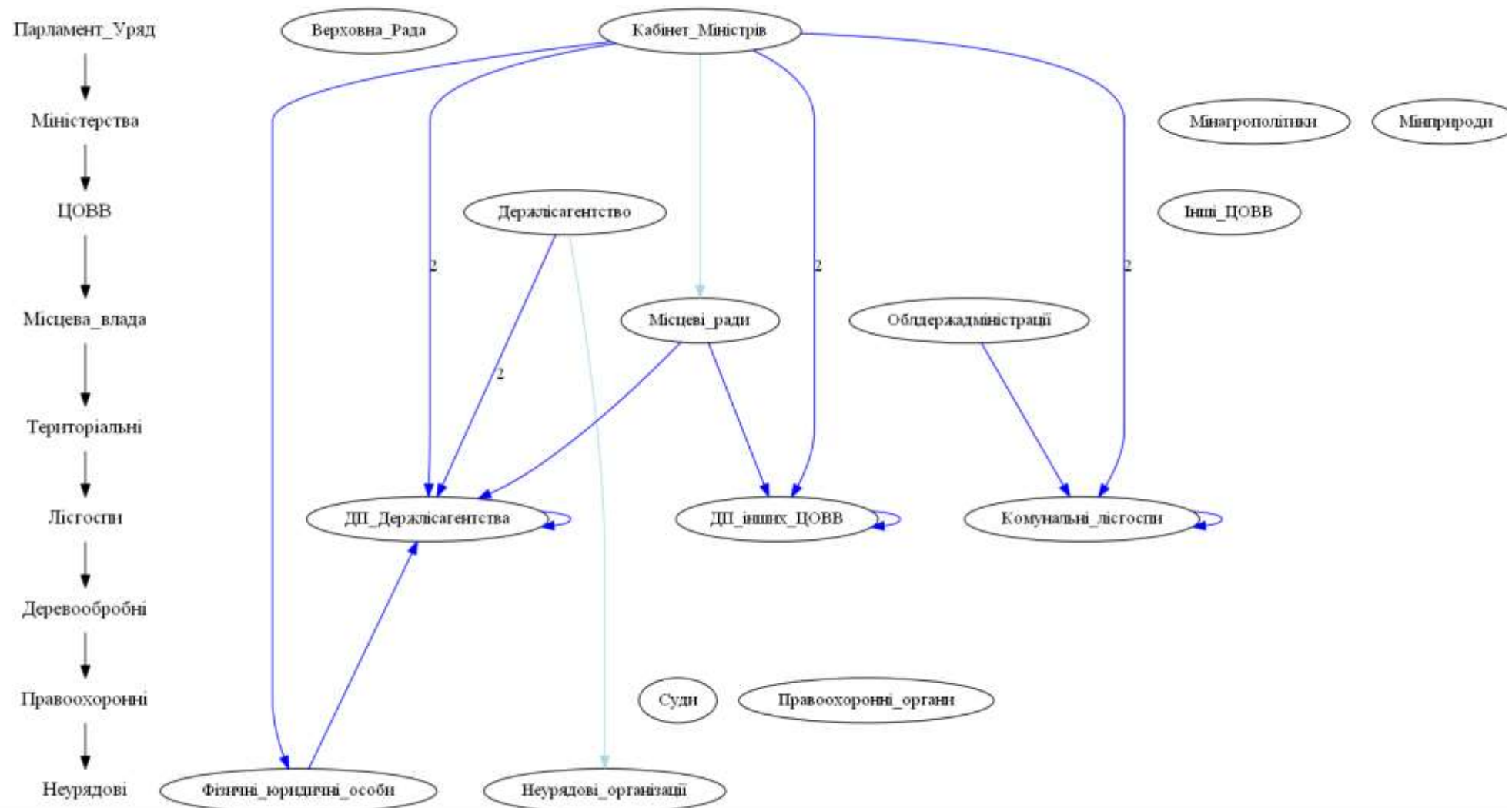


Рис. А.4-1. Схема завдань лісоуправління: Якість національного лісового законодавства

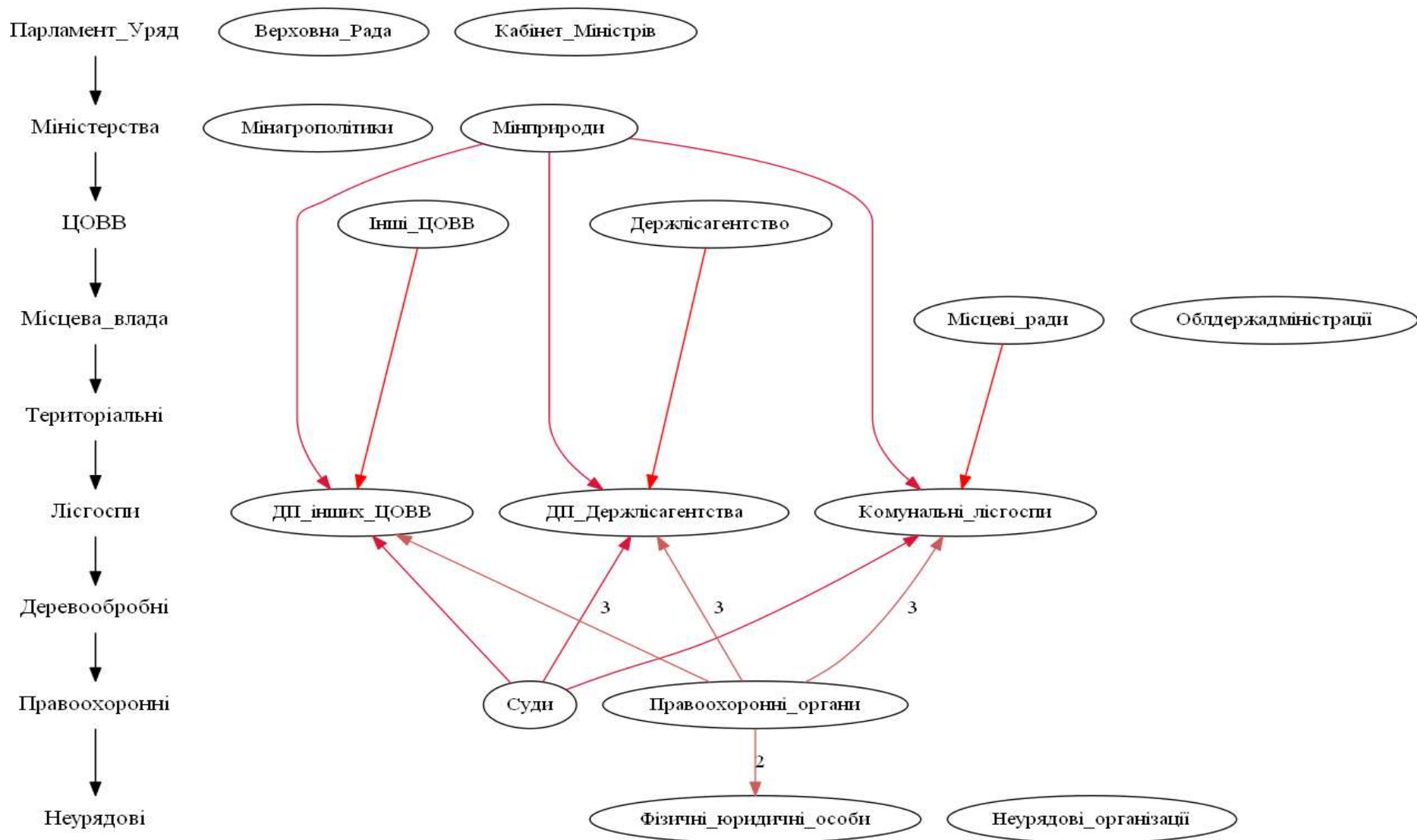


Рис. А.4-3. Схема завдань лісоуправління: Якість реалізації кримінального лісового законодавства



Рис. А.4-4. Схема завдань лісоуправління: Якість судових рішень щодо лісів

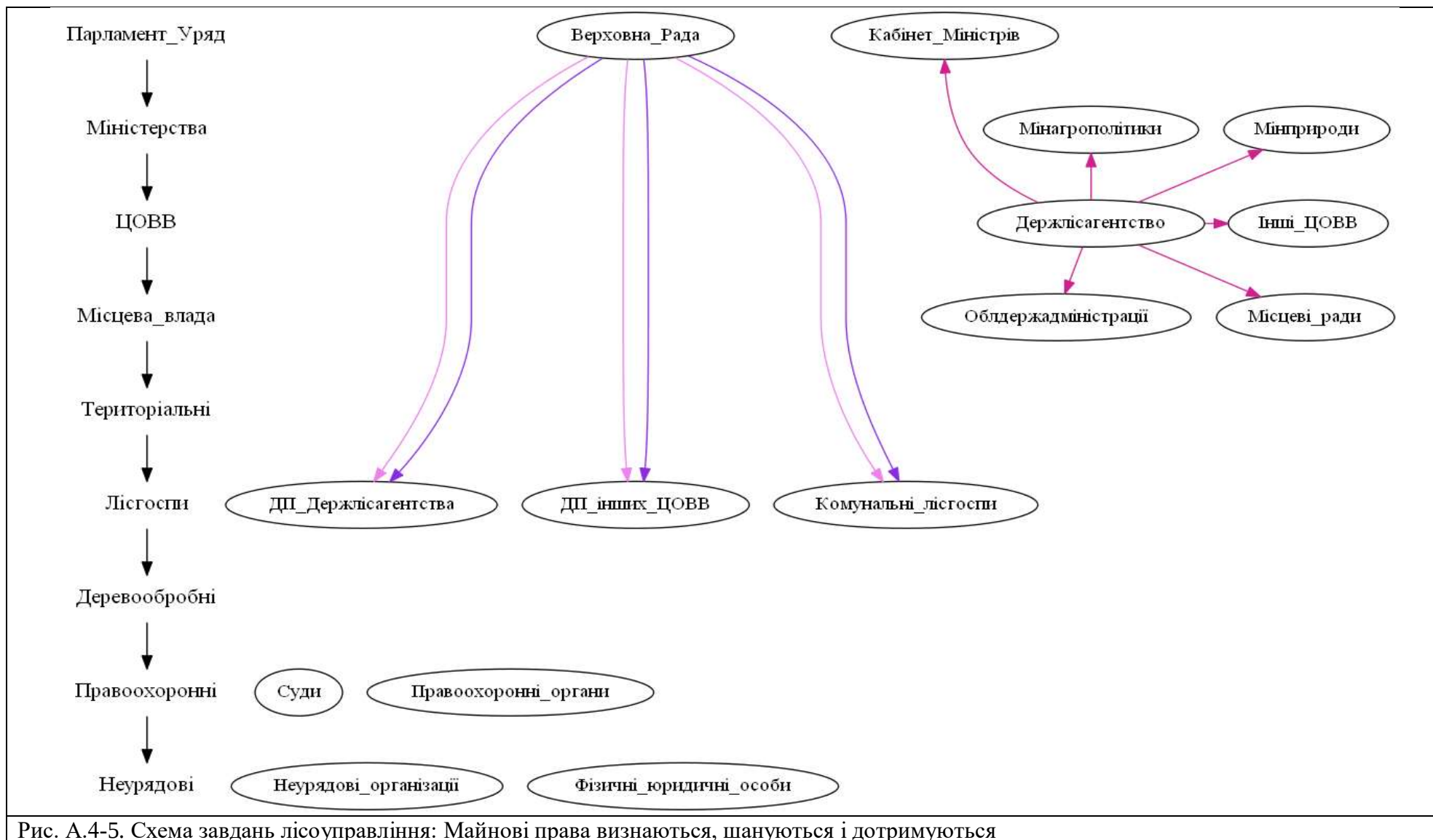


Рис. А.4-5. Схема завдань лісоуправління: Майнові права визнаються, шануються і дотримуються

Таблиця А.5. Група компонентів лісоуправління 5: Економічна ефективність, справедливість та стимули

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
5-1. Підтримка сталого використання лісів (рис. А.5-1)	- Знання попиту та пропозиції лісової продукції та їх вирівнювання - Зацікавлені сторони мають достатню частку економічних вигод від використання лісів	Діяльність ДП «Укрлісконсалтинг» зумовила скорочення відділів реалізації в лісгоспах	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	gray
		Вивчення стану попиту не входить у функції ОУЛМГ	ОУЛМГ	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	Мінімальні гарантії для стійкості включені в лісовпорядні плани	Із проектів організації та розвитку лісового господарства виключений розділ щодо розвитку деревообробної промисловості в регіоні	ВО «Укрдержліспроєкт»	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
5-2. Стимули для сталого використання і штрафи за порушення (рис. А.5-2)	Очікувані доходи від незаконного використання нижчі за очікуване покарання	Очікувані доходи від незаконних рубок вищі за очікуване покарання	Кабінет Міністрів	Фізичні та юридичні особи	blue
	Платежі для захисту екологічних послуг з лісів	Механізм екологічних платежів не розроблений	Мінприроди	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	Забезпечення дотримання лісового законодавства повинне бути націлене на незаконні операції	Покарання не порушників, а підприємств чи посадових осіб	Суди	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
		Низька ефективність виявлення правопорушників у справах про незаконні рубки	Правоохоронні органи	ДП Держлісагентства, ДП Інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
		Вторинний ринок деревини не контролюється	Правоохоронні органи	Деревообробні підприємства	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
5-3. Ціни лісових товарів (рис. А.5-3)	- Міжнародні ринкові ціни використовуються як довідкові ціни для торгових продуктів - Інтернаціоналізація ефектів соціальних та екологічних зовнішніх факторів, що пов'язані з використанням лісових ресурсів	Динаміка зовнішньоторгівельних цін не аналізується разом з динамікою міжнародних ринкових цін	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	crimson
	Видалення дисторційних субсидій у лісовому секторі	Продаж деревини на власні підприємства за собівартістю	ДП Держлісагентства	ДП Держлісагентства	
			ДП інших ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Комунальні лісгоспи	Комунальні лісгоспи	
	Розподіл лісових ресурсів на основі ринкових цін	Процес ціноутворення не контролюється	Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	
5-4. Комерційна торгівля деревиною та лісові виробництва (рис. А.5-4)	Розподіл дозволів на рубку деревини та НДПЛ є прозорим	Надмірна кількість вибірково-санітарних рубок	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	yellow3
		Видача лісових квитків не аналізується	Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	
	Спрощені експортні податки та імпорتنі мита на лісову продукцію	Заборона експорту круглих лісоматеріалів	Верховна Рада	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	
	Лісові продукти аукціони є конкурентними				
	Перевірка, сертифікація, та маркування лісової продукції	Електронний облік деревини впроваджений частково або не впроваджений	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
			Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	
			Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
5-5. Справедливий розподіл вигод від лісів (рис. А.5-5)	• Справедлива модель власності на землі та лісові ресурси	Місцеві ради не отримали у користування ліси	Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	violet
	• Адекватні права доступу та користування якщо власність є державною (або спірною)	Немає законодавчого механізму надання смуг у користування або власність	Верховна рада	Місцеві ради	
	• Справедливий розподіл деревини і недеревних продуктів лісу	Місцеві ради не мають впливу на розподіл деревини та недеревних продуктів	Місцеві ради	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ	
5-6. Ринкові інститути (рис. А.5-6)	• Конкурентний лісовий сектор	Державна деревообробка низькотехнологічна і розпорошена	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	brown
	• Використання відповідних стимулів в управлінні лісами	Відсутні довогострокові інвестиції через відсутність довгострокових контрактів та системи постійних електронних продаж	Держлісагентство	Деревообробні підприємства	
		Затримка із впровадженням регіональних торгів			
5-7. Лісові доходи і витрати (рис. А.5-7)	• Ефективна система збору доходів від деревини та недеревних продуктів лісу - Податки, платежі, та збори, засновані на забезпеченні нормальних прибутків	Рентна плата за природою не є рентною	Верховна Рада	ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ, Комунальні лісгоспи	green3
		Недостатній розмір бюджетного фінансування	Кабінет Міністрів	Держлісагентство, Інші ЦОВВ	
				ДП Держлісагентства, ДП інших ЦОВВ	
	• Ефективна система державних витрат на лісове	Оцінка ефективності витрат л/г має враховувати часовий лаг	Держлісагентство	ДП Держлісагентства	
			Інші ЦОВВ	ДП інших ЦОВВ	

Принципові компоненти	Індикативні підкомпоненти	Проблема чи завдання лісоуправління	Відповідальні органи влади чи організації	Зацікавлені сторони	Колір ліній завдань лісоуправління
	господарство - Система відстеження державних витрат діє в секторі	(накопичений ефект), а не зводиться до виконано/ не виконано – оскільки всі виділені кошти завжди намагатимуться освоїти	Місцеві ради	Комунальні лісгоспи	

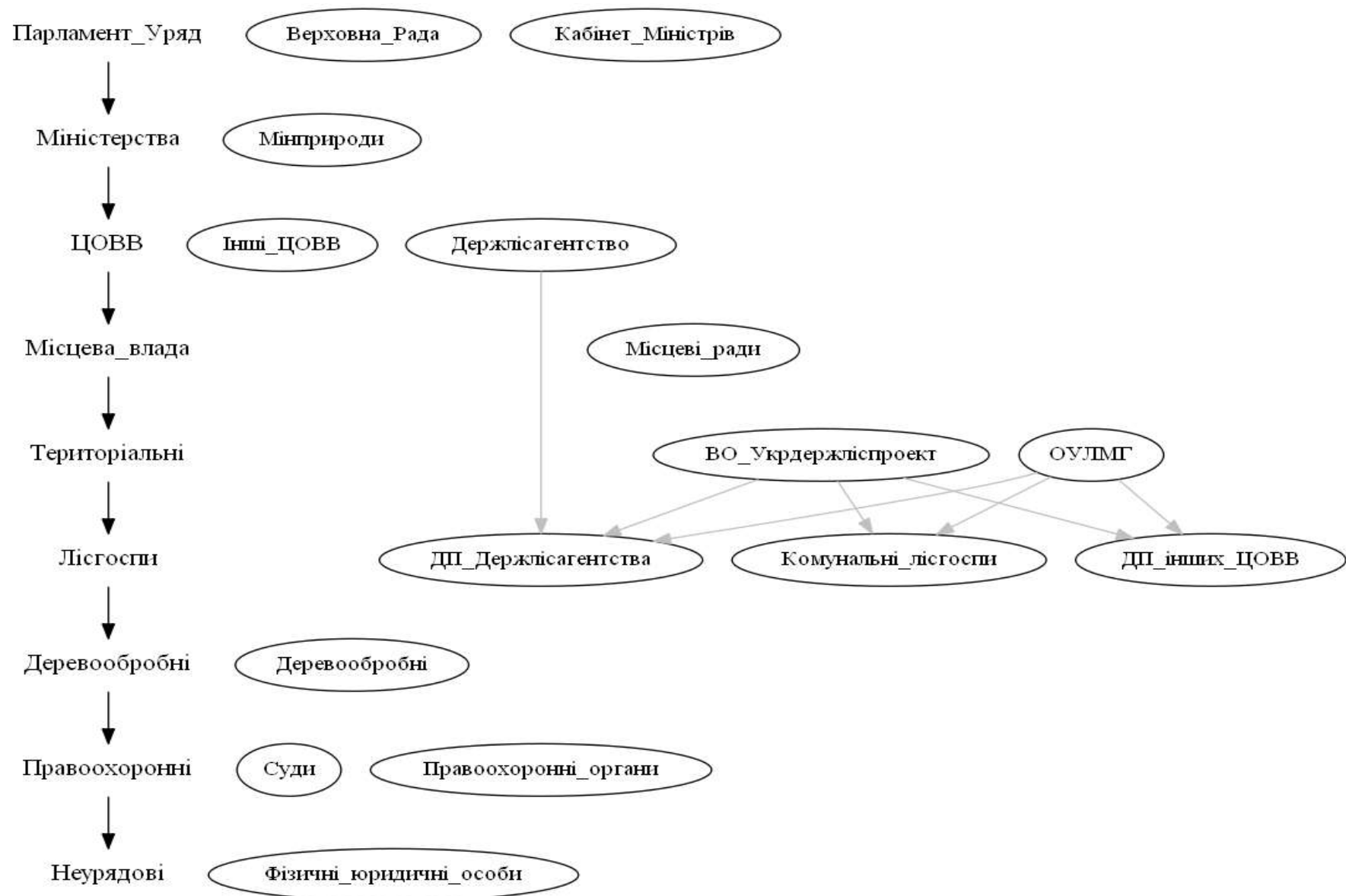


Рис. А.5-1. Схема завдань лісоуправління: Підтримка сталого використання лісів

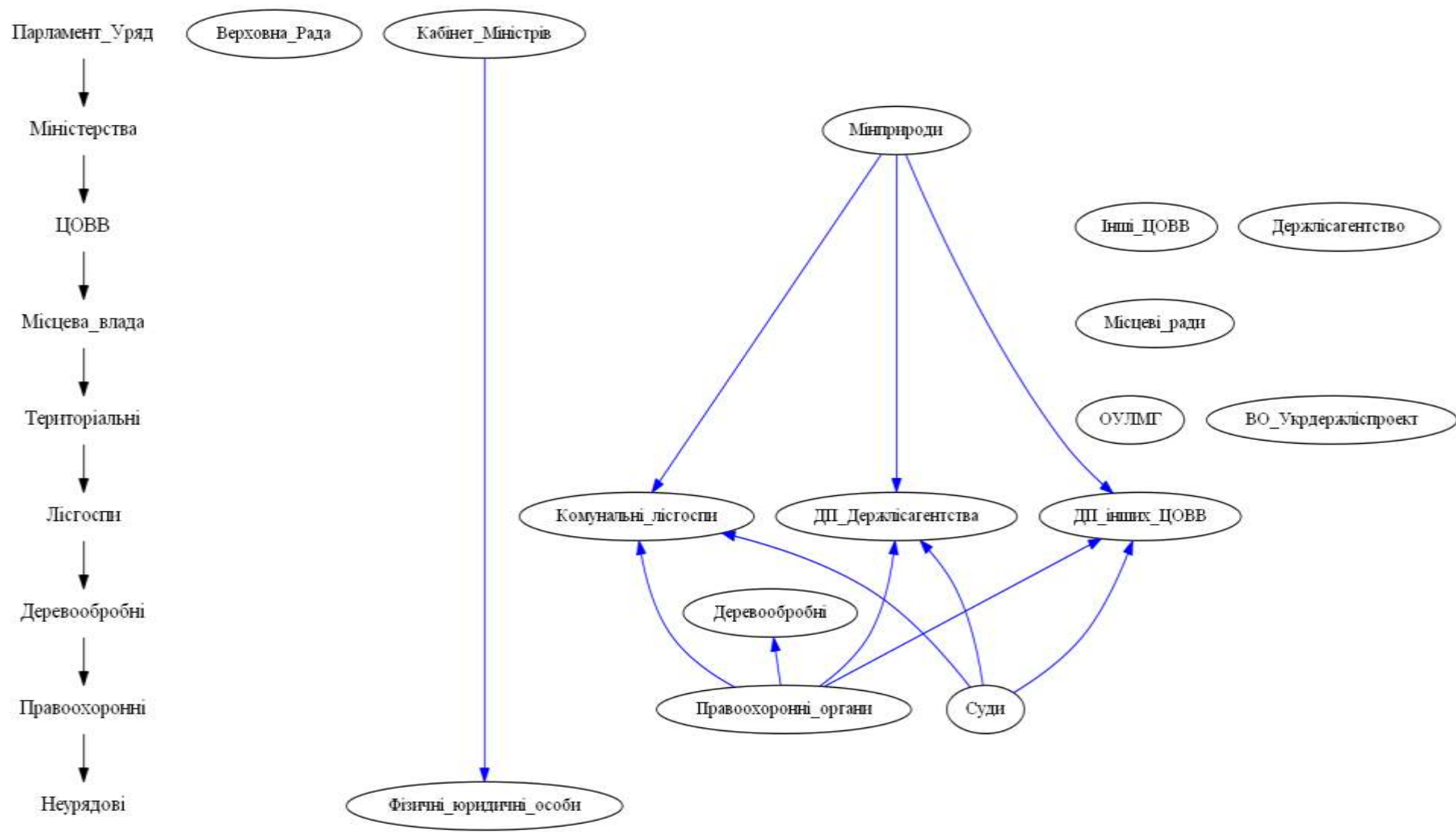


Рис. А.5-2. Схема завдань лісоуправління: Стимули для сталого використання і штрафи за порушення

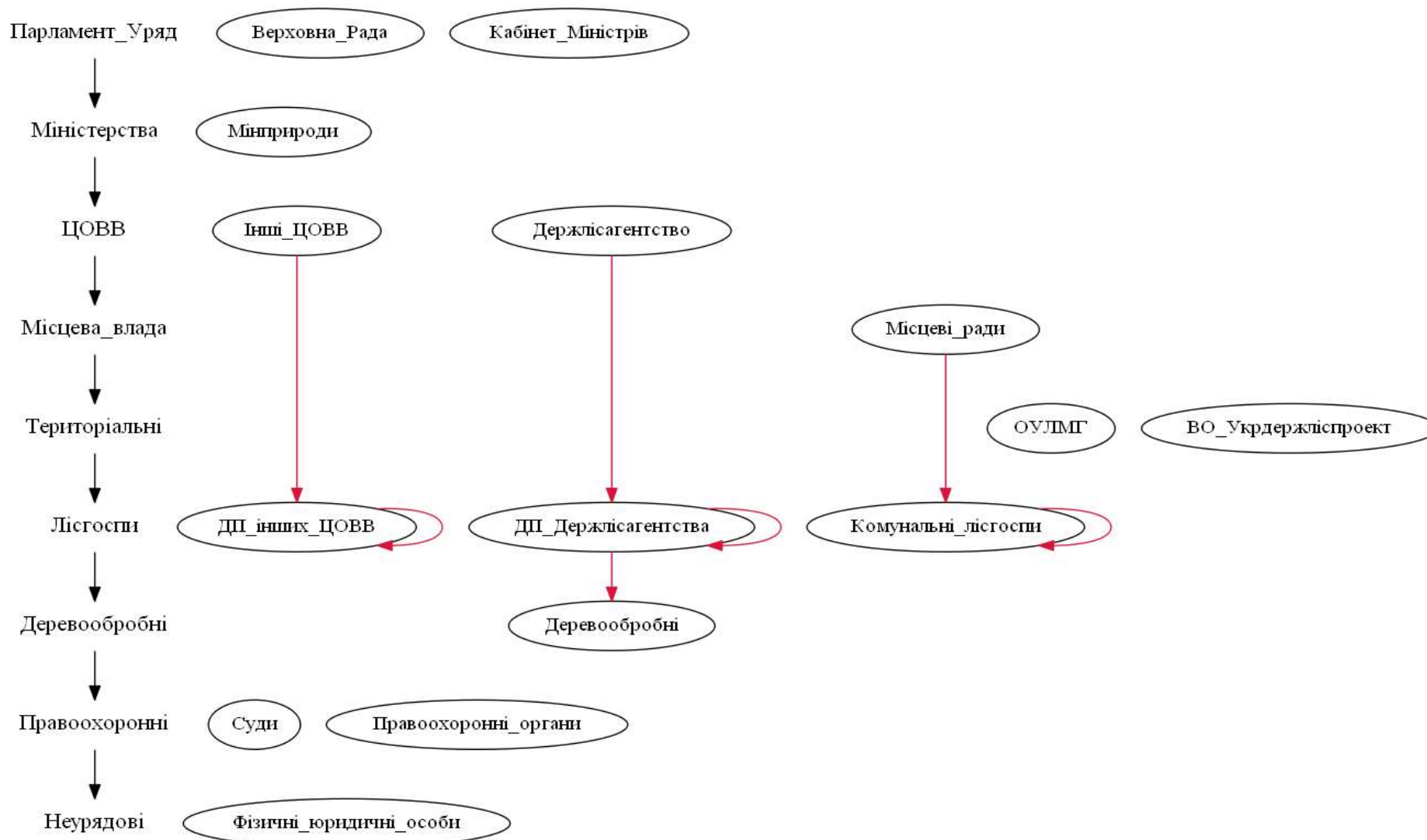


Рис. А.5-3. Схема завдань лісоуправління: Ціни лісових товарів

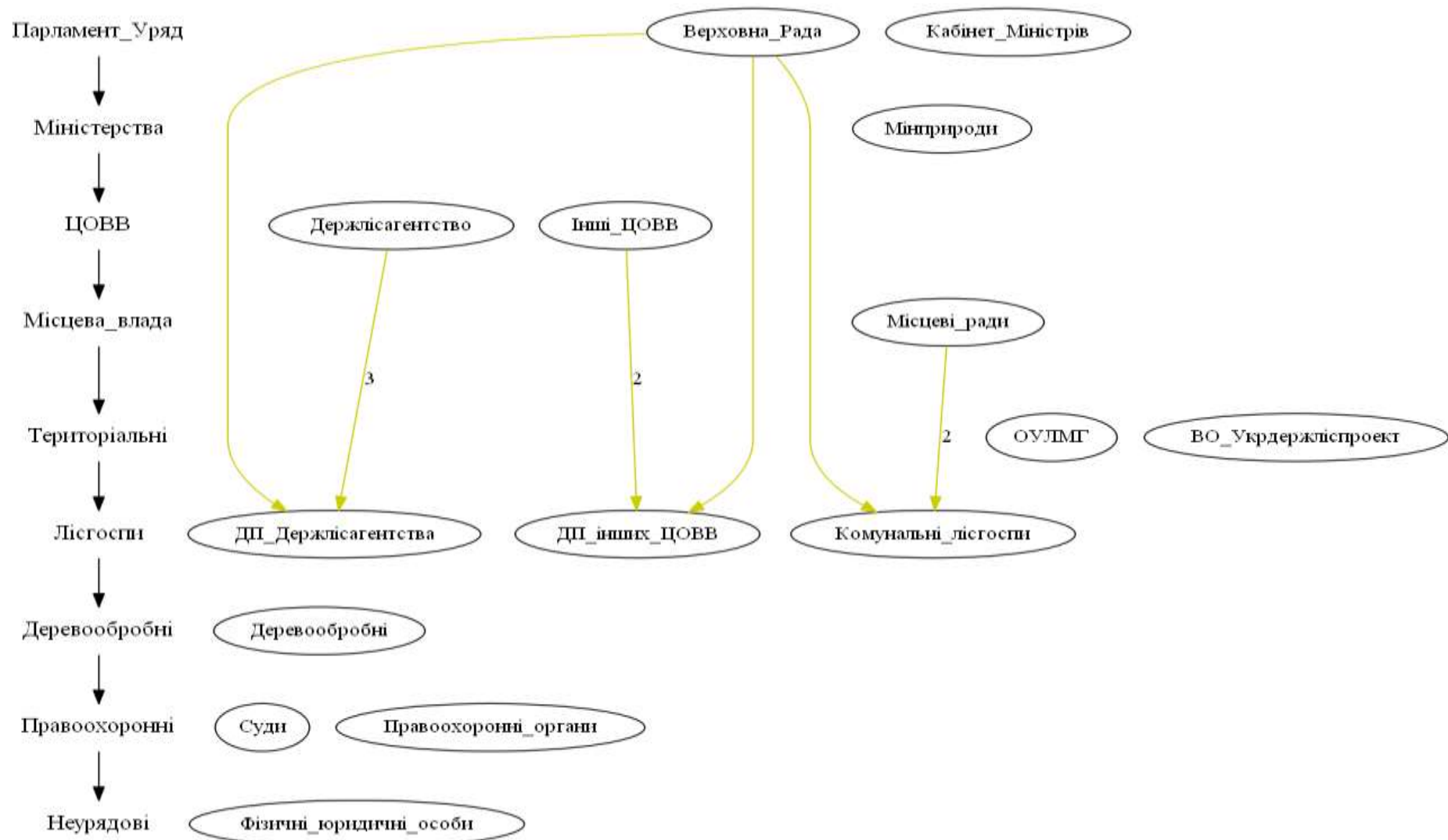


Рис. А.5-4. Схема завдань лісоуправління: Комерційна торгівля деревиною та лісові виробництва

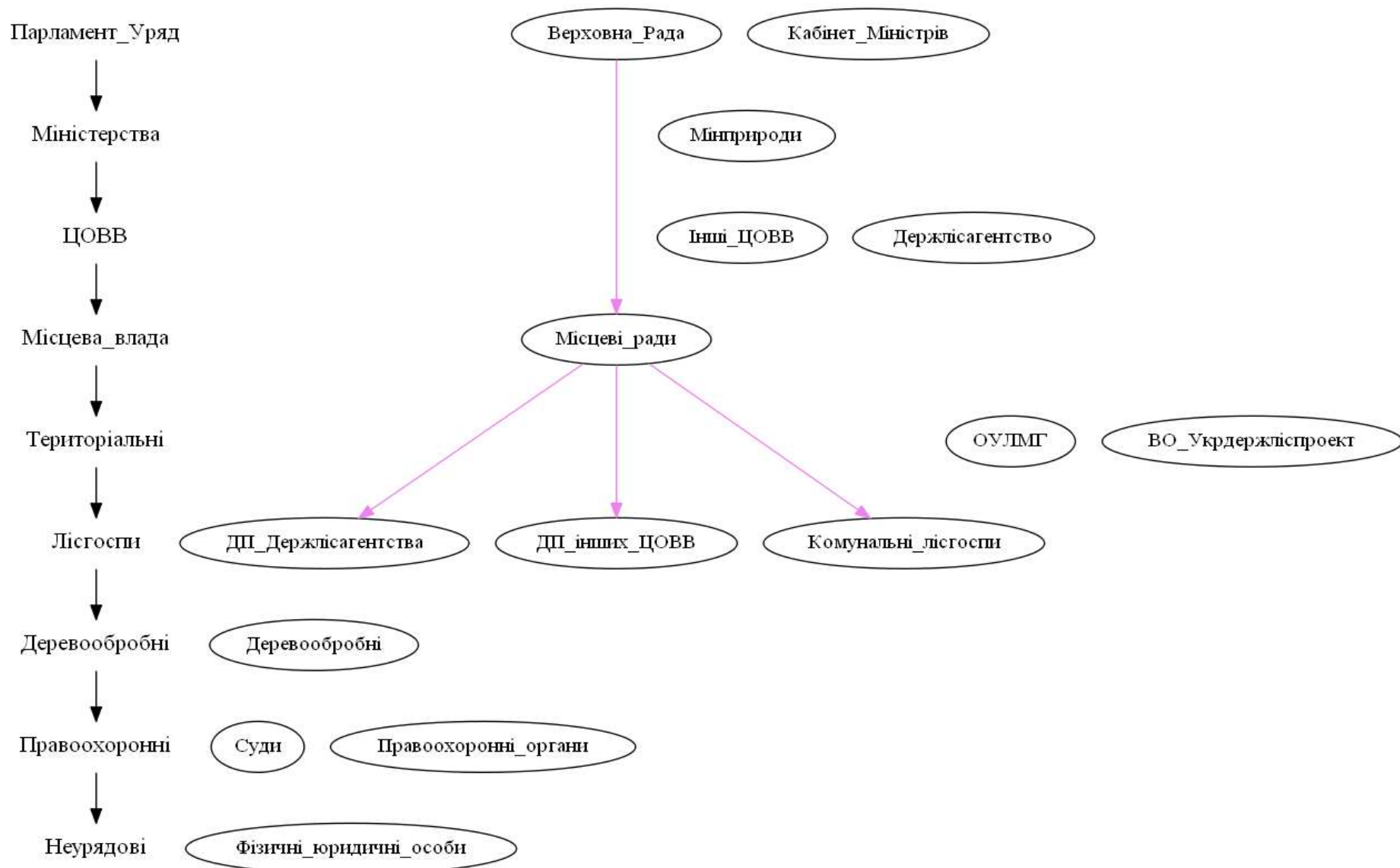


Рис. А.5-5. Схема завдань лісоуправління: Справедливий розподіл вигоди від лісів

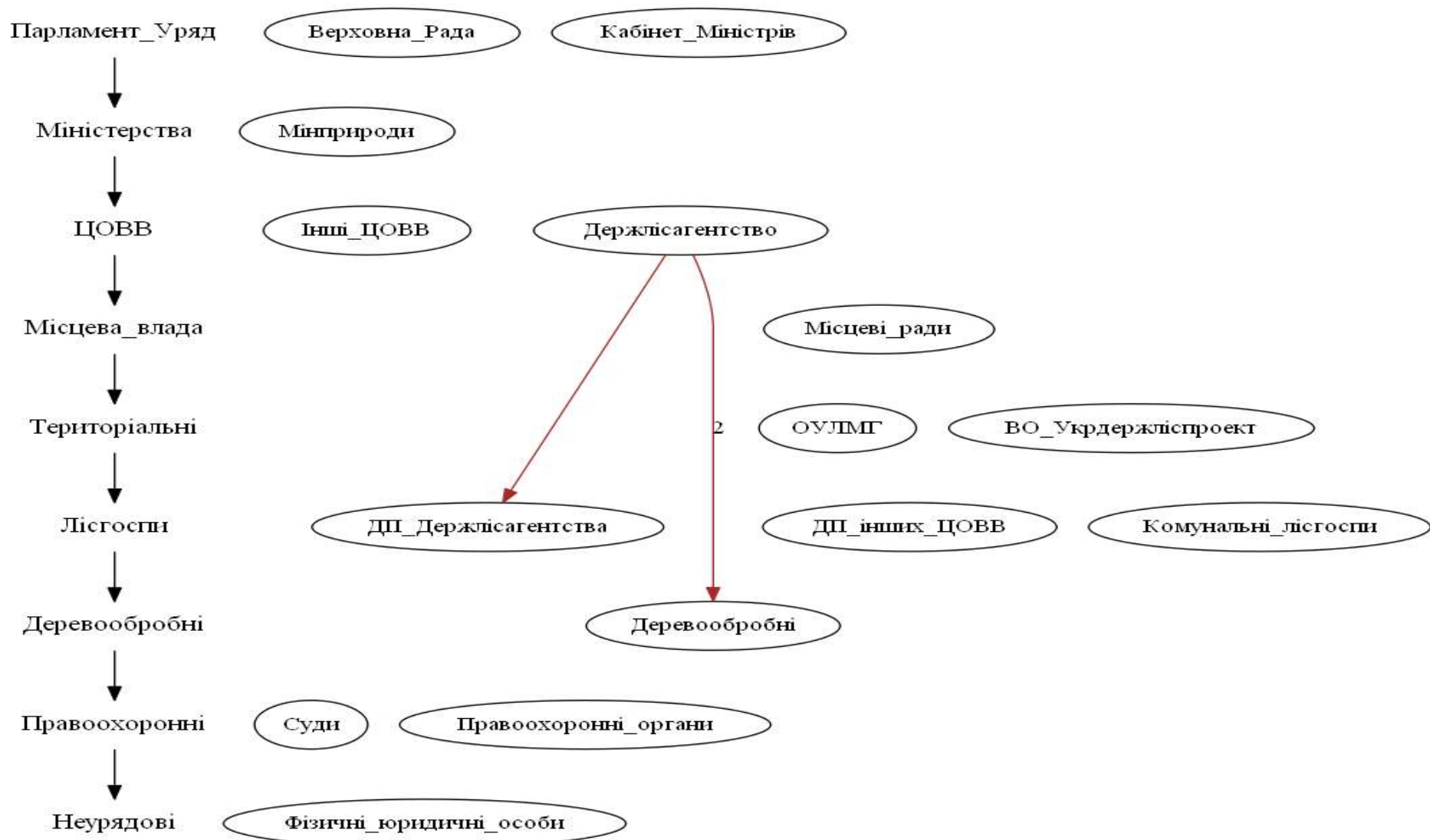


Рис. А.5-6. Схема завдань лісоуправління: Ринкові інститути

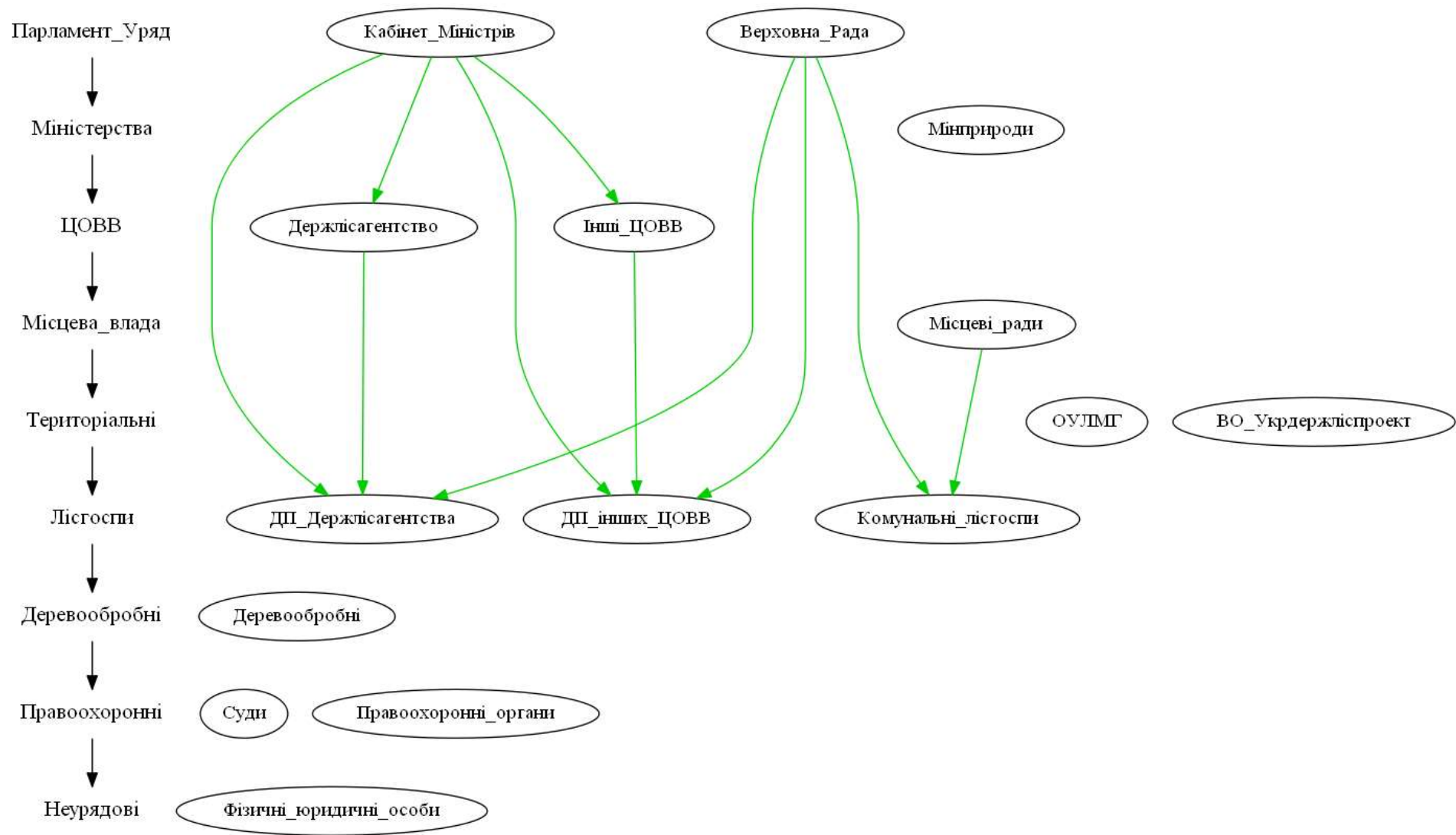


Рис. А.5-7. Схема завдань лісоуправління: Лісові доходи і витрати