

Сучасні соціально-економічні підходи до управління лісовим господарством України

Лесюк Г.М.

аспірант кафедри екологічної економіки
Національного лісотехнічного університету України

У статті розглянуто сучасні соціально-економічні підходи до управління лісовим господарством України. Проведено порівняльний аналіз управління лісовим господарством державними органами влади та управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін. Виділено основні типи громадського управління лісовим господарством. Проаналізовано значення зацікавлених сторін для різних етапів процесу управління лісовим господарством.

Ключові слова: лісове господарство, місцеві громади, управління лісовим господарством, громадське управління лісовим господарством, управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін.

Лесюк Г.М. СОВРЕМЕННЫЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ УКРАИНЫ

В статье рассмотрены современные социально-экономические подходы к управлению лесным хозяйством Украины. Проведен сравнительный анализ управления лесным хозяйством государственными органами власти и управления лесным хозяйством на основе участия заинтересованных сторон. Выделены основные типы общественного управления лесным хозяйством. Проанализировано значение заинтересованных сторон для различных этапов процесса управления лесным хозяйством.

Ключевые слова: лесное хозяйство, местные общины, управление лесным хозяйством, общественное управление лесным хозяйством, управление лесным хозяйством с участием заинтересованных сторон.

Lesiuk N.M. MODERN SOCIO-ECONOMIC APPROACHES TO FOREST MANAGEMENT IN UKRAINE

The article is devoted to the modern social and economic approaches to forest management in Ukraine. Comparative analysis of state forest management and participatory forest management are made. The main types of community-based forest management are considered. The importance of stakeholders participation for the various stages of forest management are analyzed.

Keywords: forestry, local communities, forest management, community-based forest management, participatory forest management.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В останні два десятиліття ХХ ст. у світі змінилися традиційні підходи та уявлення щодо управління лісовим господарством. Основними причинами, які вплинули на формування нових підходів до управління лісовим господарством, є: зміщення інтересу від моноцільового до багатocільового використання лісових ресурсів; загострення суперечок щодо права власності на лісові ресурси; застосування міждисциплінарних підходів та традиційних знань у лісовій політиці; визнання необхідності участі громадськості в управлінні лісовим господарством, при цьому громадськість має розглядатися не як копіяція зацікавлених осіб. Усі зацікавлені сторони (державний і приватний сектори, громадськість) повинні самостійно формулювати свої інтереси [1, с. 17].

Сучасне управління лісовим господарством характеризується трьома основними

формами: децентралізацією процесу управління, участю зацікавлених сторін, маркетинговою (лісова сертифікація, плата за послуги лісових екосистем та ін.) [2, с. 5]. Зростання суспільного інтересу до можливостей застосування підходу до управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін пояснюється декількома чинниками: більшим доступом до інформації про стан лісових ресурсів, поширенням інформації засобами масової інформації (ЗМІ), виникненням різних рухів протесту, підвищенням зацікавленості до використання всіх груп лісових ресурсів. Окрім того, населення стрімко зростає і збільшує тиск на природне довкілля, що збільшує кількість лісових конфліктів та потребу їх регулювання. З огляду на це, актуальним стає дослідження сучасних підходів до управління лісовим господарством, які включають у процес управління державний і приватний сектори та громадськість.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання вдосконалення системи управління лісовим господарством України активно досліджують українські науковці. Зокрема, Генік Я.В., Каспрук О.І., Кравець П.В., Станкевич-Волосянчук О.І., Павліщук О.П. та ін. акцентують увагу на можливостях залучення місцевих громад до управління лісовим господарством. У наукових працях Василик Н.М., Голяна В.А., Жежкун І.М., Зуєва Є.С., Карпука А.І., Мішеніна Є.В., Мішеніної Г.А., Торосова А.С., Харченка Ю.В., Хвесика М.А., Шестака О.М., Ярової І.Є. та ін. досліджуються стимулювання підприємництва та розвиток державно-приватного партнерства у лісовому господарстві.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на велику кількість наукових праць щодо перспективності співпраці державних органів влади і приватного сектору та залучення громадськості до процесу державного управління лісовим господарством, поза увагою залишилися проблеми вивчення таких підходів до управління, які б ураховували інтереси всіх зацікавлених сторін (державного і приватного секторів та громадськості) у лісовому господарстві з одночасним гарантуванням сталого ведення лісового господарства.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета статті – розроблення теоретичних основ сучасних соціально-економічних підходів до управління лісовим господарством та визначення можливостей їх застосування в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Підхід до управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін не є новим: його історія почалася майже три десятиліття тому і широко пропагувалася після Ріо-92. Зокрема, принцип 10 Декларації з навколишнього середовища і розвитку визначає, що держави сприяють інформованості та участі населення шляхом широкого надання інформації [3]. Принципи лісівництва рекомендують урядам заохочувати та надавати можливості для участі зацікавлених сторін, включаючи місцеві громади, корінне населення, промислові кола, профспілки, неурядові організації, фізичні особи в процесі розроблення, здійснення і планування національної лісової політики [4]. Лісова стратегія ЄС до 2020 р. та підсумковий документ Генеральної Асамблеї ООН від 25 вересня 2015 р. «Перетворення нашого світу: Порядок денний сталого розвитку 2030» визнають важливість участі заці-

кавлених сторін для багатофункціонального, інтегративного та сталого управління лісовим господарством і закликають стимулювати ефективне партнерство між державним і приватним секторами та громадськістю [5; 6, с. 10]. Хоча міжнародні організації, зокрема Всесвітній банк, лобіюють та забезпечують підтримку управління лісовим господарством за участю всіх зацікавлених сторін, тлумачення і застосування цього підходу доволі часто є складним з огляду на різноманітність еколого-економічних умов, законодавчої та адміністративної систем, культурно-історичних і національних традицій.

Управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін – це структуроване співробітництво між урядом, комерційними і некомерційними користувачами лісових ресурсів, зацікавленими організаціями, громадами та іншими зацікавленими сторонами для досягнення загальних цілей, пов'язаних із раціональним використанням лісових ресурсів [7]. Основна ідея підходу полягає в тому, що управління лісовим господарством зацікавленими сторонами самостійно або спільно з державними органами є ефективнішим, ніж управління виключно центральними державними органами влади, що часто сприяє надмірній експлуатації лісових ресурсів або перетворення їх у ресурси відкритого доступу, що призводить до деградації та знищення. Повернення лісових ресурсів до приватної власності та власності громад створює можливості для сталого використання та управління в лісовому господарстві. Така думка підтверджена історичними та антропологічними висновками: багато місцевих громад могли управляти своїми ресурсами відповідально всупереч висновкам теорії Гардена [2, с. 17].

Управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін може мати такі форми:

- інформування – забезпечення зацікавлених сторін інформацією без можливостей зворотного зв'язку та обговорень рішень щодо ведення лісового господарства;
- консультування – зацікавлених осіб запитують про їхні думки щодо проблемних питань (наприклад, стосовно планів ведення лісового господарства), однак остаточні рішення приймаються органом, що ініціював консультації, з/без урахування думок зацікавлених сторін;
- участь у реалізації вже прийнятих рішень – орган управління лісовим господар-

ством включає зацікавлених сторін у реалізацію певних заходів без можливості впливу на кінцеве рішення;

- спільне управління – відповідальність за прийняття рішень, що стосуються ведення лісового господарства, спільна на основі угод між різними (державними та недержавними) суб'єктами. Співробітництво включає дві основні форми: 1) делегування – частина повноважень і відповідальності делегуються зацікавленим сторонам; 2) самомобілізація – незалежна ініціатива зацікавлених сторін, що реалізується за консультативної підтримки зовнішніх експертів, наприклад контроль місцевих жителів над використанням природних ресурсів, що знаходяться в їхньому розпорядженні. Державні органи управління лісовим господарством у такому разі виконують роль асистента [8, с. 14–15].

Управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін має багато переваг: поліпшення комунікації між державним і приватним секторами та громадськістю, генерація нових знань, інтеграція громадськості в процес управління, досягнення сталого розвитку лісового господарства, запобігання

і вирішення лісових конфліктів, простіше виконання планів лісового господарства. Управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін порівняно з традиційним управлінням лісовим господарством державними органами влади є більш гнучким (табл. 1), що сприяє досягненню більш тісної інтеграції між лісовим господарством, економікою і суспільством.

Недоліками підходу часто визначають тривалий період та високі витрати на запровадження. Політики та управлінці критикують управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін через відсутність строгого, структурованого і систематичного процесу аналізу та інтерпретації даних від зацікавлених сторін.

До основних витрат, пов'язаних із розвитком підходу до управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін, належать:

- витрати на науково-дослідні роботи і попередню оцінку (витрати на збір даних та інформації, проведення польових досліджень, нарад, картографування участі, експертні консультації, друк та розповсюдження матеріалів, технічне обладнання і т. д.);

Таблиця 1

Порівняльний аналіз підходів до управління лісовим господарством [1, с. 17]

Критерій	Управління лісовим господарством державними органами влади	Управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін
Цілі	Моноцільове використання лісових ресурсів.	Багатоцільове використання лісових ресурсів.
Одиниця управління	Великі площі лісів на основі біофізичних або політичних кордонів.	Невеликі площі лісів.
Права місцевих користувачів	Як правило, дуже обмежені і часто неоднозначні або тимчасові.	Розширені, чітко визначені права.
Захист лісу	Виконує лісова служба, часто неефективно і витратно.	Виконує місцеве населення, вищі місцеві витрати, але низькі урядові витрати.
Типові плани управління	Одновікові насадження; централізоване управління охоронюваних територій.	Різновікові насадження, призначені постачати різноманітні ресурси для безперервного забезпечення потреб населення; громадське управління.
Заготівля деревини	Як правило, великі урядові контракти з адміністративними механізмами ціноутворення і субсидованими угодами постачання.	Як правило, багато невеликих угод із домашніми господарствами.
Технічна база	Наукові дослідження, прості оптимізаційні моделі вибору продукту.	Традиційні знання та урядові програми.
Планування	Централізоване планування.	Плани складені місцевими громадами або домашніми господарствами з погодженням із лісовою службою.
Гнучкість планів	Негнучкі плани, багато бюрократичних погоджень.	Адаптивне управління.

- витрати на комунікацію та підвищення обізнаності (витрати на підготовку інформаційних матеріалів та їх редагування, організацію інформаційних зустрічей, використання ЗМІ і т. д.);

- витрати на тренінги з відповідних тем для всіх зацікавлених сторін;

- витрати на підготовку конкретних планів і стратегій [8, с. 11].

Деякі науковці звертають увагу на парадокс підходу: чим вище число зацікавлених осіб, тим меншу роль відіграє кожен з них. Отже, для ефективного запровадження управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін необхідні чіткі правила щодо ведення переговорів та участі зацікавлених сторін [9, с. 219].

У науковій літературі і документах із міжнародної лісової політики підхід до управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін визначається близьким до підходів громадське лісове господарство, соціальне лісове господарство, спільне управління лісовим господарством, громадське управління лісовим господарством [10, с. 63].

Громадське лісове господарство – стратегія ведення лісового господарства, яка включає в себе активну участь організованої громади. Сільськогосподарська і продовольча організація ООН (ФАО) визначає громадське лісове господарство як «будь-яку ситуацію, яка передбачає тісне залучення місцевого населення в лісогосподарську діяльність»

[11, с. 1]. Вищезазначений підхід активно застосовується в Непалі, Мексиці, Таїланді, Камеруні, Гвінеї та ін. [12, с. 3]. Соціальне лісове господарство – це управління лісовим господарством, спрямоване насамперед на забезпечення добробуту місцевих жителів, які залежать від лісових ресурсів. Спільне управління лісовим господарством є офіційним терміном в Індії, який означає ведення лісового господарства за участю як державних лісових відомств, так і місцевих громад. Ключовою особливістю є допомога місцевих громад у збереженні лісів шляхом захисту від пожеж, випасу худоби і незаконних рубок в обмін на недеревні лісові ресурси і частку виручки від продажу деревини.

Значно поширенішим є громадське управління лісовим господарством, яке включає ініціативи, політики, інститути і процеси, які спрямовані на підвищення ролі місцевих громад в управлінні лісами та лісовим господарством [11, с. 2]. ФАО класифікує громадське управління лісовим господарством залежно від прав та обов'язків місцевих громад в управлінні лісовим господарством (табл. 2).

Хоча наукові терміни та умови залучення місцевих громад до управління лісовим господарством є неоднаковими в різних місцях, усі вони мають три аналогічні характеристики:

1. Це часткова передача влади від держави до місцевих громад.

2. Головною метою є управління лісовим господарством відповідно до концепції ста-

Таблиця 2

Основні типи громадського управління лісовим господарством [11, с. 134]

Тип	Основні характеристики
Участь у збереженні лісів	Місцеві громади несуть відповідальність за збереження лісів. Доступ до деревних та недеревних ресурсів лісів може бути частково обмежений.
Спільне ведення лісового господарства	Лісові ресурси й отримані вигоди від лісів, що знаходяться у власності держави, розподіляються між урядом і місцевими громадами, щоб спонукати громади захищати ліси.
Громадське управління лісовим господарством з обмеженою передачею повноважень	Значний нагляд органів державної влади. Права на управління лісовим господарством і використання лісових ресурсів, як правило, недеревних лісових ресурсів, передані місцевим громадам відповідно до планів управління. Права місцевих громад, як правило, не включають продаж деревини на відкритих ринках, але включають продаж недеревних ресурсів лісу і паливної деревини.
Громадське управління лісовим господарством із повною передачею повноважень	Права на управління лісовим господарством і використання лісових ресурсів передані місцевим громадам відповідно до планів управління. Права включають заготівлю деревини і продаж лісових ресурсів на відкритих ринках.
Приватна власність на ліси	Фізичні особи, домашні господарства, групи осіб або громади володіють лісовими землями, ведуть лісове господарство та отримують соціо-еколого-економічні вигоди.

лого розвитку, місцеві громади відповідальні за захист і покращення стану лісів.

3. Місцеві громади можуть отримувати економічні та соціальні вигоди від лісів [13, с. 1].

Відмінність між підходами «управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін» та вищезазначеними підходами полягає у залученні різного кола зацікавлених осіб. Управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін передбачає залучення не тільки місцевої громади, але й осіб за межами місцевої громади. Визнання

та ідентифікація всіх зацікавлених сторін та сприяння їх участі в процесі управління лісовим господарством є особливо важливими з огляду на потреби розвитку сільських районів України та суміжних із лісовим господарством галузей економіки. Крім того, світовий досвід переконливо показує, що управління лісовим господарством відповідно до концепції сталого розвитку неможливе без залучення у цей процес лісозаготівельників, місцевого населення, державних структур, громадських організацій та організації безпосеред-

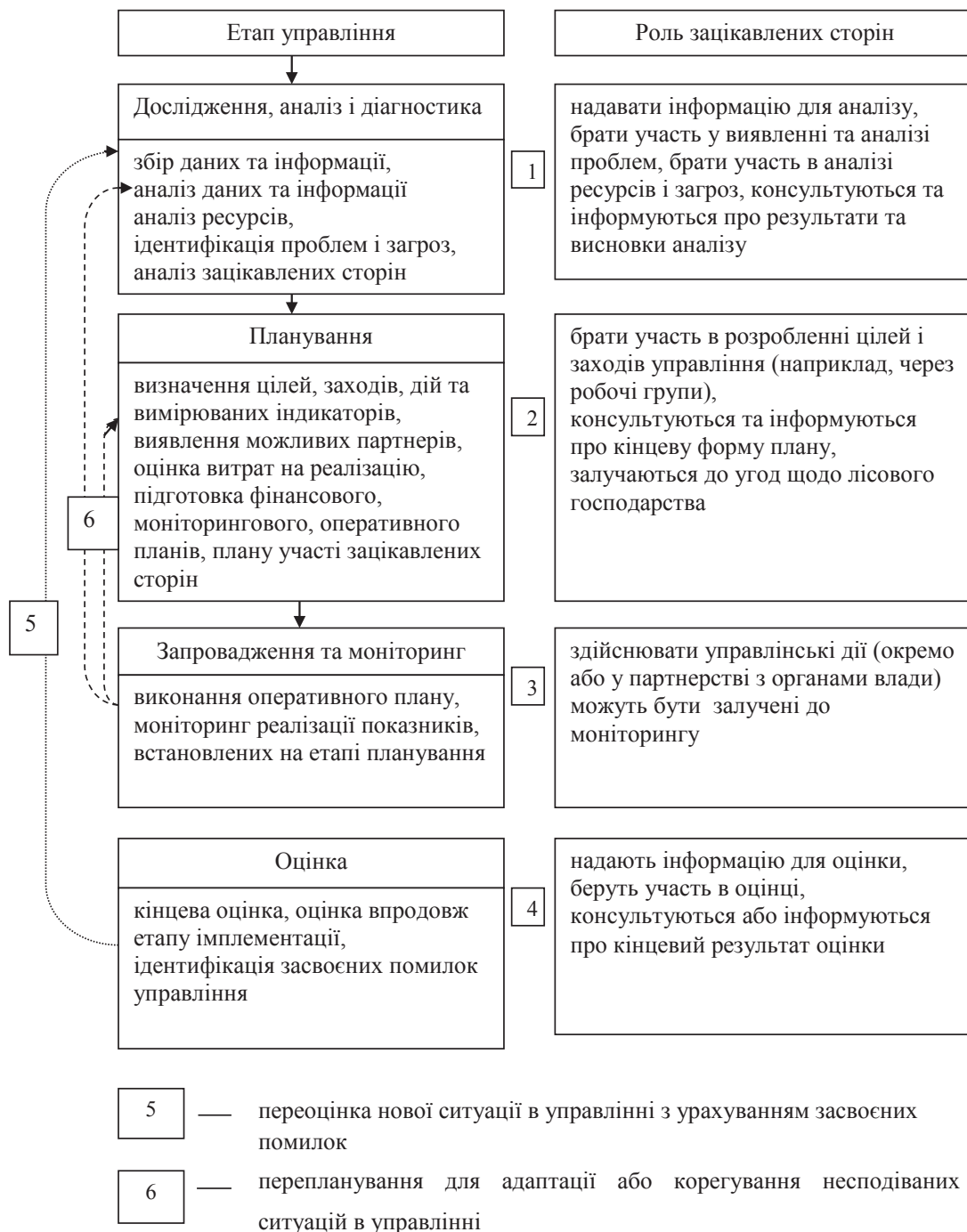


Рис. 1. Значення зацікавлених сторін в управлінні лісовим господарством [8, с. 17]

ньої взаємодії між ними. Тільки в такому разі проблеми лісового господарства будуть вирішуватися обґрунтовано, з урахуванням соціальних наслідків освоєння лісових ресурсів для різних зацікавлених сторін [14, с. 104].

Сьогодні в Україні, з огляду на євроінтеграційні процеси та децентралізацію влади, спрямовану на формування демократичної моделі управління з посиленою роллю територіальних громад, обговорюваним є їх залучення до процесів управління лісовим господарством. Однак територіальні громади не репрезентують усіх зацікавлених сторін в управлінні лісовим господарством. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», територіальна громада – сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [15], тоді як у менеджменті природних ресурсів зацікавлені сторони – індивіди, групи та організації, які включені або можуть зазнати впливу в результаті зміни умов управління та використання природних ресурсів [8, с. 53].

Зазначимо, що ефективність участі територіальних громад в управлінні лісовим господарством є доволі дискусійним питанням. Лісові екосистеми, як відомо, не обмежуються кордонами, а проблеми лісового господарства зазвичай є більш складними, що потребує їх розв'язання на рівнях, які, як правило, виходять за рамки компетенції сільських, селищних та міських рад. З іншого боку, територіальні громади можуть бути ефективними у вирішенні деяких проблем лісового господарства, але це залежить від особливостей кожної окремої громади та її здатності до саморегулювання [16, с. 72].

Зацікавлених осіб в управлінні лісовим господарством можна представити у трьох групах: група I – власники, менеджери і користувачі деревних та недеревних ресурсів лісу; група II – можливі партнери для науково-дослідних робіт, розвитку сільських районів, підвищення кваліфікації, освіти, збереження біорізнома-

ніття та ін.; група III – особи, що можуть створювати проблеми – браконьєри, незаконні заготівельники деревини та ін. [8, с. 28].

Застосування підходу до управління лісовим господарством за участю зацікавлених сторін вимагає їх залучення впродовж усього процесу управління. На кожному етапі зацікавлені сторони відіграють певну роль у забезпеченні ефективного процесу управління лісовим господарством (рис. 1).

З огляду на нестабільний фінансово-економічний стан лісогосподарських підприємств, незадовільні соціально-економічні умови життя лісозалежних громад, вимоги деревообробних підприємств щодо вдосконалення ринку деревини та інші проблеми лісового господарства, вважаємо за необхідне застосовувати такі підходи до управління лісовим господарством, які враховують інтереси всіх зацікавлених сторін. Для цього програми участі зацікавлених сторін в управлінні лісовим господарством можуть розроблятися та виконуватися підприємствами галузі. Важливо, щоб участь зацікавлених сторін була активною на кожному етапі процесу управління лісовим господарством.

Висновки з цього дослідження. Зацікавленими сторонами у реформуванні лісового господарства України сьогодні є державний сектор (зокрема, органи виконавчої влади, що реалізують державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, та державні лісогосподарські підприємства), приватний сектор (зокрема, підприємства деревообробної галузі промисловості) і громадськість. Залучення усіх зацікавлених осіб до управління лісовим господарством сприятиме усуненню дисбалансу між екологічним та соціально-економічним аспектами використання лісових ресурсів. Немає ніяких сумнівів, що участь зацікавлених сторін у процесі управління лісовим господарством України сприятиме підвищенню прозорості прийняття рішень, справедливому врегулюванню лісових конфліктів, належному використанню, охороні й відтворенні лісових ресурсів у довгостроковій перспективі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Siebrand S. Participatory forest management in conflict situations. A case study in Swedish Lapland / S.Siebrand – Umeå: Master thesis Swedish University of Agricultural Sciences. – 2006. – 91 p.
2. Arts B. Forest governance: mainstream and critical views / B. Arts, I.J. Visseren-Hamakers // EFRN News 53. – 2012. – P. 3–10.
3. Декларація Ріо-де-Жанейро щодо навколишнього середовища та розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_455.

4. Принципи лісівництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/forest.shtml.
5. A new EU Forest Strategy: for forests and the forest-based sector. [Electronic source]. – Available from: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/forest/strategy/staff-working-doc_en.pdf.
6. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. – A Res/70/1. – 21. –2015. – 44 p. [Electronic source]. – Available from: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
7. Participatory Forest management in the Caribbean: Impacts and Potential. – CANARI. – 2002. – Policy Brief. – № 1. – 4 p.
8. Guidelines for participatory forest management. – RobinwoodPlus. – 2013. – 56 p. [Electronic source]. – Available from: http://www.robinwoodplus.eu/uploaded/files/file_6a8ffb9ec130.pdf.
9. Bruña-García X. Public participation: a need of forest planning / X Bruña-García, M.F. Marey-Pérez // iForest 7. – 2014. – P. 216–226.
10. Lawrence A. Research and Participatory Forest Management: Comparing the Priorities of Resource Users and Development Professionals / A. Lawrence, K. Green // Forestry, Forest Users and Research: New Ways of Learning. – EFRN, Wageningen, Netherlands. – 2000. – P. 63–70.
11. Gilmour D. Forty years of community-based forestry. A review of its extent and effectiveness / D. Gilmour // FAO Forestry Paper. – 2016. – 168 p.
12. Maraseni T.N. Community Based Forest Management Systems in Developing Countries and Eligibility for Clean Development Mechanisms / T.N. Maraseni, G. Cockfield, A. Apan // Journal of Forest and Livelihood. – 2005. – № 4. – P. 31–42.
13. Pant S. Evaluating the opportunities and barriers to successful community forests in Nepal using case studies / S. Pant // [Electronic source]. – Available from: http://www.tokyofoundation.org/sylff/wp-content/uploads/2015/03/SRA-Final-Article_PANT.pdf.
14. Основы устойчивого лесопользования: [учеб. пособие для вузов] / М.Л. Карпачевский [и др.]. – М.: Всемирный фонд дикой природы (WWF), 2009. – 143 с.
15. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24.
16. Лесюк Г.М. Економіко-правове регулювання участі громадськості в управлінні лісовим господарством України / Г.М. Лесюк // Нова економіка на світовому, державному та регіональному рівнях: проблеми та розвиток: збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції (Київ, 20–21 травня 2016 р.). – К.: Київський економічний науковий центр, 2016. – С. 70–73.