

УДК 630\*681.7:005.56(477)

Соловій І. П.

Лесюк Г. М.

Національний лісотехнічний університет України

## ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЛІСАМИ ТА ЛІСОВИМ ГОСПОДАРСТВОМ УКРАЇНИ

Проведено порівняльний аналіз основних форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві. Конкретизовано види економічної діяльності для основних форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві України. Визначено переваги розвитку державно-приватного партнерства в лісовому господарстві в умовах реформування системи управління лісами та лісовим господарством України.

**Ключові слова:** державно-приватне партнерство, управління лісами, управління лісовим господарством, лісова концесія, лісовий кластер.

**Постановка проблеми.** Лісове господарство України, як і інші галузі національної економіки, постало перед проблемами підвищення економічної ефективності та покращення фінансового стану. Це відбувається в умовах, коли реформа децентралізації актуалізує важливе завдання – пошук нових форм та методів управління лісами та лісовим господарством. Досвід багатьох розвинених країн показує, що одним з ефективних шляхів забезпечення дотримання належних характеристик об'єктів державної власності (до яких належать і лісові ресурси) є залучення до фінансування та управління цими об'єктами приватного сектору. Лісове господарство і деревообробна галузь промисловості Європи є мікрокорпоративним середовищем: принаймні один з п'яти працівників є самозайнятим або підприємцем [16, с. 176]. З огляду на це, актуальним стає дослідження застосування основних форм державно-приватного партнерства (ДПП) у лісовому господарстві України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання ефективності імплементації апробованих форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві та їхнього впливу на систему управління лісами та лісовим господарством України розглядаються у публікаціях 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 М., Ярової І.Є. Так, Торосов А.С., Харченко Ю.В., Жежкун І.М. Зуєв З.С. обґрунтовують необхідність використання польського досвіду залучення приватних структур для виконання лісогосподарських робіт в державному лісовому господарстві. У роботах Мішеніна Є.В., Мішеніної Г.А., Ярової І.Є., Карпука А.І., Шестака М., Голяна В.А., Василик Н.М. Хвесика М.А. досліджуються основні форми державно-приватного партнерства та передумови розвитку підприємства у лісовому господарстві України.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на велику кількість наукових праць щодо перспективності використання форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві, поза увагою залишились питання визначення видів економічної діяльності, у яких вони можуть отримати застосування та встановлення ключових відмінностей найпоширеніших форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві України.

**Метою статті** є виявлення характерних рис основних форм ДПП у лісовому господарстві та особливостей їх застосування в умовах реформування системи управління лісами та лісовим господарством України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** ДПП – це інституційний та організаційний альянс держави і бізнесу, утворений з метою реалізації суспільно значущих проектів в широкому спектрі сфер діяльності – від розвитку стратегічно важливих галузей економіки до надання громадських послуг в масштабах всієї країни або окремих територій. Основні ознаки ДПП полягають у наступному:

- тривалий термін дії угоди про партнерство;
- специфічні форми фінансування проектів: за рахунок приватних інвестицій, доповнених державними фінансовими ресурсами, або ж спільне інвестування декількох учасників;
- обов'язкова наявність конкурентного середовища, коли за кожен контракт відбувається боротьба між декількома потенційними учасниками;
- специфічні форми розподілу відповідальності між партнерами: держава встановлює цілі проекту з позицій суспільних інтересів і визначає вартісні і якісні параметри, здійснює моніторинг реалізації проекту, а приватний партнер бере на себе оперативну діяльність на різних стадіях проекту – розробка, фінансування, будівництво і експлуатація, управління, практична реалізація послуг споживачам;
- поділ ризиків між учасниками угоди на основі відповідних домовленостей сторін [2].

Відповідно до [15] основними формами ДПП є: проекти, що здійснюються «із зеленого поля»/«з нуля» (*greenfield projects*); «відділення активів» (*divestiture*); концесії (*concession*); контракт на управління/аутсорсинг (*management and outsourcing contracts*). Законом України «Про державно-приватне партнерство» основними формами здійснення державно-приватного партнерства визначено договори про: концесію, управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках державно-приватного партнерства, інвестиційних зобов'язань приватного партнера), спільну діяльність; інші договори [7]. У лісовому господарстві перспективними формами ДПП можемо визначити концесії, аутсорсингові контракти та кластерні утворення.

Фактично, у лісовому господарстві України поширення отримала найпростіша форма ДПП – аутсорсинг. Аутсорсинг – це передавання частини функцій з обслуговування діяльності підприємства стороннім підрядникам чи постачальникам за умови гарантування ними відповідного рівня якості та ефективності їх виконання на основі трансформації чи оновлення бізнес-процесів і технологій та з можливістю переходу частини персоналу підприємства до постачальника (аутсорсера). Метою аутсорсингу як інструмента управління є підвищення ринкової

вартості підприємства завдяки поліпшенню результатів його діяльності, зниженню витрат і ризиків, підвищенню конкурентоспроможності продукції через залучення зовнішніх контрагентів, які спеціалізуються на виконанні певних, як правило, непрофільних для підприємства, виробничо-господарських функцій [6, с. 88].

Аутсорсинг у лісовому господарстві передбачає залучення підприємницьких структур до виконання окремих видів робіт та надання послуг лісгоспам (до заготівлі деревини та недревних ресурсів лісу, використання відходів лісозаготівлі, транспортування деревини, проведення лісокультурних робіт та ін.). Така практика є поширеною серед лісгосподарських підприємств, що знаходяться у підпорядкуванні Львівського ОУЛМГ (рис. 1).

Аутсорсинг у лісовому господарстві має такі переваги: економічні (зниження собівартості лісозаготівель 1 м<sup>3</sup> деревини; зменшення витрат на фонд заробітної плати та нарахувань на нього; зменшення видатків на утримання та експлуатацію техніки й механізмів; зниження адміністративних витрат на виробництво; зменшення податкових відрахувань – сум податку на прибуток) [14], техніко-технологічні (можливість використання

спеціалізованих технологій (електронних вимірювальних приладів та програмного забезпечення для проведення інвентаризації лісів, лісотаксаційних робіт, лісовпорядження, картографування, моніторингу; сучасних технологій лісового насінництва), кваліфікованого персоналу, зменшення пристосованості до технічних та технологічних змін), організаційні (спрощення організаційної структури управління, можливість зосередження уваги управлінців на досягненні стратегічної мети – відповідності критеріям та індикаторам сталого лісокористування) [3, с. 128]. Аутсорсинг у лісовому господарстві України дає можливість підвищити продуктивність праці. Адже Україна вирізняється одним з найвищих показників щільності працівників на одиницю площі лісового фонду, відповідно продуктивність праці в лісовому господарстві України є однією з найменших у Європі. З іншого боку, недоліком аутсорсингу є короткотерміновий характер угод та низький рівень залучення інвестиційних коштів.

Крім того, виконання робіт аутсорсером завжди пов'язане із виникненням ризиків для місцевого рівня управління лісовим господарством. Аутсорсинговий ризик у лісовому господарстві – це ймо-

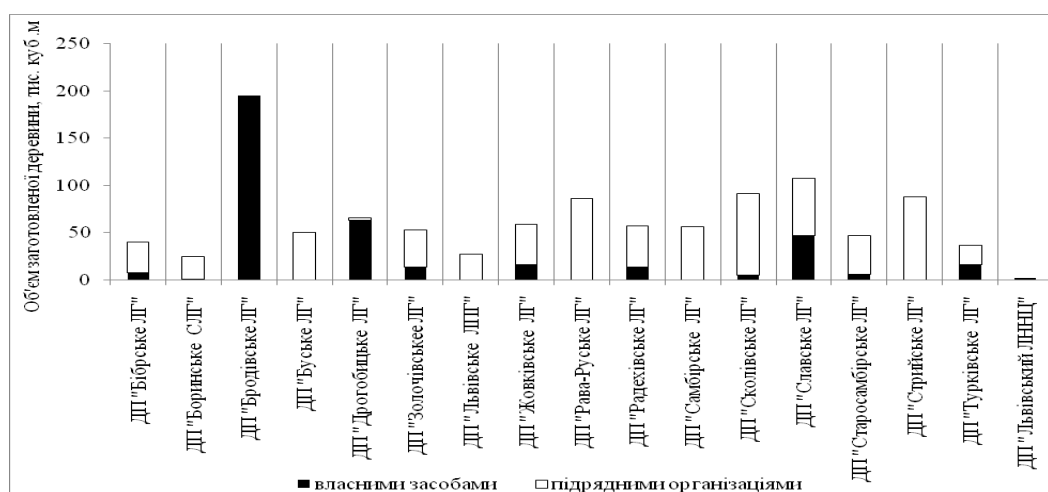


Рис. 1. Використання підрядних організацій на лісозаготівлі у розрізі підприємств Львівського ОУЛМГ у 2013 р.

Джерело: побудовано авторами за даними [5, с. 51]

Таблиця 1

### Ризики аутсорсингу у лісовому господарстві

Група ризиків	Характеристика
Політико-правові	Ризики, зумовлені зміною політичної ситуації в країні, нормативно-правової бази ведення лісового господарства, інституту власності на ліси, міжнародних стандартів щодо сертифікації лісової продукції.
Економічні	Ризики, які залежать від розвитку ринку аутсорсингу: додаткові витрати у випадку банкрутства аутсорсера, втрачені вигоди внаслідок виходу більш дешевого аутсорсера на ринок.
Екологічні	Ризик знищення рідкісних, зникаючих видів та їхніх ареалів, погіршення якості ґрунтів, пошкодження лісових насаджень чи виникнення інших екодеструктивних наслідків виконання лісгосподарських робіт аутсорсером.
Соціальні	Ризики, пов'язані із виникненням конфліктів в колективі (недовіра до керівництва через загрозу звільнення) та суспільних конфліктів у депресивних гірських лісових регіонах.
Організаційні	Ризики, пов'язані з формуванням критеріїв вибору аутсорсера та умов контракту, організації конкурсу на виконання робіт, інформентом виконання контракту.
Техніко-технологічні	Ризики неналежного використання техніки та технологій у процесі лісозаготівель, використання технологій лісозаготівель, що суперечать принципам сталого лісокористування.
Інформаційні	Ризик розповсюдження конфіденційної інформації, підризу авторитету керівництва підприємства.

Джерело: сформовано авторами на основі [3; 12]

вірність виникнення непередбачуваних наслідків політико-правового, економічного, екологічного, соціального, організаційного, техніко-технологічного характеру у результаті взаємодії лісогосподарського підприємства та аутсорсера. Доволі часто недотримання правил техніки безпеки і охорони праці, або ж невиконання вимог щодо збереження певної кількості дерев під час виконання суцільнолісосічних рубок є причиною виставлення значних невідповідностей лісогосподарським підприємствам під час проведення аудитів FSC сертифікації.

Передумовою успішного аутсорсингового контракту є ідентифікація та управління ризиками (табл. 1) в процесі взаємодії замовника і аутсорсера.

Перспективною формою державно-приватного партнерства є концесія – система відносин між державою і юридичною або фізичною особою, яка виникає внаслідок надання концесієдавцем концесіонеру прав користування об'єктом державної власності, а також прав на здійснення видів діяльності, які складають виключно монополію держави, на умовах платності та повернення, визначених відповідним договором [10, с. 120].

Поширеними лісові концесії є у Канаді, де вони укладаються, зазвичай, у формі таких договорів: 1) договору між власником лісу (в даному випадку провінцією) і стороною, якій надається право на заготівлю конкретного виду лісових ресурсів на конкретній лісовій ділянці (договір лісокористування) 2) договору про лісовідновлення і управління лісовими ресурсами на конкретній лісовій ділянці (договір надання лісогосподарських послуг). У більшості провінцій Канади лісові концесії – це довгострокові договори (на 20-50 років), які поновлюються кожні 5-10 років. Кожна провінція Канади має розроблені стандарти та інструкції з управління лісовими концесіями [1, с. 29].

Законодавчою основою формування та розвитку лісових концесій в Україні є закон України «Про концесії» та закон України «Про державно-приватне партнерство», однак лісове господарство не виділено чітко як окрема сфера господарської діяльності, об'єкти якої можуть надаватися у концесію [7-8].

Проблематика створення лісових концесій сконцентрована навколо розширення повноважень концесіонера, що ускладнює контроль, оскільки навіть максимальний термін концесії не стимулює

концесіонера до ефективної та безпечної для довкілля діяльності та призводить до скорочення мінімального терміну обороту рубок швидкорослих порід. Особливо такі недоліки матимуть місце за умови недостатнього державного фінансування, інституційної та технічної недосконалості галузі [13, с. 116].

Ефективною формою ДПП у лісовому господарстві є кластери. За визначенням економіста М. Портера: «Кластери – це географічні концентрації взаємопов'язаних компаній і установ у певних галузях» [17]. Виходячи з цього, створення лісових кластерів в Україні є доцільним у регіонах з високим показником лісистості територій.

Створення лісового кластера – складний багатofакторний процес, передумовою якого є оцінювання вихідних умов формування кластера (рівня розвитку лісогосподарської інфраструктури, стану техніко-технологічної бази лісозаготівельного господарства та деревообробного виробництва, лісистості території, розподілу земель лісового фонду між постійними лісокористувачами, які підпорядковані різним відомствам). Вивчення мотиваційних орієнтацій потенційних учасників лісового кластера дозволить не порушити баланс інтересів і упередити негативний вплив на лісовий фонд. Визначення рівня взаємозалежності учасників кластера не допустить узурпації системи управління одним з них, а також – поглинання потужними лісогосподарськими підприємствами малих підприємств. А враховуючи те, що при створенні кластера виникатимуть трансакційні витрати, необхідно сформуванню інституціональну підсистему, яка буде відповідати за просування продукції на ринки та встановлення зв'язків з контрагентами [9, с. 13].

Розглянувши можливості формування та розвитку державно-приватного партнерства у лісовому господарстві, підсумуємо їхні найхарактерніші відмінності та конкретизуємо види економічної діяльності, у яких вони можуть отримати застосування (табл. 2).

Сьогодні формування та використання форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві України знаходиться на початковому етапі. Розвиток форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві може стати результатом пошуку нових форм та методів державного управління лісами та лісовим господарством та регулювання лісокористування, однак можливий

Таблиця 2

Порівняльний аналіз основних форм ДПП у лісовому господарстві

Форма ДПП	Види економічної діяльності	Розподіл ризиків	Тривалість
Аутсорсинг	Заготівля деревини та недеревних ресурсів лісу, використання відходів лісозаготівлі, транспортування деревини, проведення лісокультурних робіт, будівництво, облаштування та забезпечення функціонування споруд для культурно-оздоровчих, рекреаційних, спортивних, туристичних і освітньо-виховних цілей, потреб мисливського господарства та проведення науково-дослідних робіт.	Державне підприємство як замовник несе відповідальність за ризики.	Короткотривалі відносини (не менше одного року, зазвичай 3-5 років).
Концесія	Лісове фермерство, плантаційне лісовирощування, лісові розсадники, вирощування декоративних лісових порід, селекційно-насінницькі центри, будівництво лісових доріг, створення лісових насаджень водоохоронного, ґрунтозахисного, санітарно-гігієнічного, оздоровчого призначення, лісозахисних смуг.	Справедливий розподіл між державним та приватним партнерами ризиків, пов'язаних з виконанням договорів.	Довготривалі відносини (зазвичай 15-30 років).
Кластер	Лісовий комплекс: лісове господарство, оброблення деревини та виготовлення виробів з деревини, целюлозно-паперове виробництво, меблеве виробництво.	Ризики розподіляються між сторонами в пропорціях за взаємними домовленостями, оформленими юридично.	Довготривалі відносини (зазвичай 20-50 років).

Джерело: сформовано авторами на основі [3; 6-7; 9; 11]

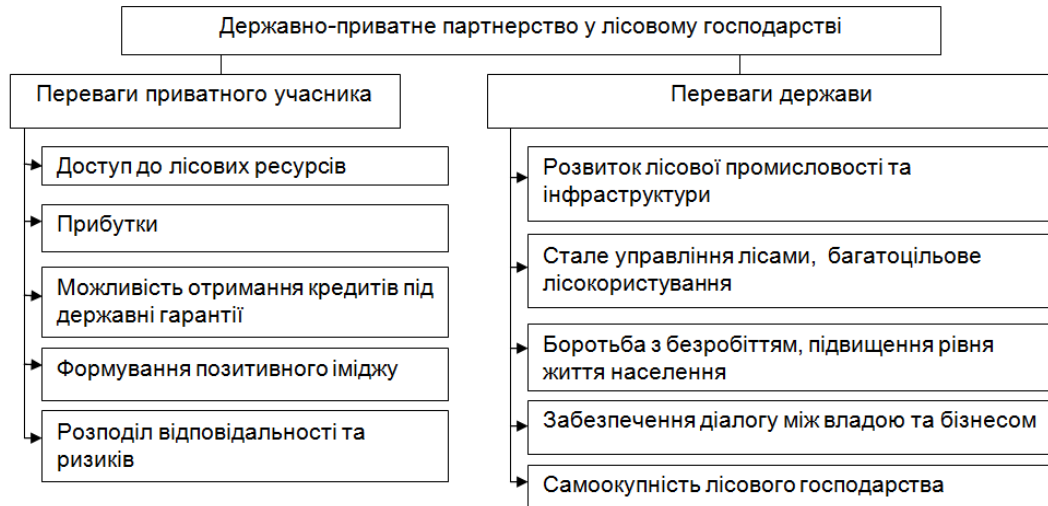


Рис. 2. Переваги державно-приватного партнерства у лісовому господарстві

тільки за умов структурних зсувів в напрямку лібералізації господарювання, децентралізації та приватизації [4, с. 235]. Безперечно, активізація форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві матиме вплив на систему управління лісами, зокрема на лісову політику, нормативно-правову базу лісового господарства, управління власністю на землі лісогосподарського призначення (реалізацію права власності, права користування лісовими ділянками), управління лісовим господарством.

У сучасних умовах бар'єрами, що ускладнюють розвиток форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві України є:

- Фінансово-макроекономічні (обмеженість доступу до кредитних та інших фінансових ресурсів, податковий тиск (у т. ч. адміністративний тиск з боку податкових органів), швидкі зміни ринкових умов, інфляція, коливання курсу валют);
- Адміністративні (закони та нормативно-правові акти України у сфері лісового господарства, державно-приватного партнерства та регулювання підприємництва, міжнародні стандарти щодо якості лісової продукції);
- Політичні (зміни політичної ситуації в країні, лісова корупція, слабка політична воля до впровадження форм державно-приватного партнерства);
- Галузеві (територіальні диспропорції лісистості території України, сезонність лісогосподарських заходів, сильна залежність від чинників природного характеру, висока частка лісів з обмеженим лісокористуванням, високий відсоток заповідних лісів);
- Індивідуальні (низька кваліфікація, відсутність навичок та досвіду ведення бізнесу, пасивність, слабка умотивованість приватних структур);
- Соціальні (заперечення та/або опір суспільства: традиційно лісове господарство України сприймається як винятково державна галузь економіки).

Очікуваною перевагою розвитку форм ДПП у лісовому господарстві є, насамперед, покращення фінансового стану лісового господарства, що особливо актуально, зважаючи на постійне змен-

шення видатків державного бюджету на проведення заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісу. У цілому, формування моделі управління лісами та лісовим господарством на основі державно-приватного партнерства здатне забезпечити довгострокові конкурентні переваги як для держави, так і для приватного учасника (рис. 2).

**Висновки і пропозиції.** Відмінності між веденням лісового господарства державними підприємствами і державно-приватним партнерством у лісовому господарстві полягають у різних фінансових можливостях, інвестиційній привабливості і ймовірних ризиках. Державно-приватне партнерство у лісовому господарстві дозволяє розподілити ризики і забезпечує необхідний рівень фінансування лісового господарства, залишаючи при цьому за державою право власності на ліс. Саме тому інституційна реформа системи управління лісами та лісовим господарством України повинна врегулювати не тільки вибір організаційно-правової структури управління лісами та лісовим господарством, але і механізм реалізації форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві. Вважаємо, що вибір форм державно-приватного партнерства у лісовому господарстві потрібно здійснювати з врахуванням лісистості території, поточного стану лісової інфраструктури та лісового комплексу (в стратегії розвитку лісового і мисливського господарства України пріоритетні форми державно-приватного партнерства в лісовому господарстві можуть бути визначені в залежності від лісорослинних зон); вибір видів економічної діяльності для форм державно-приватного партнерства – на основі аналізу економічного, екологічного та соціального впливу проектів державно-приватного партнерства у лісовому господарстві (пропозиції проектів можуть вносити представники територіальних громад, громадських організацій, профільні освітні установи та науково-дослідні інститути, приватні структури, державні органи влади). Відбір потенційних приватних учасників повинен проходити на основі відкритого конкурсу з встановленими критеріями та деталізованими інвестиційними програмами.



**Список використаних джерел:**

1. Грей, Дж. А. Канадский опыт организации лесных концессий. По материалам доклада на международном семинаре «Проблемы и перспективы концессионного лесопользования в России» 5-6 июня 2003 года / Дж. А. Грей // Устойчивое лесопользование. – 2004. – № 1(3). – С. 28-35.
2. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика / М. Дерябина // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 61-77.
3. Дідух О.В. Визначення основних переваг та недоліків використання аутсорсингу у господарській діяльності підприємств / О.В. Дідух // Інноваційна економіка: Всеукраїнський науково-виробничий журнал. – № 3(41). – Тернопіль, 2013. – С. 128-132.
4. Дребот О.І. Інституціоналізація лісового сектора економіки в контексті збалансованого розвитку України: [монографія] / О.І. Дребот. – К.: ТОВ «ДІА», 2012. – 337 с.
5. Дячишин О. В. Реформування лісового господарства України: наслідки та проблеми / О. В. Дячишин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2015. – Вип. 25.7. – С. 48-53.
6. Загородній А.Г. Аутсорсинг та його вплив на витрати підприємства / А.Г. Загородній, Г.О. Партин // Фінанси України. – 2009. – № 9(166). – С. 87-97.
7. Закон України «Про державно-приватне партнерство» від 1 липня 2010 року № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nau.ua/druk.php?name=332930-01072010-0.txt>
8. Закон України «Про концесії» № 997-XIV від 16.07.1999 р // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41.
9. Карпук А.І. Державно-приватне партнерство у лісовому господарстві: інноваційно-інвестиційний аспект / А.І. Карпук // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 21. – С. 10-13.
10. Миронов А.В. К вопросу о развитии концессионных отношений в лесном хозяйстве региона / А.В. Миронов, Р.Ю. Селименков // Проблемы развития территории. – 2014. – № 4. – С. 117-125.
11. Морковина С.С. Формы поддержки развития предпринимательства в лесном секторе ЦЧР / С.С. Морковина, Ю.Г. Денисова, О.И. Драпалюк, Б. Шанянь // Лесотехнический журнал. – 2013. – № 4 (12). – С. 210-216.
12. Партин Г.О. Ризики аутсорсингу та їх оцінювання / Г.О. Партин, О.В. Дідух // Технологический аудит и резервы производства. – 2013. – № 3(2). – С. 45-48.
13. Сакаль О.В. Оренда земель державного лісового фонду: світовий досвід і механізм ціноутворення / Сакаль О.В. // Механізм регулювання економіки. – 2010. – №4. – С. 113-119.
14. Торосов А.С. Щодо питання оптимізації організаційно-виробничої структури підприємств лісового господарства / А.С. Торосов, І.М. Жежкун, Є.С. Зуєв, Ю.В. Харченко. // Український лісовод. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.lesovod.org.ua/node/26225>
15. Davies, Steve and Fairbrother, Peter (2003): Private Finance Initiative (PFI) and Public Private Partnerships (PPPs): Definitions and Sources. Working Paper 39, Cardiff University.
16. Forest Europe. State of Europe's Forests 2015. – FOREST EUROPE, Liaison Unit Madrid: Madrid, Spain, 2015. – 314 p.
17. Porter, Michael Cluster and the New Economics of Competitions, Harvard Business Review, Nov. – Dec. 1998.

**Соловий І. П.**

**Лесюк Г. Н.**

Национальный лесотехнический университет Украины

**ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСАМИ  
И ЛЕСНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ УКРАИНЫ**

**Резюме**

Проведен сравнительный анализ основных форм государственно-частного партнерства в лесном хозяйстве. Конкретизированы виды экономической деятельности для основных форм государственно-частного партнерства в лесном хозяйстве Украины. Определены преимущества развития государственно-частного партнерства в лесном хозяйстве в условиях реформирования системы управления лесами и лесным хозяйством Украины.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, управление лесами, управление лесным хозяйством, лесная концессия, лесной кластер.

**Soloviy I. P.**

**Lesiuk H. M.**

Ukrainian National Forestry University

**PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP FEATURES IN THE CONDITIONS OF REFORMING  
THE SYSTEM OF FOREST GOVERNANCE AND FOREST MANAGEMENT IN UKRAINE**

**Summary**

The comparative analysis of the main forms of public-private partnerships in Ukrainian forestry is done. The types of economic activities for the main forms of public-private partnerships in forestry are specified. The advantages of public-private partnerships in forestry in the conditions of reforming the system of forest governance and forest management in Ukraine are determined.

**Key words:** public-private partnership, forest governance, forest management, forest concession, forest cluster.