

УДК 338.012; 338.14+343.352

ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОРУПЦІЇ В ЛІСОВІЙ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ

DOI 10.30838/ P.ES.2224. 050718.111.75

Ярошенко І.В., к.е.н.*Науково-дослідний центр індустріальних проблем розвитку*

Метою статті є обґрунтування шляхів запобігання і протидії корупції в лісовій галузі України. Корупція в лісовій галузі є перешкодою її розвитку, модернізації, впровадження реформ. У статті оцінено рівень корупції та тінізації економіки України. Подолання корупції у лісовому господарстві не може бути здійснено виключно на галузевому рівні, це проблема державна, яка повинна вирішуватися шляхом впровадження механізмів, інструментів, заходів державного регулювання. Визначено, що для подолання корупції у лісовій галузі необхідно: створення системи стратегічних документів з державного регулювання розвитку галузі; розмежування функцій регулювання, нагляду і контролю за здійсненням господарської діяльності серед органів державної влади; зменшення рівня монополізації ринку лісових ресурсів; здійснення інвентаризації лісових ресурсів та забезпечення доступу до інформації про лісові ресурси та управління ними; зниження адміністративного тиску; удосконалення нормативно-правового забезпечення регулювання ринку деревини.

Ключові слова: лісова галузь, корупція, тінізація економіки, державне регулювання

UDC 338.012; 338.14+343.352

**OVERCOMING CORRUPTION
IN THE FORESTRY SECTOR OF UKRAINE**

DOI 10.30838/ P.ES.2224. 050718.111.75

Yaroshenko I., PhD in Economics*Research Center for Industrial Problems of Development
of the National Academy of Sciences of Ukraine*

The purpose of the article is to substantiate the ways to prevent and combat corruption in the forestry sector of Ukraine. Corruption in the forestry sector is an obstacle to its development, modernization, implementation of reforms. The article assesses the level of corruption and the size of the shadow economy in Ukraine. Overcoming corruption in the forestry sector cannot be made solely at the sectoral level, since this is a problem of state concern that needs to be addressed through the implementation of mechanisms, tools and measures of state regulation. It is determined that to overcome corruption in the forestry sector it is necessary to create a system of strategic documents on state regulation of the sector; differentiate the functions of regulation, supervision and control over the implementation of economic activities among public authorities; reduce the

level of monopolization of the forest products market; implement the inventory of forest resources and provide access to information about forest resources and management; decrease the administrative pressure; improve the regulatory framework for the wood market.

Keywords: forestry sector, corruption, shadow economy, state regulation

Актуальність проблеми. Лісове господарство України є важливою складовою національної економіки. Загальна площа лісових ділянок, що належить до лісового фонду України, становить 10,4 млн. га, в тому числі вкриті лісовою рослинністю 9,6 млн. га. Лісистість України становить 15,9%. Але, незважаючи на досить невелику лісистість території, Україна займає 9-те місце у Європі за площею лісів та 6-те місце за запасами деревини [1]. Відсутність чіткої системи у діяльності лісгоспів, користування радянськими принципами роботи, небажання переходити на європейську і ринкову модель фінансової діяльності, корупція – це чинники, що руйнують лісову галузь України і сприяють розкраданню державних багатств і коштів.

Тіньовий ринок української деревини сьогодні коливається в межах 3-4 мільйонів кубометрів. Втрати від цього за останні 5 років досягають близько 300 млн. грн., причому це тільки прямі втрати. А є ще опосередковані – проблеми для екології, корупція в силових структурах та органах місцевої влади [2].

Корупція досить складне соціально-економічне явище, наслідки якого проявляються у всіх сферах життєдіяльності суспільства, а масштаби її поширення в лісовій галузі є загрозою для економічної та екологічної безпеки України, перепоною для соціально-економічного розвитку, модернізації та проведенню реформ.

Аналіз останніх публікацій. Розробкою шляхів запобігання і протидії корупції присвячено роботи таких українських дослідників, як І. Губарева, І. Мазур, М. Мельник, Е. Невмержицький, В. Предборський, М.Хавронюк, та зарубіжних вчених – В. Андріанова, Л. Гевелинга, Н. Еріашвілі, С. Єчмакова, В. Лаптеакру, С. Роуз-Акермана та інш. Незважаючи на велику увагу до корупції, існує низка не вирішених завдань щодо пошуку методів, механізмів, інструментів запобігання і протидії даному явищу. Нагальною проблемою для України є зниження рівня корупції і викриття корупційних схем в сфері лісового господарства,

у зв'язку з чим потребують додаткового вивчення питання обґрунтування шляхів запобігання і протидії корупції в лісовій галузі.

Метою статті є обґрунтування шляхів запобігання і протидії корупції в лісовій галузі України.

Виклад основного матеріалу. Упродовж 2008–2017 рр. Україна залишається однією з найбільш корумпованої країною Європи, про що свідчить динаміка зміни значення Індексу сприйняття корупції (CPI) [3]: у 2006 р. значення індексу для України становило 28 балів, у 2008 р. – 25, у 2015 р. – 27, у 2016 р. – 29, у 2017 р. – 30 балів зі 100 можливий, де 100 означає найменш корумповану державу. У 2017 р. за Індексом сприйняття корупції Україна посіла за рівнем корупції 130-ту позицію зі 180 країн світу разом із Гамбією, Іраном, М'янмою та Сьєрра-Леоне. У всесвітньому рейтингу CPI Україна цього року вперше з 2010 року обійшла Росію (29 балів), яка не покращила свої позиції за минулий рік. Результати інших сусідів і далі вищі, ніж в Україні: Польща — 60, Словаччина — 50, Румунія — 48, Угорщина — 45, Білорусь — 44, Молдова — 31. Отже, незважаючи на проголошення боротьби з корупцією пріоритетним напрямом реформування суспільного розвитку, ефективність протидії їй істотно не покращилася.

Суттєвим кроком у формуванні інституційного базису антикорупційної системи України стало прийняття Верховною Радою України у 2014 р. пакету антикорупційних законів. Це закони України: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», якими запроваджено нові інституції з виявлення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень (Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП) та Національного антикорупційного бюро (НАБУ)) та затвердження Кабінетом Міністрів у 2015 р. Державної програми реалізації Антикорупційної стратегії на 2015–2017 роки. Як показав проведений аналіз, реалізація Антикорупційної стратегії у 2015–2016 рр. не забезпечила комплексного ефекту антикорупційної політики, за винятком прогресу за її окремими напрямками: електронного декларування активів та запровадження системи ProZorro.

Корупція є передумовою і наслідком функціонування тіньової економіки держави, а суб'єкти корупційних діянь – одні з основних споживачів послуг з легалізації (відмивання) коштів, одержаних злочинним шляхом, і водночас – неодмінні учасники більшості схем їх «відмивання». Саме тому без радикального зниження рівня корупції заходи щодо детінізації національної економіки, запобігання та протидії організованій злочинності, відмиванню «брудних» коштів не дадуть очікуваного ефекту. Спроби побороти корупцію лише за допомогою вибіркового покарання за корупційні діяння не будуть ефективними, оскільки залишаються глибинні чинники цих соціальних поведінкових деструкцій, а легалізація або «відмивання» злочинних, у т. ч. корупційних, доходів набули якісно нового поширення в період економічної нестабільності [4].

За розрахунками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у 2017 р. рівень тіньової економіки склав 31% від офіційного ВВП, що на 4% менше порівняно з показником 2016 року. Детінізація української економіки стала можливою завдяки: збереженню відносної макрофінансової стабільності в умовах реалізації політики, спрямованої на розширення внутрішнього попиту, а також диверсифікації ринків збуту продукції українських виробників; збереженню високого рівня ділової активності бізнесу в умовах покращення очікувань та рівня сприйняття українських реформ у світі; зниження інвестиційних ризиків на тлі відносної макрофінансової стабілізації та продовження процесів реформування економіки. Водночас динаміка детінізації стримується невирішеними проблемами, які негативно позначаються на розвитку економіки країни в цілому. Це, зокрема: низька довіра до інститутів влади; збереження значних викликів стабільності фінансової системи країни; наявність непідконтрольних владі територій, утворених у ході військової агресії на території країни [5].

Динаміка рівня тіньової економіки в Україні в розрізі видів економічної діяльності у 2017 р. була різноспрямованою. Відмічається тенденція до зменшення рівня тіньового сегменту у чотирьох агрегованих ВЕД – у переробній промисловості (на 7% порівняно з 2016 р.), у добувній промисловості (на 1%), у ВЕД «Фінансова та страхова діяльність» (на 2%), у ВЕД «Операції з нерухомим майном» (на 4% відповідно). У решти основних агрегованих видах економічної діяльності за підсумком 2017 р.

спостерігалось збільшення рівня тіньової економіки: в оптовій та роздрібній торгівлі на 1%, у будівництві на 2%, у сільському та рибному господарстві на 5%, у ВЕД «Транспорт, сільське господарство, поштова та кур'єрська діяльність» на 7% (рис. 1).

Як видно з рис. 1, якщо у 2016 р. найбільший рівень тіньової економіки (42 % від обсягу ВДВ у ВЕД) було зафіксовано у ВЕД «Операції з нерухомим майном», то у 2017 р. лідером з тінізації стала добувна промисловість (39 % від обсягу ВДВ у ВЕД). Сільське, лісове та рибне господарство має традиційно найнижчий рівень тіньової економіки, хоча у 2017 році спостерігається його суттєве збільшення з 9 % до 14 %.

У той же час, за даними британської екологічної організації Earthsight, лісова галузь України поринула в незаконність, з найсерйознішими проблемами, пов'язаними з корупцією серед державних підприємств, які займаються здебільшого лісозаготівлями, і їх керівництвом в агентстві лісових ресурсів.

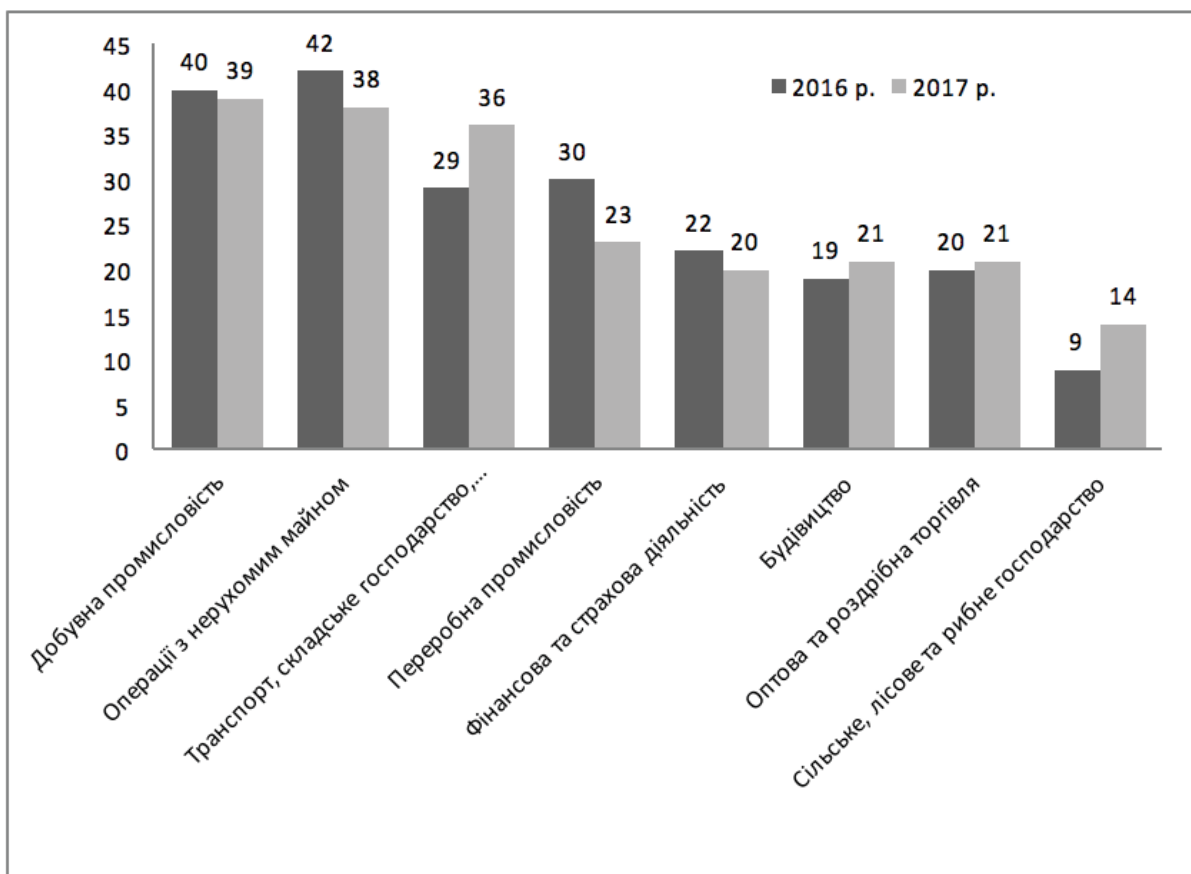


Рис. 1. Рівень тіньової економіки за видами економічної діяльності, % від обсягу офіційного ВДВ відповідного ВЕД

Джерело: [5]

Ця корупція загрожує лісам України, а в більш широкому сенсі, підриває управління в державі. Лісова галузь в Україні приносить 1,7 млрд.

доларів, дає роботу 350 тис. працівників і становить майже 4% ВВП. При цьому ЄС є найбільшим місцем експорту української деревини, туди йде 70% від загального обсягу. Закупівлі ЄС різко зросли, досягнувши 1 млрд. євро у 2017 році. Британські дослідники стверджують, що мають докази про корупційну складову під час заготівлі щонайменше 40% цього лісу [6].

Найбільші збитки державі приносять такі види лісової корупції [7]: домовленості з покупцями деревини (торгівлею через посередників з оплатою за продукцію і фіктивні маркетингові послуги); продаж лісопродукції з свідомо зміненими показниками розмірів і якості, за заниженими цінами з отриманням різниці між договірною і фактичною вартістю; централізований збір коштів з кубометра проданої деревини з передачею їх по ланцюжку вищому начальству; просування інтересів певних споживачів деревини шляхом пріоритетного відвантаження сировини або допомоги в отриманні дозвільних документів на нелегальну деревину; надання продуктів, прав користування, послуг, посад, вигідних контрактів або роботи за гроші чи послуги; використання службових повноважень для просування на керівні посади людей, які не мають відповідної освіти, досвіду, моральних якостей, з міркувань, не пов'язаних з підвищенням рівня ведення лісового господарства, в тому числі політичних або меркантильних; тіньовий продаж або передача в користування земель, будівель чи іншого державного майна – останнім часом спостерігаються ознаки недобросовісної торгівлі пиломатеріалами та дровами на внутрішньому ринку, а також ознаки наявності схем, пов'язаних з тіньовим «приватно-державним» партнерством при заготівлі деревини і її розпилюванні. Перелічені прояви корупції дуже важко виявити і доказати – особливо в умовах галузевої солідарності (кругової поруки) і традиційної терпимості лісників до корупції. Всі корупційні схеми базуються на використанні посадових повноважень для особистого збагачення за рахунок держави, що приносить неймовірні нелегальні прибутки та шалені збитки Україні.

Ознаки наявності корупції при експорті деревини, як стверджує в своїх дослідженнях FLEG II (програма Світового банку «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструменту сусідства та партнерства-2»), добре відомі й легко ідентифікуються. До них належать: закритість і викривлення інформації про експорт деревини державними

підприємствами; погоджена переорієнтація державних лісових підприємств на поставку деревини на ринки, лояльні до корупції, до яких належать ринки Китаю, Румунії і Туреччини; організація торгівлі через посередників і компанії, зареєстровані в офшорних зонах та інших країнах з м'якою системою оподаткування; свідоме заниження цін на експортовану продукцію з метою отримання маржі [8].

Шляхами запобігання і протидії корупції у лісовій галузі є:

1. Створення системи стратегічних документів з розвитку галузі. Україні потрібна законодавчо закріплена Лісова політика та Стратегія розвитку лісової галузі, в яких повинно бути визначено стратегічні цілі розвитку лісової галузі, економічні, екологічні й соціальні пріоритети в досягненні цих цілей, інструменти та механізми державного регулювання і запобігання і боротьби з корупцією. Розроблена Державним лісним агентством Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року [9], в якій корупцію визнано причиною проблем в лісовому господарстві, а однією з цілей – необхідність запровадження дієвих механізмів ліквідації діючих корупційних схем та запобігання виникненню нових, відправлена на доопрацювання.

2. Розмежування функції регулювання, нагляду і контролю за здійсненням господарської діяльності серед органів державної влади. На сьогоднішній день дані функції зосереджені в одному державному органі, а саме в Державному лісному агентстві, що потенційно має корупційну складову. Спираючись на рекомендації, що були надані експертною місією ЄС ТАІЕХ [10], головною метою якої було вивчення та оцінка запропонованих структурних реформ зокрема – реформи системи управління лісовим господарством для забезпечення чіткого розмежування функцій між суб'єктами лісового господарства в Україні, зазначимо, що для формування та реалізації дієвої державної політики у сфері використання та відтворення лісових ресурсів України необхідно: контрольні функції зосередити в одному органі – Державному агентстві лісових ресурсів України; залишити за Державним агентством лісових ресурсів України виконання завдань щодо здійснення державного управління в галузі ведення лісового і мисливського господарства з обов'язковим представництвом в усіх областях України, а також функції моніторингу лісів (планування, інвентаризація, ліцензування рубок, моніторинг руху деревини і продаж); менеджмент лісів здійснювати

підпорядкованою Кабінету Міністрів України Компанією, власником якої є держава, яка повинна мати Раду Директорів і Наглядову раду, щоб гарантувати її незалежність і прозорість.

3. Зменшення рівня монополізації ринку лісових ресурсів. Відповідно до Земельного та Лісового кодексів ліси України можуть перебувати у державній, комунальній та приватній власності. Переважна більшість лісів перебуває у державній власності. У процесі розмежування земель до комунальної власності можуть бути віднесені близько 1,3 млн га (13%) земельних ділянок лісогосподарського призначення, що знаходяться у постійному користуванні комунальних підприємств, підпорядкованих органам місцевого самоврядування. Частка лісів приватної власності складає менше 0,1% загальної площі лісових земель [1].

4. Здійснення інвентаризації лісових ресурсів та забезпечення доступу до інформації про лісові ресурси та управління ними. Досі в Україні не проведено належної інвентаризації лісових ресурсів. Останній облік лісів проводився в 2011 році, повний облік всіх лісів України проводився ще у 1996 році. Незважаючи на запровадження електронних сервісів та реєстрів права власності (Єдиного державного реєстру речових прав на нерухоме майно, Публічної кадастрової карти України тощо), їх наповненість незадовільна, а доступ до Лісового кодексу до недавнього часу було обмежено.

В Україні ведення Лісового кадастру регламентується Лісовим кодексом України [11]. Ведення кадастру покладено на Державне агентство лісових ресурсів України. Метою ведення даного кадастру відповідно до ст. 49, 50 Лісового кодексу України є: 1) ефективна організація охорони і захисту лісів, раціонального використання лісового фонду України, відтворення лісів, здійснення систематичного контролю за якісними і кількісними змінами лісів; 2) забезпечення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, заінтересованих підприємств, установ, організацій і громадян достовірною та об'єктивною інформацією щодо природного, господарського стану та правового режиму використання лісового фонду України.

Необхідно зазначити, що облік лісів є складовою державного лісового кадастру, однак законодавство не встановлює строку проведення чергового обліку, відносячи його визначення до компетенції Державного

агентства лісових ресурсів. Поряд з цим, проблемним аспектом є доступ до кадастру, законодавством не передбачено, що лісовий кадастр є автоматизованим.

5. Зниження адміністративного тиску. Для спрощення митних процедур при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності та експортно-імпорتنних операцій, процедур ліцензування, видачі інших дозвільних документів необхідно впровадження механізму так званого «єдиного вікна» на кордоні та у Центрах надання адміністративних послуг.

6. Удосконалення нормативно-правового забезпечення регулювання ринку деревини. Аналітики Офісу ефективного регулювання провели аналіз проблематики лісової галузі і презентували його у Зеленій книзі «Регулювання ринку деревини». За даними цього дослідження 50% актів, що регулюють ринок деревини, провокують високі корупційні ризики через неактуальність. А 6 із 44 актів є відверто незаконними. Відтак, нинішнє правове поле не здатне забезпечити облік лісів та їх використання, безсиле перед незаконними рубками, не забезпечує ефективних механізмів охорони лісу та прозорості реалізації деревини [2].

Висновки. Подолання корупції у лісовому господарстві не може бути здійснено виключно на галузевому рівні, це проблема державна, яка повинна вирішуватися шляхом впровадження механізмів, інструментів, заходів державного регулювання. Визначено, що для подолання корупції у лісовій галузі необхідно: створення системи стратегічних документів з державного регулювання розвитку галузі; розмежування функції регулювання, нагляду і контролю за здійсненням господарської діяльності серед органів державної влади; зменшення рівня монополізації ринку лісових ресурсів; здійснення інвентаризації лісових ресурсів та забезпечення доступ до інформації про лісові ресурси та управління ними; зниження адміністративного тиску; удосконалення нормативно-правового забезпечення регулювання ринку деревини. Також зниженню рівня корупції в лісовій галузі сприятиме: запровадження комп'ютеризації документообігу, усунення браку прозорості в діяльності органів лісового господарства та поліпшення умов доступу громадськості до інформації щодо лісового сектору, удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою недопущення одержання прихованих прибутків керівними органами або їх сприяння іншим особам,

дотримання законодавства щодо державних закупівель у діяльності лісогосподарських підприємств.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Публічний звіт за 2016 рік. Державне агентство лісових ресурсів України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://dklg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/archive/docview?typeId=177276>
2. Україна, яка хворіє на «безліс»: вирубки, пожежі і корупція [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.lisportal.org.ua/33377/>
3. Індекс корупції CPI 2017. Transparency International [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017/>
4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.
5. Загальні тенденції тіньової економіки в Україні 2017 рік. Міністерство економічного розвитку і торгівлі. [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://issuu.com/mineconomdev/docs/__2017
6. Причетні до корупції. Earthsight [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.earthsight.org.uk/complicitincorruption>
7. Сумнівні цифри і тотальна корупція: як влада знищує лісову галузь. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://p-p.com.ua/news/sumnivni-tsyfry-i-totalna-koruptsiya-yak-vlada-znyshchue-lisovu-galuz/>
8. Програма Світового банку «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії європейського інструменту сусідства та партнерства-2» [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.fleg.org.ua/category/news/page/2>
9. J. Zafran, S. Voke, J. Wall, O. Tokač. Forest Governance Reform in Ukraine. Institutional Reform of the Forest-based Sector // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.lisportal.org.ua/91823/>
10. Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.lisportal.org.ua/87278/>
11. Лісовий кодекс України. Постанова Верховної Ради України за № 3852-ХІІ від 21.01.1994 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3852-12/page>