

Г. В. Дмитренко,
д. держ. упр., заступник віце-президента,
Національна академія державного управління При Президентіві України

ПРОБЛЕМИ РЕАЛЬНОГО ФІНАНСОВОГО СТАНУ ПІДПРИЄМСТВ ЛІСОВОГО СТАНУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена проблемам об'єктивної системи планування і розподілу бюджетних коштів, які виділяються на збалансований розвиток лісового господарства, спрямовані на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів.

This article is devoted to the problems of objective system of planning and distribution of budget funds allocated to the balanced development of forestry, directed to the references of environmental, social and economic functions of forests.

Ключові слова: ліси, лісові господарства, лісовий фонд, бюджетні кошти, фінансування, розподіл коштів.
Key words: forests, forestry, forest reserves, budget, financing, distribution of funds.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Держава щороку виділяє значне фінансування з державного бюджету на утримання та подальший розвиток лісового фонду. Крім того, діюча система контролю за використанням лісових ресурсів не в змозі повною мірою створити необхідні умови для їх охорони, раціонального використання та відтворення лісів.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ, В ЯКИХ ЗАПОЧАТКОВАНО РОЗВ'ЯЗАННЯ ДАНОЇ ПРОБЛЕМИ, ТА ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ПИТАНЬ

За таких поставлених проблем, виникає наукова дискусія навколо основних питань: чи забезпечується на сьогодні повною мірою чинним законодавством збереження та використання лісів, як діє система контролю і чи може створити необхідні умови для їх охорони, раціонального використання та відтворення лісів. У вітчизняній науковій літературі ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

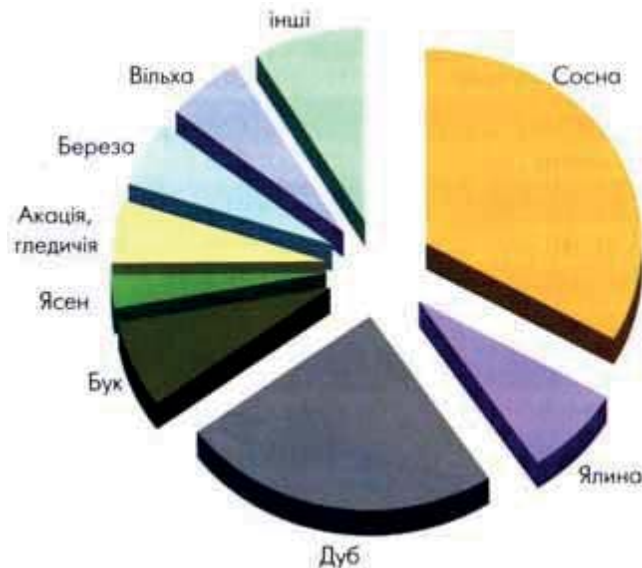


Рис. 1. Розподіл площі лісів України за переважаючими деревними породами

(ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завдання статті — дати оцінку ефективності використання Дерліспосамаи України кошти державного бюджету на утримання та ведення лісового господарства, яким чином можна покращити та забезпечити збалансований розвиток лісового господарства країни.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ліс — це сукупність землі, рослинності, в якій домінують дерева та чагарники, тварин, мікроорганізмів та інших природних компонентів, що в своєму розвитку біологічно взаємопов'язані, впливають один на одного і на навколишнє середовище.

Ліси в Україні займають 15,7 % території держави і є найбільш збереженим природним ландшафтом.

Ліси України сформовані понад 30 видами деревних порід, серед яких домінують сосна, дуб, бук, ялина, береза, вільха, ясен, граб, ялиця. Хвойні насадження займають 42 % загальної площі, зокрема сосна — 33 %. Твердолистяні насадження становлять 43 %, зокрема дуб і бук — 32 %.

Ліси по території України розташовані дуже нерівномірно. Вони сконцентровані переважно в Поліссі та в Українських Карпатах. Лісистість у різних природних зонах має значні відмінності й не досягає оптимального рівня, за якого ліси найпозитивніше впливають на клімат, ґрунти, водні ресурси, пом'якшують наслідки ерозійних процесів, а також забезпечується одержання більшої кількості деревини.

Загальна площа земель лісогосподарського призначення та лісів в інших категоріях земель — 10,8 млн га, із яких вкриті лісовою рослинністю — 9,7 млн га.

Ліси знаходяться у підпорядкуванні різних міністерств і відомств: Держкомлісгосп — 7,5 млн га, Міністерства аграрної політики України — 1,8 млн га, Міністерства оборони України — 0,2 млн га, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій — 0,2 млн га, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України — 0,1 млн га; Міністерства транспорту та зв'язку України — 0,1 млн га, інші міністерства і відомства — 0,2 млн га, розташовані на землях запасу і не надані в користування — 0,7 млн га.

Державний комітет лісового господарства України (далі — Держкомлісгосп), у підпорядкуванні якого знаходиться 68 % лісів країни, є центральним органом виконавчої влади у галузі лісового та мисливського господарства та є головним виконавцем програми "Ліси України" на 2002—2015 (затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2002). Головною метою Програми "Ліси України" є забезпечення сталого розвитку лісового господарства, спрямованого на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів України. З огляду на необхідність уточнення завдань та заходів цієї Програми постановою Уряду від 16.09.2010 № 977 затверджено нову Програму "Ліси України" на 2010—2015 [1; 2].

Основними завданнями Держкомлісгоспу України є:

— забезпечення реалізації державної політики у сфері лісового й мисливського господарства, а також охорони, захисту, раціонального використання й відтворення ресурсів лісу, мисливської фауни, підвищення ефективності лісового та мисливського господарства;

— здійснення державного управління, регулювання та контролю у сфері лісового та мисливського господарства;

— розробка та організація виконання загальнодержавних, міждержавних і регіональних програм у сфері захисту, підвищення продуктивності, раціонального використання та відтворення лісів, а також участь у розробці та виконанні таких програм із питань використання та відтворення мисливської фауни, розвитку мисливського господарства, організація лісовпорядкування.

До сфери управління Держкомлісгоспу входять:

— республіканський комітет АР Крим по лісовому і мисливському господарству;

— обласні управління лісового та мисливського господарства (24);

— науково-дослідні установи сфери управління Держкомлісгоспу (2);

— проектно-вишукувальні інститути (2);

— Український центр підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів лісового господарства;

— Українське державне проектно лісовпорядне виробниче об'єднання;

— лісотехнічні коледжі (8);

— лісові господарства (230);

— лісомисливські господарства (50);

— мисливські господарства (14);

— лісопромислові та інші підприємства (16);

— національні парки (4);

— природні заповідники (7).

З метою забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства країни, посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів в умовах реформування сільгоспідприємств та дії нового земельного законодавства урядом (пост. КМУ від 29.04.2002 № 581) у 2002 році затверджено Державну програму "Ліси України" на 2002—2015 роки. З огляду на необхідність уточнення завдань та заходів зазначеної програми постановою КМУ від 16.09.2009 № 977 затверджено нову Програму "Ліси України" на 2010—2015 роки [1; 2].

Виконавцями даної Програми (2002—2015 років) визначено Держкомлісгосп, Мінагрополітики, Міноборони, МНС, Мінекоресурсів та інші.

Держкомлісгосп є найбільш потужним розпорядником лісових ресурсів, який управляє 68 % земель державного лісового фонду. Таким чином, одержані результати аудиторського дослідження можна поширювати на стан виконання Держкомлісгоспом Програми "Ліси України" в цілому.

Програма "Ліси України" 2002—2015 років визначає основні напрями збалансованого розвитку лісового господарства, спрямовані на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів [1].

Поряд з цим слід зазначити, що програма складена на досить тривалій період (14 років) без врахування необхідних коригувань індексів інфляції, цін на енергоносії та людські ресурси, які з року в рік ростуть.

Зазначене призвело до прийняття "нової" Програми "Ліси України" на 2010—2015 роки [2].

Головний розпорядник (Держкомлісгосп) здійснював розподіл бюджетних асигнувань відповідно до "Методики розподілу бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді" (далі — Методика розподілу) на підставі виробничо-фінансових планів регіональних підрозділів, які, в свою чергу, формуються на підставі матеріалів лісовпорядкування та планів виконання лісогосподарських заходів на відповідний рік. Розподіл фінансування здійснюється на відповідні заходи щодо ведення та охорону лісового господарства, з урахуванням площі та вартості робіт у конкретному регіоні також, враховується кількість підприємств виконавців робіт.

За виробничо-фінансовими планами регіональних підрозділів складаються по найменуванням робіт (наземна охорона від пожеж, боротьба із шкідниками та хворобами лісу,



Рис. 2. Фактичний розподіл фінансування програми "Ліси України" за 2002—2009 між співвиконавцями

лісокультурні роботи, мисливське господарство та ін.).

На початку року для розподілу коштів створюється комісія з розподілу бюджетних коштів, яка затверджується наказом Держкомлісгоспу, під час засідання комісії враховуються пропозиції всіх членів комісії.

1. "Ведення лісового та мисливського господарства, охорона і захист лісів у лісовому фонді" — пріоритет надавався південним та лісостеповим областям. При розподілі коштів враховано рівень середньомісячної заробітної плати, яка склалася на кінець року, та власні кошти на 1 га лісового фонду.

2. "Створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг" — кошти розподілялися з урахуванням прийнятих земель, площ земель, підготовлених під посадку, наявності садивного матеріалу та на догляд за раніше створеними лісовими культурами.

Розподіл коштів повинен здійснюватись відповідно до Методики розподілу з урахуванням площі лісового фонду, чисельності лісової охорони та з урахуванням інших факторів (стихійні лиха, пожежі, повені, не передбачені осередки шкідників та інші ситуації).

Необхідно відмітити що, вказані вимоги Методики розподілу коштів державного бюджету не завжди враховуються.

Зокрема, при розподілі бюджетних асигнувань не завжди враховувалася їх потреба, внаслідок чого окремі лісгоспи отримували кошти понад потребу, в той час як інші — в менших обсягах.

Наприклад, потребу підприємств у бюджетних асигнуваннях задоволено в 2008 році на 96,8 %, в 2009 році — на 63,4 %, за 9 міс. 2010 року на 91,3 %. Аналіз розподілу бюджетних коштів засвідчив його непропорційність визначеній потребі: одним лісгоспам недофінансовано коштів до потреби, тоді як іншими отримано понад потребу.

Так, розподіл коштів Вінницьким обласним управлінням лісового та мисливського господарства показав, що державне підприємство (далі — ДП) "К" не задовольнило потребу в 2008 році на 34,2 %; в 2009 році — на 20,5 %. При цьому в 2008 році ДП "Н" отримало понад потребу 22 % (245,4 тис. грн.), ДП "А" — 82,5 % (142,8 тис. грн.); в 2009 році ДП "С" — 9,8 % (58,9 тис. грн.).

Мали місце факти виділення Одеським обласним управлінням лісового та мисливського господарства приблизно однакових сум бюджетних коштів як на підприємства з високим рівнем рентабельності, так і з низьким рівнем рентабельності. Методикою розподілу передбачено, що обсяг необхідного бюджетного фінансування по кожному підприємству лісового господарства визначається як різниця між обсягом надходження коштів від власної діяльності і загальною нормативною потребою фінансування заходів з ведення лісового і мисливського господарства.

Так, наприклад, ДП "Б" у 2009 році мало рівень рентабельності 1,6 %, обсяг реалізації продукції 431,0 тис. грн., а отримало бюджетних коштів — 2010,0 тис. грн., при цьому ДП "К" з рівнем рентабельності 5,8 % та обсягом реалізації продукції у 6 разів більше, отримало бюджетних коштів 2157,6 тис. грн., що на 147,6 тис. грн. більше. Як наслідок, відсоток виконання заходів щодо здійснення охорони від пожеж та здійснення заходів боротьби зі шкідниками та хворобами лісу у 2010 році виконані лише на 52,7 % та 8,1 %.

Зазначене свідчить про недотримання Методики розподілу, в якій чітко зазначено, що Держкомлісгосп здійснює

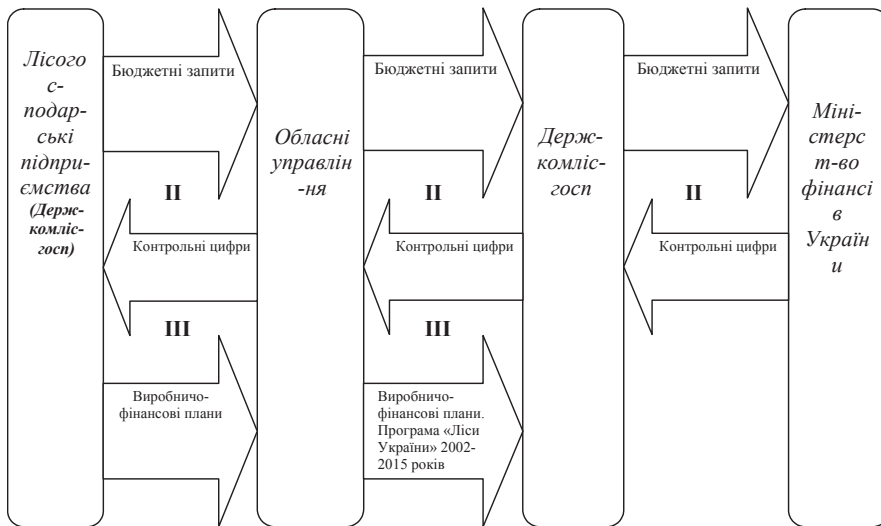


Рис. 3. Порядок визначення обсягів бюджетних асигнувань з державного бюджету на лісове господарство у системі Держкомлісгоспу

розподіл бюджетних коштів шляхом створення рівних умов їх надання, дотримуючись принципу переважного права надання бюджетних коштів підприємствам, що мають негативний баланс між обсягом надходження коштів від власної діяльності і загальною нормативною потребою у фінансуванні. Розподіл здійснюється на порівняльній основі, надаючи першочергове право отримання бюджетних коштів підприємствам, що мають найбільшу величину негативного балансу між обсягом надходження коштів від власної діяльності і загальною нормативною потребою.

Встановлені окремі факти недотримання Методики розподілу існують саме на регіональному рівні, коли обласні управління лісового та мисливського господарства розподіляють бюджетне фінансування між підпорядкованими їм підприємствами.

Водночас слід зазначити, що обсяги бюджетного фінансування підприємств структури Держкомлісгоспу не перевищували 10 % від загальної потреби, в зв'язку з чим вони не мали суттєвого впливу на виконання запланованих заходів в цілому.

Недотримання лісгосподарськими підприємствами технологій під час посадок та заходів догляду за вже створеними лісовими культурами призводить до додаткових витрат державних та власних коштів лісгосподарських підприємств.

Наказом Державного комітету лісового господарства України від 29.12.2008 № 371 "Про затвердження показників регіональних нормативів оптимальної лісистості території України" затверджено показники регіональних нормативів оптимальної лісистості території України [3].

Проаналізувавши показники регіональних нормативів оптимальної лісистості України, можна зробити висновок, що основний обсяг лісорозведення планувалося виконати в степу, де створення лісу зв'язане з максимальним ризиком його загибелі.

Наприклад, на виконання заходів Програми у 2008 році підприємствами Херсонської області створено 5397,8 га лісових культур (площа згарищ 5213,8 га.) та 16 га. полезахисних смуг, у 2009 році — 1650,1 га лісових культур та 20 га. полезахисних смуг.

Згідно звітів про інвентаризацію одно-, дво- та трирічних лісових культур та форми № 29 звітності Держкомлісгоспу приживлюваність рослин лісового фонду у 2008 році складала 43,5 %, полезахисних смуг 65,7 %, у 2009 році 57 % та 58 %, станом на 01.10.2010 року 55 % та 55 % відповідно, тоді як нормативна приживлюваність для одно-, дворічних лісових культур, захисних насаджень, полезахисних лісових смуг Херсонської області визначена на рівні 70 %, трирічних насаджень — 67 %.

Загалом у Донецькій, Луганській, Одеській, Херсонській областях внаслідок недотримання технологій під час посадки та заходів з догляду за новими лісовими насадженнями, також через складні кліматичні умови, не досягнуто нормативної приживлюваності. Вказане призвело до неефективних витрат на суму більше 10,6 млн грн.

Зокрема, господарствами своєчасно не проведено обро-

біток ґрунту для підготовки до посадки лісових культур для накопичення в ньому вологи, мають місце випадки непроведення вмочування сіянців при посадці в інсектицидно-торф'яну бовтанку для забезпечення захисту від пошкодження коренеризучими шкідниками та придбано саджанці для посадки у інших лісгосподарських підприємств з відсутніми документами на лісовий садивний матеріал, що засвідчують його посівні якості.

Наслідками несприятливих кліматичних умов та випадками низької якості виконання і невідповідності технології робіт, зокрема відсутності тривалих доглядів за новими насадженнями, є щорічна загибель значної частки лісових культур.

Отже, внаслідок недотримання технології та випадків низької якості виконання робіт зі створення лісових культур неефективно використано протягом 2008—2009 років 3444,6 тис. грн. коштів державного бюджету.

Для утримання лісів у належному санітарному стані проводяться санітарно-оздоровчі заходи (боротьба з осередками шкідників хвороб), різноманітні рубки догляду за лісом (освітлення, прочистки, прорідження, прохідні рубки, санітарні та реконструктивні).

Існуюча система лісокористування реалізує недостатньо ефективні заходи для збереження та економного використання бюджетних коштів у лісорозведенні та створенні нових лісів.

Так, інформацію стосовно площі осередків шкідників та хвороб лісу державні лісгосподарські підприємства Одеської області надають поквартально статистичну звітність ф.№ 10-ЛГ "Звіт про виконання виробничого плану по лісовому господарству", 12-ЛГ "Звіт про проведення лісозахисних робіт".

Згідно цієї звітності загальна площа осередків шкідників та хвороб лісу у 2008—2009 роках становила 6,1 тис. га, при цьому витрати на 1 га площі, на якій здійснюється боротьба з осередками шкідників і хвороб лісу, у 2009 році зросли у 2 рази в порівнянні з 2008 роком. Згідно оперативних даних на 01.10.2010 року по Одеській області площа осередків шкідників та хвороб лісу складала 13,3 тис. га, тобто зросла у 2,2 рази.

Таким чином, недостатність заходів з ведення лісового господарства по лісгосподарським підприємствах Одеської області внаслідок загибелі лісових культур за період 2008, 2009 роки та 9 місяців 2010 року було неефективно витрачено бюджетних коштів на суму 821,3 тис. грн. [4].

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Таким чином, на сьогоднішній день існує проблема в частині розподілу бюджетного фінансування у окремих регіонах здійснюється на неналежному рівні (на початку року) та без врахування реального фінансового стану підприємств.

Крім того, внаслідок недотримання повною мірою технології зі створення лісових культур на згарищах та несприятливих кліматичних умови за відсутності тривалих доглядів за новими насадженнями неефективно використано лісгосподарськими підприємствами протягом 2008—2009 років 10,6 млн грн. коштів державного бюджету.

Література:

1. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної програми "Ліси України" на 2002-2015 роки від 29 квітня 2002 р. № 581.
2. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми "Ліси України" на 2010—2015 роки" від 16 вересня 2009 р. № 977.
3. Наказ Державного комітету лісового господарства України "Про затвердження показників регіональних нормативів оптимальної лісистості території України".
4. Державний фінансовий аудит виконання бюджетних програм в системі Державного комітету лісового господарства України за 2008, 2009 роки та завершений звітний період 2010 року.

Стаття надійшла до редакції 01.08.2011 р.