

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

## ЕФЕКТИВНІСТЬ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ НА ПІДПРИЄМСТВАХ ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена проблемам прийняття управлінських рішенням, незаконної рубки лісів, незадовільної забезпеченості лісової охорони технічними засобами, застарілої матеріально-технічної бази лісгосподарських підприємств та того, що Держлісгоспи не мають чіткої політики щодо реалізації необробленої деревини на конкурентних засадах, що призводить до не ефективного використання коштів державного бюджету.*

*This article is devoted to the problems of acceptance of managerial decisions, illegal deforestation, poor provision of forest security with technical equipment, outdated material and technical basis of forestry enterprises. And the most important is that State Forestry has no clear policy regarding the implementation of untreated wood on a competitive basis and all of this lead to very efficient use of the state budget.*

*Ключові слова: ліси, лісові ділянки, фінансові ресурси, збитки, ефективність, використання бюджетних коштів.*

*Key words: Forest, forest areas, financial resources, losses, efficiency, use of budget funds.*

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

Фінансові ресурси, які виділяються щороку з державного бюджету на утримання та подальший розвиток лісового фонду, не приносять очікуваного результату. Окремі управлінські рішення призводять до неефективного використання коштів

Крім того, стан матеріально-технічної бази підприємств Держкомлісгоспу, які беруть участь у виконанні Державної цільової Програми "Ліси України", не дозволяє виконувати заплановані заходи своєчасно і в повному обсязі, стан матеріально-технічної бази підприємств, які беруть участь у виконанні Державної цільової Програми, не дозволяє виконувати заплановані заходи своєчасно і в повному обсязі.

### 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 ефективно використовуються Держкомлісгоспом кошти державного бюджету на ведення лісового та мисливського господарства, на виконання завдань і заходів Державної програми "Ліси України" на

2002—2015 роки, що заважає їх виконанню, які зміни необхідно зробити в управлінні державними ресурсами, — ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень, що зумовлює актуальність даного дослідження.

### ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Завдання статті — дати оцінку ефективності використання Дерліспослами України коштів державного бюджету на утримання та ведення лісового господарства і яким чином можна покращити ефективність використання фінансових ресурсів та матеріально-технічну базу.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ліс — територія з високою щільністю дерев. Рослини угруповання, що формуються на таких територіях, які є характерними для великих площ суходолу в різних районах Земної кулі. Їхніми найважливішими функціями в біосфері є зв'язування вуглекислого газу, утворення біотопів, придатних для життя багатьох видів тварин, рослин та грибів, регулювання гідрологічного режиму, розвиток та підтримка ґрунтів.

Усі ліси на території України становлять її лісовий фонд. До лісового фонду належать також земельні ділянки, не



**Рис. 1. Витрати на забезпечення виконання програми "Ліси України"**

вкриті лісовою рослинністю, але надані для потреб лісового господарства.

Ліси відрізняються від лісистих місцевостей за ознакою, змикання покриву: в лісі гілки та листя крон окремих дерев перекривається, хоча при цьому можуть існувати і ділянки відкритої місцевості — галявини. Лісиста ж місцевість характеризується практично повсюдною наявністю відкритого ґрунту, з деревами, віддаленими одне від одного на відстань більшу, ніж радіуси їхніх крон.

Ліси можуть вражатись такими зовнішніми факторами як надмірна вирубка, лісові пожежі, кислотні дощі, буреломи, надмірний випас диких травоядних або свійської худоби, хвороби рослин (епіфітотія, епіфітотії).

З метою забезпечення збалансованого розвитку лісового господарства країни, посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів в умовах реформування сільгосп-підприємств 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 уряду від 16.09.2009 № 977 затверджено нову Програму "Ліси України" на 2010—2015 роки. [1; 2]

Стратегічним завданням Програми "Ліси України" є подальше нарощування площі, стійкості та продуктивності лісових насаджень.

Основними напрямками розвитку лісового господарства визначено:

- збільшення лісистості території у природних зонах до оптимального рівня;
- підвищення продуктивності, поліпшення якісного складу лісових насаджень;
- нарощування природоохоронного потенціалу лісів, збереження їх біологічного різноманіття;
- підвищення стійкості лісових екосистем до впливу негативних факторів середовища, змін клімату;
- розширення застосування методів раціонального використання лісових ресурсів;
- розширення робіт із захисного лісорозведення і агролісоземеліорації;



**Рис. 2. Фінансове забезпечення Програми "Ліси України" за 2008 — 2009 роки по Держкомлісгоспу.**

— удосконалення нормативно-правової бази у галузі лісового господарства та її гармонізація з міжнародними принципами сталого розвитку та управління лісами;

- посилення державного контролю за охороною, захистом, використанням та відтворенням лісів;
- розвиток лісогосподарської науки і освіти;
- посилення соціального захисту працівників лісового господарства.

Завданнями та заходами Програми "Ліси України" передбачалося:

- на першому етапі (2002—2005 роки) досягти поліпшення стану та якісного складу лісів, посилення їх екологічних функцій та підвищення продуктивності.
- на другому етапі (2006—2015 роки) забезпечити впровадження нових природозберігаючих технологій лісозаготівель, перехід до водозбірно-ландшафтних принципів господарювання, гармонізацію систем ведення лісового господарства на зонально-типологічній основі, завершення комп'ютеризації галузі, вдосконалення лісовпорядкування, системи управління лісами і лісовим господарством у межах організаційно-виробничих підрозділів Держкомлісгоспу та інших лісокористувачів, розвиток соціальної сфери лісового господарства, лісівничої науки та освіти.

Передбачено, що до 2015 року стан лісового фонду істотно поліпшиться, а обсяги заготівель необхідної для економіки країни деревини зростуть. Площа лісів зростає на 0,5 млн гектарів, лісистість — з 15,6 до 16,1 %, а загальний запас деревостанів — на 16,7 %. Лише в системі Держкомлісгоспу від рубок головного користування може бути додатково заготовлено 2,4 млн куб. метрів деревини.

Поряд зі збільшенням (на 15—20 %) обсягів лісокористування забезпечення біологічного різноманіття лісів сприятиме позитивним змінам довкілля. Зменшиться загроза деградації земель, знизиться рівень концентрації парникових газів у атмосфері, що, у свою чергу, забезпечить істотний внесок у виконання Україною Рамкової Конвенції ООН про зміну клімату і Конвенції ООН про охорону біологічного різноманіття.

Усі роботи з виконання Програми у 2002—2015 роках мають здійснюватись за кошти державного бюджету, лісокористувачів, місцевих бюджетів. Загалом для виконання Програми необхідно 13,5 млрд грн., у тому числі з державного бюджету — 3,24 млрд грн. За рахунок державних капітальних вкладень передбачено ще 410,7 млн грн. Тобто основним джерелом фінансування лісогосподарських та лісоохоронних заходів є власні надходження лісокористувачів.

Упродовж 2002—2009 років на заходи Програми передбачено загалом 7,9 млрд грн., з них за рахунок коштів державного бюджету — 2 млрд грн. Фактично за цей час спрямовано 15,8 млрд грн., що вдвічі більше; коштів державного бюджету — 2,5 млрд грн. (що більше на 27 %).

У цілому, за період 2002—2009 років Держкомлісгоспом та основними виконавцями Державної програми "Ліси України" виконано всі невідкладні заходи та заходи, реалізація яких не повністю передбачена за рахунок загального фонду Державного бюджету. Лісовідновлення виконано на 118%, (видатки з державного бюджету по цьому заході склали 41% від запланованого Програмою). Створення протипожежних розривів, мінералізованих смуг та догляд за ними виконано на 114% (видатки на захід з державного бюджету склали 42% від запланованого Програмою). Лісозахисні заходи виконано на 149% (видатки на ці заходи з державного бюджету склали 156% від запланованого Програмою). Рубки, пов'язані з веденням лісового господарства, виконано по запасу — на 125%, по площі — на 85% (видатки на них з державного бюджету склали 129%) від запланованого Програмою.

Аналіз свідчить, що за 2002—2009 роки більшість запланованих стратегічних завдань Програми (видатки, на які пе-

редбачались переважно із Державного бюджету) не виконано. Зокрема, з 16 показників Програми половина (8) значно не досягали рівня фінансового забезпечення (200 %, тобто 15,8 млрд грн.), зокрема:

- збільшення лісистості території: захисне лісорозведення виконано на 54 % (видатки на цей захід з державного бюджету склали 61% від запланованого Програмою);

- підвищення стійкості лісових екосистем, охорона і захист лісів: авіаційну охорону лісів від пожеж забезпечено на рівні 50 %, будівництво лісових пожежних станцій виконано на 32 % (видатків з державного бюджету на цей захід не виділялось, хоча заплановано 4,7 млн грн.), а пожежно-спостережних щогл та пунктів — на 48 % від передбаченого (видатки з державного бюджету склали 39% від запланованого Програмою);

- використання лісових ресурсів: рубки головного користування виконано на 87 %, моніторинг стану лісів проведено на 68 % (видатки з державного бюджету склали 11% > від запланованого Програмою).

Окремі управлінські рішення не сприяли економії фінансових ресурсів для подальшого їх спрямування на заходи досліджуваної програми.

Наприклад відповідно до договорів, укладених впродовж 2008—2009 років та 9 місяців 2010 року підприємствами Держкомлісгоспу з ДП "Торговий дім "К" (м. Київ) та з ДП "У" (м. Київ) на надання послуг зі сприяння в укладанні договорів поставки лісопродукції на внутрішньому ринку та на експорт (маркетингово-консультативних послуг), лісгоспами оплачено 4586,62 тис. грн.

Ці послуги полягали у проведенні маркетингових досліджень ринку лісопродукції, інформуванні про галузеві виставки, аналітиці за наслідками торгів, що відбулися, та розсиланні інформаційних бюлетенів щодо внутрішніх і зовнішніх ринків лісопродукції, оскільки відповідно до наказу Держкомлісгоспу від 19.02.2007 № 42 "Щодо вдосконалення механізмів продажу необробленої деревини" реалізація лісопродукції мала здійснюватися в основному через товарну універсальну біржу, доцільність надання таких послуг викликає сумніви [3].

Адже, відповідно до ст. 2 Закону України "Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів", право експорту певної партії лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, має суб'єкт підприємницької діяльності, що отримав сертифікат про походження на відповідну партію лісоматеріалів. Отже і маркетингові дослідження повинен проводити сам.

Наприклад, в 2008 році 8 лісгосподарських підприємств Житомирської області перераховували ДП "Торговий дім "К" та ДП "У" вартість отриманих маркетингових послуг у загальній сумі 423,11 тис грн., надання яких будь-якими документами (крім актів здачі-приймання робіт) не підтверджується. Слід відзначити наявність власних штатних працівників, які фактично і займаються питаннями реалізації та експорту лісопродукції. Так, ДП "Ємільчинське ЛГ" здійснює оплату маркетингових та консультаційних послуг на суму 28,14 тис.грн. ДП "У". В той же час в управлінні, відповідно до штатного розпису, працюють 4 спеціалісти, до функціональних обов'язків яких відносяться функції логістики з реалізації лісопродукції на внутрішньому та зовнішньому ринку. Тобто витрачання коштів на вищезазначені послуги внаслідок неефективних управлінських рішень, призвело до втрат фінансових ресурсів в сумі 28,14 тис. грн.

Віднесення вищезазначених сум маркетингових послуг на витрати підприємств у кінцевому результаті призвело до зави-

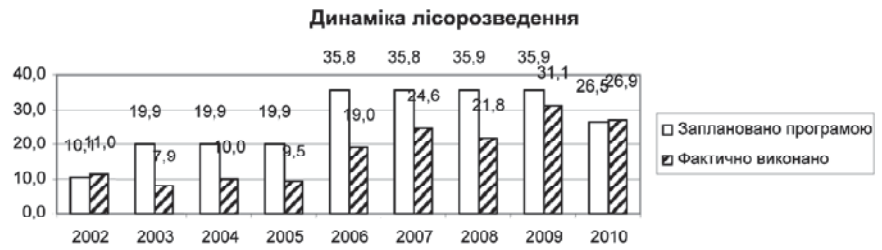


Рис. 3. Динаміка лісорозведення за період 2002—2009 років (тис. га)

щення витрат та заниження фінансового результату і, як наслідок, зменшення відрахувань від чистого прибутку до державного бюджету. Таким чином, підприємства Держкомлісгоспу могли зекономити 4586,62 тис. грн. за умови залучення своїх працівників, а не сторонніх консалтингових організацій.

Таким чином, окремі управлінські рішення призвели до неефективного спрямування та використання фінансових ресурсів на загальну суму 4586,62 тис грн.

Незаконна рубка лісу та незаконна лісоохорона лісової охорони технічними засобами приводить до втрат ресурсів деревини і, як результат, до неефективних витрат бюджетних коштів.

Посадковими особами Державної лісової охорони відповідно до вимог Лісового кодексу та чинного законодавства України здійснюються заходи щодо охорони лісів від незаконних рубок, недопущення розкрадання лісопродукції, відшкодування шкоди, заподіяної лісу винними юридичними та фізичними особами.

У цілому, за 2008, 2009 та 9 місяців 2010 року незаконні рубки, пошкодження та знищення лісових культур і молодняку призвело до втрат деревини в об'ємі 39,5 тис. м. куб, чим завдано шкоди на 68,1 млн грн. При цьому за вказаний період відшкодовано загалом 5,55 млн грн., що становить лише 8,1 % від суми завданої шкоди.

У 2008 році найбільше втрат незаконними рубками завдано на території Львівської області в сумі 13 929,2 тис. грн, які не відшкодовано.

Основною причиною невідшкодування завданих лісгосподарським підприємствам збитків внаслідок незаконних рубок є невстановлення порушників та відсутність повноважень Державної лісової охорони щодо самостійного звернення до суду (справи передаються до Природоохоронної прокуратури).

Таким чином, потребує поліпшення робота державної лісової охорони щодо захисту лісових масивів від самовільних рубок, виявлення та притягнення до відповідальності винних осіб.

Слід зазначити, що під наглядом одного працівника державної лісової охорони знаходиться понад 500 га лісу (100 тис. куб. м. деревини на корені), а іноді ця площа досягає 800 га, у якому мають право вільно перебувати громадяни.

У цілому по Держкомлісгоспу на один лісовий обхід припадає 1,2 куб. м. незаконно зрубаної деревини, на один випадок — 1,5 куб. м.

Такі рубки є можливими, оскільки існує попит на переробку такої деревини. Водночас чинне законодавство на сьогодні не вимагає наявності у підприємств-переробників документів щодо походження деревини.

Крім того, необхідно зазначити, що контроль за охороною, захистом, використанням рослинних ресурсів здійснює Державна екологічна інспекція (далі — Інспекція).

Як видно з рис. 4, сума завданих державі збитків внаслідок порушення правил використання лісових ресурсів постійно зростає, а відшкодування не досягає і 1 %, в більшості випадків через відсутність винних осіб.

Таким чином, факти лісопорушень та неможливість охопити контролем свідчать про недостатню ефективність роботи лісової охорони Держкомлісгоспу щодо виявлення та уперед-



ження порушень. Зазначене вказує на необхідність посилення контролю за використанням лісових ресурсів.

Стан матеріально-технічної бази підприємств Держкомлісгоспу, які беруть участь у виконанні Державної цільової Програми "Ліси України", не дозволяє виконувати заплановані заходи своєчасно і в повному обсязі.

Аналізуючи стан матеріально-технічного оснащення досліджуваних лісгосподарських підприємств, потрібно відмітити, що протягом останніх років не втрачає своєї актуальності проблема оновлення їх матеріально-технічної бази. Недостатність, а в окремих випадках і відсутність бюджетних коштів на капітальні видатки зумовили їх фізичне та моральне старіння.

Економічні показники більшості державних лісових підприємств системи Держкомлісгоспу в цілому, мають позитивну динаміку. Збільшуються абсолютні й відносні показники реалізації, зменшується залежність галузі від бюджетного дотування. Однак фактом також є й те, що матеріально-технічна база галузі морально й фізично застаріла та потребує оновлення.

На підприємствах та установах галузі для забезпечення виробничих процесів у 2010 році використовувалось близько 8500 одиниць автотранспортних засобів, 4097 одиниць тракторів і 598 од. спецмашин на базі тракторів.

Зношеність автотранспорту (строк служби більше 10 років), задіяного на перевезенні деревини по підприємствах Держкомлісгоспу в загальному по Україні, складає близько 80 %. Понад 60 % тракторів та спецмашин має строк служби понад 10 років.

Недостатність чіткої політики Держкомлісгоспу щодо реалізації деревини винятково на конкурентних засадах не сприяє збільшенню прибутковості лісгосподарських підприємств.

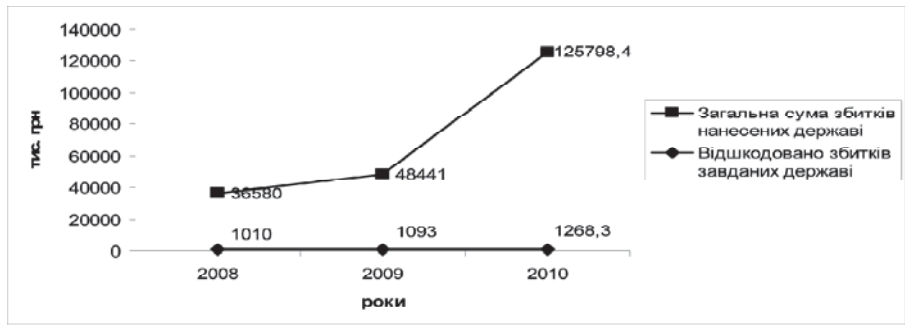
Україна є одним із найбільших експортерів деревини в Європі. Щороку з України вивозять ліс на суму близько 272 мільйонів доларів. Наприклад, у Німеччині багато підприємств займаються продажем великих партій дерева саме українського походження. Існують також фірми, які спеціалізуються на деревині лише з України і готові постачати її на суму близько 100 тисяч доларів на день кожне. Тобто наша країна є досить конкурентоздатною у цій галузі, а лісгосподарські підприємства в змозі забезпечити відповідну прибутковість за належної організації процесу збуту.

Лісгосподарські підприємства реалізують свою продукцію за цінами, що встановлюють самостійно або на договірній основі без обмеження рівня рентабельності на підставі планово-розрахункової калькуляції собівартості лісопродукції.

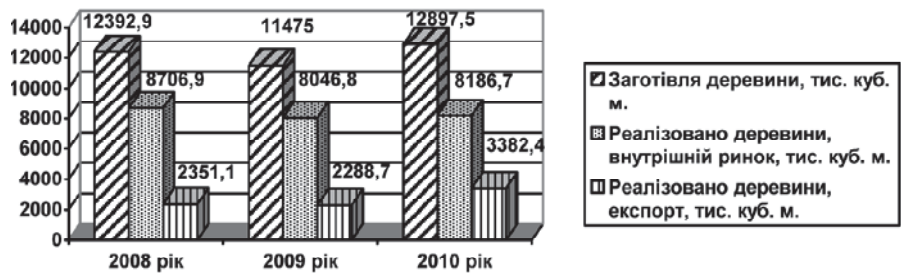
Таким чином, здійснення реалізації необробленої деревини по прямих договорах призводить до заниження цін на них, які здебільшого менші за середньоринкові та в окремих випадках нижче собівартості знеособленого кубометра заготовленої деревини [4].

**ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ**

Отже, на сьогоднішній день існує низка чинників, які перешкоджають Держкомлісгоспу використовувати бюджетні кошти, виділені на ведення та розвиток лісового господарства, у найефективніший спосіб та забезпечити досягнення



**Рис. 4. Динаміка лісопорушень, встановлених екологічною інспекцією**



**Рис. 5. Заготівля і реалізація деревини підприємствами Держкомлісгоспу за період 2008—2010 років**

кінцевої мети.

По-перше, окремі управлінські рішення призвели до неефективного спрямування та використання фінансових ресурсів, які можна було б направити на створення нових лісових насаджень.

По-друге, незаконна рубка лісу та незадовільна забезпеченість лісової охорони технічними засобами призводить до погіршення екологічного стану держави, втрати цінної деревини, що, в свою чергу, зменшує прибутки лісгосподарських підприємств та доходи державного бюджету.

По-третє, застаріла матеріально-технічна база лісгосподарських підприємств та низькі темпи її оновлення негативно впливають на продуктивність процесу лісозаготівлі та призводять до значних затрат людських ресурсів.

По-четверте, недостатність чіткої політики Держкомлісгоспу щодо реалізації необробленої деревини виключно на конкурентних засадах не сприяє збільшенню прибутковості лісгосподарських підприємств та призводить до заниження цін на неї, яка здебільшого менша за середньоринкову, а в окремих випадках нижче собівартості знеособленого кубометра заготовленої деревини.

**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 "Щодо вдосконалення механізмів продажу необробленої деревини" від 19.02.2007 № 42.
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 08.07.2011 р.*