



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 25 жовтня 2016 року № 22-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді та розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління

Державного агентства лісових ресурсів України

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді та розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Державним агентством лісових ресурсів України у період 2015 та I півріччя 2016 років з передбачених законами України про Державний бюджет України на відповідні роки 513 796,9 тис. грн (за загальним фондом – 464 392,1 тис. грн, спеціальним – 49 404,8 тис. грн) за КПКВК 2805060 "Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді" використано 461 557,2 тис. грн (за загальним фондом – 426 138,8 тис. грн, спеціальним – 35 418,4 тис. гривень), що становить 90 відс. планових показників.

За результатами господарської діяльності державних підприємств, віднесених до сфери управління Держлісагентства, до місцевого та державного бюджетів фактично сплачено:

у 2015 році – 3 186 857,0 тис. грн, у тому числі: податок на прибуток – 163 241,0 тис. грн, відрахування частини прибутку державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями (дивідендів) – 104 248,0 тис. грн, ПДВ – 562 220,0 тис. грн);

у I півріччі 2016 року – 2 008 038,0 тис. грн (у тому числі: податок на прибуток – 130 717,0 тис. грн, відрахування частини прибутку державними

унітарними підприємствами та їх об'єднаннями (дивідендів) – 157 406,0 тис. грн; ПДВ – 412 284,0 тис. гривень).

При цьому спостерігається зниження ефективності господарської діяльності державних підприємств у I півріччі 2016 року порівняно з 2015 роком, яке пов'язано, зокрема, з відсутністю фінансування з державного бюджету відповідних робіт, що виконувались державними підприємствами, які знаходяться на півдні України, рішеннями окремих місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо заборони будь-яких рубок та іншими неефективними управлінськими рішеннями учасників бюджетного процесу.

При цьому обсяг фінансового забезпечення виконання заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів в лісовому фонді за рахунок коштів державного бюджету у 2015 році становив 53,3 відс., у 2016 – 8,5 відс. потреби, визначеної Держлісагентством відповідно до бюджетних запитів на відповідні роки. Видатки державного бюджету на створення та функціонування єдиної системи електронного обліку деревини у зазначений період не передбачалися та не використовувалися.

Таким чином, учасниками бюджетного процесу не забезпечено своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, що мало негативний вплив на ефективність використання коштів державного бюджету, а також на стан розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України.

2. Законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання у сфері лісового господарства, у тому числі і в частині створення та функціонування єдиної державної системи електронного обліку деревини, є недосконалими.

2.1. Через недоліки нормативно-правових актів та неефективні управлінські рішення учасників бюджетного процесу не забезпечено:

- дотримання окремими постійними лісокористувачами, які перебувають у віданні Держлісагентства, вимог Лісового кодексу України (статті 43 і 71) в частині неперевищення фактичних обсягів заготівлі деревини, здійснених у порядку рубок головного лісокористування, над обсягами затвердженої лісосіки, що свідчить про присутність ризиків, які порушують принципи безперервності та невиснажливості використання лісових ресурсів;

- запобігання тенденції щодо зменшення щорічного обсягу відтворення лісів у постійних лісокористувачів Держлісагентства (у 2011 році обсяг відтворення лісів перевищував площу суцільних рубок попереднього року в 1,6 раза, у 2015 – в 1,1 раза). При цьому, через неналежне фінансове забезпечення щорічні обсяги створення лісів на нових територіях також мають тенденцію до зменшення (у 2011 році ліси створено на нових територіях площею 22,4 тис. га, а у 2015 – лише 2,4 тис. гектарів);

- усунення ризиків щодо зростання обсягів незаконних рубок (у 2015 році лісовою охороною Держлісагентства виявлено факти незаконних рубок 24,1 тис. м³ деревини, що більш ніж у два рази проти 2014 року

(11,2 тис. м³). Крім того, аудитом встановлено, що і надалі посилюються ризики втрати лісів через зростання випадків несанкціонованої заготівлі деревини, видобування бурштину, усихання ялинових деревостанів у Карпатському регіоні.

2.2. З метою удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів у сфері лісового господарства існує необхідність у:

- внесенні змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» у частині запровадження для всіх постійних лісокористувачів єдиної державної системи електронного обліку деревини, а також створення систем взаємодії з МВС та Державною фіскальною службою України;

- прийнятті нормативного акта Кабінету Міністрів України щодо визначення складових єдиної державної системи електронного обліку деревини, користувачів цієї системи, адміністратора системи, обов'язковості внесення інформації до цієї системи, принципів взаємодії;

- розробленні відповідних нормативно-правових актів щодо удосконалення законодавства у сфері проведення аукціонних торгів з реалізації необробленої деревини;

- прийнятті нормативного акта Кабінету Міністрів України, як суб'єкта управління, що визначає об'єкти управління державної власності відповідно до Закону України від 25.05.2016 № 185 «Про управління об'єктами державної власності», щодо уточнення переліку об'єктів державної власності, які належать до сфери управління Держлісагентства;

- узгодженні вимог нормативних актів у частині визначення повноважень щодо видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій;

- узгодженні вимог законодавчих (Лісового кодексу України (статті 43 і 71) та підзаконних актів (постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» (пункт 10) щодо можливості здійснення додаткової заготівлі деревини під час проведення рубок головного користування в межах не використаного за попередні роки обсягу діючої розрахункової лісосіки (з урахуванням обсягів деревини, на які в установленому порядку надано відстрочення);

- посиленні відповідальності за порушення лісового законодавства шляхом визначення поняття «істотна шкода» у Кримінальному кодексі України та Кодексі про адміністративні правопорушення, а також введення додаткової відповідальності за купівлю чи інше приймання суб'єктами господарювання необробленої деревини, яка не була облікована постійними лісокористувачами у встановленому порядку, або не має документів, що підтверджують законність її заготівлі та придбання.

Водночас доцільно опрацювати і визначити можливості застосування напрацьованих експертів Регіональної програми «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії Європейського

інструменту сусідства та партнерства” (Програма ФЛЕГ, за координації Представництва Світового банку в Україні) щодо удосконалення законодавчих та інших нормативно-правових актів, які регулюють питання у сфері лісового господарства України.

3. Із загального обсягу коштів державного бюджету за бюджетною програмою КПКВК 2805060 “Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді” Державним агентством лісових ресурсів України використано 461 557,2 тис. грн, у тому числі:

- у 2015 році: 90 031,9 тис. грн – 16 бюджетними установами (установами природно-заповідного фонду та науково-дослідними інститутами, які віднесено до сфери управління Держлісагентства) фактично на їх утримання; 332 178,0 тис. грн – 159 державними підприємствами (43,4 відс. загальної кількості державних підприємств, що належать до сфери управління Держлісагентства), на виконання переліку робіт, визначеного порядками використання коштів державного бюджету, що виділяються для здійснення заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів та для створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 № 253 (далі – Порядки № 253);

- у I півріччі 2016 року: 39 343,1 тис. грн – 16 бюджетними установами (установами природно-заповідного фонду та науково-дослідними інститутами, які віднесено до сфери управління Держлісагентства) фактично на їх утримання; 4,2 тис. грн – на погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах Держказначейства.

4. Через недостатній внутрішній контроль, як з боку головного розпорядника коштів державного бюджету – Міністерства аграрної політики та продовольства України, так і розпорядника коштів державного бюджету нижчого рівня – Державного агентства лісових ресурсів України при плануванні та використанні коштів державного бюджету учасниками бюджетного процесу не забезпечено дотримання:

- вимог Бюджетного кодексу України (статті 20 і 22) в частині своєчасності затвердження паспорта бюджетної програми на 2015 рік; Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання (пункт 4 розділів I, II), затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098 (в редакції до внесених змін спільним наказом Мінагрополітики та Мінфіну від 04.12.2015 № 466/115), в частині забезпечення відповідності змісту паспорта бюджетної програми Порядкам № 253. У період березня-листопада 2015 року одержувачам бюджетних коштів спрямовано асигнувань у сумі 198 739,7 тис. грн за напрямами, визначеними Порядками № 253 та затвердженими паспортом бюджетної програми, з урахуванням внесених до нього змін;

- вимог Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848, відповідно до якого документація державного лісового кадастру поновлюється раз на п’ять років (кошти державного бюджету у період 2015 року та I півріччя 2016 року не передбачалися та не використовувалися, а останнє поновлення

документації державного лісового кадастру Держлісагентством проведено ще станом на 01.01.2011).

Крім того аудитом встановлено, що:

- державними підприємствами, що виконують функції держави та перебувають у віданні Державного агентства лісових ресурсів України (органу управління об'єктами державної власності), у 2015 році та I кварталі 2016 року закупівля товарів та послуг в окремих випадках здійснювалась без дотримання відповідних процедур закупівель, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 № 1197;

- через неефективні управлінські рішення учасників бюджетного процесу за умови відкритих асигнувань за відповідною бюджетною програмою у кінці бюджетного 2015 року як невикористані до державного бюджету повернено 3 003,3 тис. гривень.

5. Згідно з Єдиним реєстром об'єктів державної власності до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України, як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, віднесено 364 суб'єкти господарювання, з яких: працюючих – 323; в стані реорганізації, ліквідації – 15; новостворених, якими ще не розпочата господарська діяльність – 2; розташованих на тимчасово окупованій території АР Крим та міста Севастополя – 15, на території, яка не контролюється органами державної влади – 9 (5 – державних підприємств Донецького та 4 – Луганського обласних управлінь лісового та мисливського господарства).

6. У результаті використання лісових ресурсів України постійними лісокористувачами, які перебувають у віданні Держлісагентства, у 2015 році заготовлено 16,0 млн м³ ліквідної деревини (82,9 відс. загального обсягу (19,3 млн м³)). При цьому обсяг заготівлі деревини в 2015 році порівняно з 2014 роком у постійних лісокористувачів, які перебувають у віданні Держлісагентства, збільшився на 0,7 млн м³ (по Україні на 1 млн м³), а порівняно з 2011 роком – на 2,2 млн. м³ та 1,8 млн. м³ відповідно).

7. Єдину державну систему електронного обліку деревини (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 1090-р та від 18.11.2009 № 1408-р) не створено, а отже, єдиний автоматизований контроль даних щодо обсягу фактичного виходу заготовленої деревини, а також єдина державна система електронного обліку деревини та електронні системи взаємодії з органами МВС, Державної фіскальної служби України щодо контролю за обігом деревини та протидії функціонуванню тіньового ринку в Україні станом на 01.10.2016 відсутні.

7.1. Інформаційно-телекомунікаційна система «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна», якою на сьогодні охоплено майже 90 відс. постійних лісокористувачів, що перебувають у віданні Держлісагентства, та декілька інших постійних лісокористувачів, має галузевий характер. При цьому через неналежне нормативно-правове, фінансове, організаційне та матеріально-

технічне забезпечення (включаючи програмне забезпечення) згадана система не забезпечує виконання визначених завдань.

7.2. На програмне забезпечення та обладнання для впровадження галузевої системи «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна» ДП «ЛІАЦ» у період 2012–2016 років використано кошти у сумі 2 651,0 тис. гривень. Проте, у зв'язку з неприйняттям ефективних управлінських рішень та не проведенням своєчасної оплати за програмне забезпечення та серверне обладнання, кредиторська заборгованість за договорами закупівлі становить 906,8 тис. грн (прийнято відповідні рішення судів щодо стягнення з ДП «ЛІАЦ» на користь розробника програми). Крім того, борг за додаткові судові витрати становить 192,2 тис. грн, а також накладено арешт на будинок за адресою: м. Київ, вул. Нижній Вал, 21 (літера А).

7.3. Стан внутрішнього контролю з боку Держлісагентства за створенням Єдиної державної системи електронного обліку деревини та стан контролю за господарською діяльністю ДП «ЛІАЦ», як органом управління майном, є недостатнім для належного їх функціонування, а отже, потребує подальшого удосконалення.

Подальшого удосконалення потребує також і електронна галузева система «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна», зокрема в частині її синхронізації із системами бухгалтерського обліку державних підприємств (аудитом встановлено, що інформація щодо приймання лісопродукції та реалізації деревини як в Україні, так і на експорт, яка міститься в цій системі, відрізняється за показниками даних бухгалтерського обліку державних підприємств), поширення її застосування іншими постійними лісокористувачами, які не перебувають у віданні Держлісагентства, та розширення її можливостей в частині створення електронних систем взаємодії з органами МВС, Державної фіскальної служби України щодо контролю за обігом деревини та протидії функціонуванню тіншового ринку в Україні.

8. Запроваджена Держлісагентством система реалізації необробленої деревини не є достатньою для створення прозорого механізму ціноутворення у цій сфері та розвитку конкурентних засад у торгівлі деревиною. При цьому, незважаючи на зменшення цін на світових ринках на хвойну деревину (проте вищих за внутрішні ціни), Україна і надалі зорієнтована на експорт необробленої деревини (у 2015 році частка експорту оброблених лісоматеріалів постійними лісокористувачами, які є у віданні Держлісагентства, становила 351,6 тис. м³ (9 відс.), тоді як необроблених матеріалів – 3568,0 тис. м³ (91 відс.).

8.1. Організація та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини (положення затверджене наказом Державного комітету лісового господарства України від 19.02.2007 № 42, зареєстрованим у Мін'юсті 26.02.2007 за № 164/13431) є недосконалими та не забезпечують належного укладання та виконання аукціонних договорів.

Із виставлених на аукціонах обсягів деревини (у 2015 році – 7 359,0 тис. м³, у I півріччі 2016 року – 3 577,5 тис. м³) постійними

лісокористувачами Держлісагентства реалізовано: у 2015 році – 59,6 відс. (4 388,8 тис. м³), або 85,7 відс. від укладених договорів (5 118,2 тис. м³); у I півріччі 2016 року – 71 відс. (2540,7 тис. м³), або 85,0 відс. від укладених договорів (2987,2 тис. м³).

8.2. Діючі нормативні акти, які регулюють питання організації та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини, не містять норм, які б запобігали ризикам зменшення обсягів реалізації деревини за результатами аукціонних торгів, а отже, сприяли збільшенню таких обсягів реалізації за прямими договорами або зовнішньоекономічними контрактами.

8.3. Інформація про укладання та виконання прямих договорів на реалізацію необробленої деревини в розрізі постійних лісокористувачів, які перебувають у віданні Держлісагентства, відсутня як в Агентстві, так і в Галузевій інформаційно-телекомунікаційній системі «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна».

9. Видача сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для проведення експортних операцій в Україні здійснюється з недотриманням норм Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» (стаття 3). При цьому територіальні органи Держлісагентства, які відповідно до Тимчасового порядку видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 № 1260 (який не приведено до вимог зазначеного вище закону), на сьогодні здійснюють повноваження щодо видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів, не володіють повною інформацією щодо обсягів експортованої продукції, на яку видано ці сертифікати, оскільки Єдиний реєстр сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій веде ДП «ЛІАЦ».

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді та розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України, затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України, Раду національної безпеки і оборони України.

3. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати:

- вжити заходів щодо:

забезпечення виконання постанови Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848 «Про затвердження Порядку ведення державного лісового кадастру та обліку лісів», з метою поновлення документації в державному лісовому кадастрі та обліку лісів;

запобігання поширенню всихання ялинників (смерек) у Карпатському регіоні;

удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері проведення аукціонних торгів щодо реалізації необробленої деревини;

запровадження на державному рівні Єдиної державної системи електронного обліку деревини для усіх постійних лісокористувачів та взаємодії з електронними системами органів МВС та Державної фіскальної служби щодо контролю за обігом деревини та протидії функціонуванню тіньового ринку;

посилення відповідальності за порушення лісового законодавства шляхом визначення поняття «істотна шкода» у Кримінальному кодексі України та Кодексі про адміністративні правопорушення, а також введення додаткової відповідальності щодо купівлі чи іншого приймання суб'єктами господарювання необробленої деревини, яка не була облікована постійними лісокористувачами у встановленому порядку, або не має документів, що підтверджують законність її заготівлі та придбання;

узгодження вимог нормативних актів в частині визначення повноважень щодо видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій;

затвердження уточненого переліку об'єктів державної власності, які належать до сфери управління Держлісагентства;

забезпечення прийняття відповідних управлінських рішень (актів), спрямованих на запобігання подальшому поширенню всихання ялинників (смерек) у Карпатському регіоні;

- доручити Міністерству аграрної політики та продовольства, Державному агентству лісових ресурсів:

розробити відповідні нормативно-правові акти стосовно удосконалення законодавства щодо проведення аукціонних торгів з реалізації необробленої деревини; запровадження на державному рівні Єдиної державної системи електронного обліку деревини; посилення відповідальності за порушення лісового законодавства; уточнення переліку об'єктів державної власності, які належать до сфери управління Держлісагентства;

врегулювати питання щодо: поновлення документації в державному лісовому кадастрі та обліку лісів, повноважень територіальних управлінь Держлісагентства та постійних лісокористувачів з видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій, а також запобігання подальшому поширенню всихання ялинників (смерек) у Карпатському регіоні;

забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді та розпорядження об'єктами державної власності, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України надіслати Міністерству аграрної політики та продовольства України та Державному агентству лісових ресурсів України і рекомендувати:

- вжити заходів щодо розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України змін до нормативно-правових актів, спрямованих на:

удосконалення законодавства щодо проведення аукціонних торгів з реалізації необробленої деревини;

запровадження на державному рівні Єдиної державної системи електронного обліку деревини;

уточнення переліку об'єктів державної власності, які належать до сфери управління Держлісагентства;

посилення відповідальності за порушення лісового законодавства;

- врегулювати питання:

поновлення документації в державному лісовому кадастрі та обліку лісів;

повноважень територіальних управлінь Держлісагентства та постійних лісокористувачів з видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій;

- при здійсненні закупівлі товарів, робіт та послуг дотримуватись чинного законодавства у цій сфері;

- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

5. Про результати аудиту поінформувати народного депутата України Єднака О.В. відповідно до його звернення від 09.12.2015.

6. Оприлюднити рішення та звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Шулежко М.Я.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута