



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 26 жовтня 2017 року № 22-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства.

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А :

1. Протягом 2014–2016 років і I півріччя 2017 року в Україні не забезпечено створення ефективної, прозорої і регульованої загальнодержавної системи обліку та ведення лісового господарства, охорони лісів. Значні обсяги незаконних рубок і невідшкодованих збитків за їх наслідками, а також відсутність належної взаємодії та координації дій органів державної влади в частині обміну інформацією як з питань справляння податків, так і виявлення лісопорушень та притягнення винних до відповідальності не сприяли ефективному захисту, використанню та відтворенню лісових ресурсів, стабільному, повноцінному розвитку лісового господарства в цілому та отриманню державним бюджетом податків і платежів у повному обсязі.

В Україні більше половини обсягів деревини заготовляється під час проведення заходів з поліпшення якісного складу лісів, їх оздоровлення тощо, на які не розраховуються ліміти такої заготівлі. Як наслідок, створюються ризики рубки ділової деревини під виглядом неліквідної.

Через ускладнену методику нарахування рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів (ставки плати диференціюються залежно від лісової породи, поясу лісів і розряду) і здійснення постійними лісокорис-

тувачами одночасно із веденням лісового господарства також обрахунку суми рентної плати при видачі лісорубних квитків **виникає конфлікт інтересів і створюються додаткові можливості для маніпулювань низкою параметрів із метою зниження суми нарахування такої плати.**

1.1. Міністерством аграрної політики та продовольства України не забезпечено формування та реалізації державної політики у сфері лісового господарства. **Відсутність загальнодержавної системи** ведення лісового господарства та підпорядкування державних лісів багатьом органам виконавчої влади **не сприяло ефективному управлінню лісовим господарством і формуванню відповідної системи збалансованого лісокористування.** Крім того, Міністерством проігноровано запит Рахункової палати та не надано інформації про здійснені заходи з питання ведення лісового господарства.

1.2. Унаслідок невиконання Міністерством екології та природних ресурсів України свого наказу від 05.03.2013 № 91 „Про затвердження Регламенту подання інформації про проведення рубок деревини у лісах” у частині опрацювання та аналізу одержаної інформації від власників лісів і лісокористувачів **не здійснюється контроль за лісовими ділянками,** на яких необхідно провести перевірку законності вирубки лісу. При цьому надання Державною екологічною інспекцією України неповної інформації про результати перевірок лісогосподарських підприємств **унеможлиблює здійснення Рахунковою палатою оцінки їхньої ефективності.**

1.3. **Мінфіном і ДФС не здійснено якісного, обґрунтованого планування (прогнозування) надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів.**

Протягом 2015–2016 років Мінфін індикативні показники розраховував на основі даних Мінагрополітики, Міноборони та Держлісагентства, не аналізуючи при цьому фактичних надходжень попереднього року, а у 2016 році не враховував збільшення розміру ставок. Як наслідок, індикативний показник на 2015 рік лише на 3 відс. перевищував фактичні надходження 2014 року, на 2016 рік був на 2 відс. меншим за фактичні надходження 2015 року, при цьому індикативні показники перевиконано на 28,7 і 22,5 відс. відповідно.

ДФС постійно занижувалися очікувані (прогнозні) суми надходжень рентної плати, а індикативні показники на наступний рік окремим територіальним органам доводилися в обсягах, які були значно менші або більші за фактичні надходження попереднього року, що призводило до суттєвого перевиконання індикативних показників окремими ГУ ДФС та невиконання/незначного виконання іншими.

1.4. Через відсутність обміну інформацією між державною лісовою охороною та підрозділами Національної поліції України в частині притягнення правопорушників до відповідальності (адміністративної, кримінальної) **неефективно здійснювався контроль за охороною лісів від незаконних рубок,** вжиті заходи з цього питання були малорезультативними, як наслідок, **94,9 відс.** шкоди залишилося невідшкодованою, до судів передано лише **9,2 відс.** справ, за

якими шкода не відшкодована.

2. Нормативно-правове забезпечення питань ведення лісового господарства, справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства у досліджуваному періоді загалом було сформовано, проте окремі норми потребували удосконалення.

2.1. Через відсутність механізму (порядку) проведення **донарахування рентної плати** на дров'яну деревину, використану для технологічних потреб (відповідно до абзацу третього пункту 256.9 статті 256 Податкового кодексу), та **перерахунку** рентної плати у разі, коли загальна кількість фактично заготовленої деревини під час її відпуску з обліком за площею перевищує зазначену в лісорубному квитку та кількість більше ніж на 10 відс. (відповідно до абзацу другого підпункту 256.11.2 пункту 256.11 статті 256 Податкового кодексу), виникають ризики застосування з боку постійних лісокористувачів різних підходів до проведення таких розрахунків, як наслідок, **знижуються обсяги надходжень до бюджету рентної плати.**

2.2. Потребують урегулювання:

- норми статті 69 Лісового кодексу щодо відповідності нормам статті 4 Закону України від 06.09.2005 № 2806 „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” в частині порядку видачі суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру дозвільними органами – суб'єктами надання адміністративних послуг;

- норми 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, щодо відповідності вимогам статті 3 Закону України від 08.09.2005 № 2860 „Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів” у частині органу, який видає сертифікат про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, видачі копії такого сертифіката;

- норми пункту 64 Порядку спеціального використання лісових ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761, щодо відповідності нормам статті 77 Лісового кодексу в частині регулювання Податковим кодексом рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів і статті 256 Податкового кодексу щодо порядку перерахунку суми такої рентної плати, що зазначена в лісорубному квитку.

2.3. Податковим кодексом контроль за правильністю обчислення рентної плати покладено на контролюючі органи, але розрахунок такої плати здійснювався територіальними органами Держлісагентства під час видачі лісорубних квитків. При цьому ні інформація, що надходила органам ДФС від територіальних органів Держлісагентства відповідно до підпункту 258.2.6 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу, ні податкова декларація з рентної плати, затверджена наказом Мінфіну від 17.08.2015 № 719 „Про затвердження форми Податкової декларації з рентної плати” (у редакції наказу Мінфіну

від 07.11.2016 № 927), не містили даних, зокрема, про обсяг, тип і сорт деревини, необхідних для здійснення такого контролю, а містили лише загальну суму розрахованої рентної плати. Як наслідок, **відсутній контроль за правильністю обчислення рентної плати органами ДФС.**

2.4. На сьогодні не затверджені Мінагрополітики правила обліку, зберігання, заповнення, видачі бланків лісорубного або лісового квитка та правила огляду місць використання лісових ресурсів, що створює **ризик маніпулювання** даними при оформленні та видачі лісорубних квитків і **приводить до несвоєчасного та формального складання актів** огляду місць використання лісових ресурсів.

Жодним нормативно-правовим актом також не визначено порядку обрахунку розміру плати за користування мисливськими угіддями відповідно до статті 24 Закону України від 22.02.2000 № 1478 „Про мисливське господарство та полювання”, що створює **ризик безоплатного використання мисливських угідь, відповідно, лісгосподарські підприємства втрачають можливість отримання доходів, а державний бюджет – надходження у вигляді податків від таких доходів.**

2.5. Деякі нормативно-правові акти містять норми з посиланням на Держкомлісгосп, територіальні органи Держкомлісгоспу, митні органи, що припинили свою діяльність, а отже, потребують нормативного врегулювання. Зокрема, це стосується Закону України від 08.09.2005 № 2860 „Про особливості державного регулювання діяльності суб’єктів підприємницької діяльності, пов’язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів”; наказу Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 05.02.2007 № 38 „Про затвердження Інструкції про порядок погодження та затвердження розрахункових лісосік”, зареєстрованого у Мін’юсті 21.02.2007 за № 160/13427; наказу Держкомлісгоспу від 07.09.2009 № 230 „Про затвердження Стандарту адміністративної послуги з видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлення з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій”.

3. Держлісагентством не забезпечено контроль за належним виконанням його територіальними органами повноважень у частині дотримання підприємствами лісового господарства норм чинного законодавства, що призвело до недонадходжень рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, недотримання вимог нормативно-правових актів при видачі обласними управліннями лісового та мисливського господарства (далі – ОУЛМГ) сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів. Також Держлісагентством не здійснювалося узагальнення даних щодо сум рентної плати, зазначеної в лісорубних квитках; обсягів перевищення заготовленої деревини і, відповідно, проведення перерахунку рентної плати.

3.1. Аудитом встановлено недотримання протягом 2015–2016 років і I півріччя 2017 року лісгосподарськими підприємствами, підпорядкованими Житомирському ОУЛМГ:

- вимог абзацу третього пункту 256.9 і підпункту 256.11.2 пункту 256.11 статті 256 Податкового кодексу, що призвело до **недонадходжень** до зведеного бюджету рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, за розрахунками, в сумі **2,5 млн гривень**.

Під час проведення контрольньо-аналітичного заходу станом на 01.09.2017 лісогосподарськими підприємствами **подано** до органів ДФС уточнюючі податкові декларації, у яких **збільшено суми нарахованої рентної плати, і сплачено 2,4 млн грн, з них 1,1 млн грн надійшло до державного бюджету;**

- вимог пункту 64 Порядку спеціального використання лісових ресурсів лісогосподарськими підприємствами **в частині визначення та сплати нормативної вартості у разі перевищення виходу заготовленої ділової деревини (лісоматеріалів круглих) більш як на 15 відс. кількості, зазначеної в лісорубному квитку. При цьому у зв'язку з відсутністю відповідної норми в статті 256 Податкового кодексу обсяг додаткових надходжень рентної плати до зведеного бюджету становив, за розрахунками, 7,7 млн грн, у тому числі 3,85 млн грн до державного бюджету.**

3.2. Протягом 2015–2016 років окремі лісогосподарські підприємства, підпорядковані Житомирському ОУЛМГ, **несвоєчасно відображали** в податкових деклараціях з рентної плати **донараховані суми рентної плати** за спеціальне використання лісових ресурсів за результатами фактичної заготівлі дров'яної деревини, використаної для технологічних потреб відповідно до абзацу третього пункту 256.9 статті 256 Податкового кодексу, на загальну суму **1,1 млн грн**, що негативно впливало на рівномірність надходжень плати до бюджету.

3.3. Аудитом виявлено непоодинокі порушення нормативно-правових актів Житомирським ОУЛМГ при видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів: видано **два сертифікати** одним суб'єктам господарювання за заявами інших суб'єктів; у **917 випадках** вид лісопродукції, зазначеної в 158 сертифікатах, не відповідав виду продукції, яка була реалізована лісокористувачем-продавцем на внутрішньому ринку відповідно до товарно-транспортної накладної; у **303 випадках** сертифікати видано різним суб'єктам господарювання, але на підставі ідентичних товарно-транспортних накладних, виданих на одну й ту саму партію лісопродукції (у деяких випадках накладні використовувалися 2–3 рази).

4. ДФС не забезпечено на належному рівні організації та проведення заходів з постійного контролю за повнотою обліку платників рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, поданням ними податкової звітності та дотриманням норм чинного законодавства в частині повноти і своєчасності сплати податків та інших платежів, що призвело до низької результативності контрольньо-перевірочної роботи і недонадходжень відповідних платежів до державного бюджету.

4.1. ДФС не володіє достовірними даними щодо кількості платників рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у порядку рубок головного користування: **в інформації департаменту податків і зборів з**

юридичних осіб ДФС вказана менша кількість платників, якими подано декларації з рентної плати (у 2014 році – на 7, у 2015 році – на 36, у 2016 році – на 71 та у 2017 році – на 38), ніж **фактична**.

Крім того, інформація про лісокористувачів, які отримали лісорубні квитки, та розраховану в них суму рентної плати наявна лише на рівні територіальних органів ДФС. Дані щодо кількості лісокористувачів і сум рентної плати центральним апаратом ДФС **не узагальнювалися**.

4.2. Органами ДФС допущено зростання (у **1,4 раза**) суми податкового боргу з податків та інших надходжень підприємств лісового господарства, а скорочення боргу з податку на прибуток (**на 33,9 відс.**) відбулося лише за рахунок його списання.

Водночас аудитом у ГУ ДФС у Житомирській області встановлено надання його підпорядкованими органами розстрочення грошових зобов'язань підприємствам лісового господарства в сумі **2,5 млн грн за відсутності достатніх підстав** існування обставин, що свідчать про наявність загрози виникненню або накопиченню податкового боргу.

4.3. Протягом 2015–2016 років територіальними органами ДФС **не забезпечено 100-відсоткового проведення камеральних перевірок** податкової звітності з рентної плати (проведено 80-83 відс.), а з донарахованих за результатами документальних перевірок 134,4 млн грн податків лише **39,6 відс.** (53,2 млн грн) узгоджено з платниками.

Крім того, через відсутність на рівні ДФС необхідної інформації для здійснення контролю за правильністю обчислення і повнотою справляння рентної плати **такий контроль органами ДФС здійснюється неефективно**. Як наслідок, 85,0 відс. встановлених порушень за результатами камеральних перевірок – порушення правил сплати (перерахування) податку.

За результатами розгляду скарг платників адміністративними судами **75,3 відс.** справ (**55,3 відс. оскаржуваної суми**) задоволено на користь платників, що свідчить про низьку якість проведення документальних перевірок і неврахування органами ДФС пункту 56.21 статті 56 Податкового кодексу, згідно з яким у разі неоднозначного тлумачення тієї чи іншої норми законодавства рішення приймається на користь платника податку.

4.4. **Через відсутність належного контролю** з боку ДФС митницями не забезпечено якісного митного оформлення товарів групи „Деревина і вироби з деревини; деревне вугілля” при їх експорті, що створює **ризик незаконного вивезення деревини** і можливих недонадходжень до державного бюджету.

За результатами опрацювання Рахунковою палатою інформації про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів встановлено **101 випадок**, за яким лісокористувачами-продавцями Вінницької, Житомирської, Хмельницької, Чернівецької та Київської областей **не підтверджено відпуску лісоматеріалів за товарно-транспортними накладними**, зазначеними в сертифікатах, або невідповідності видів/кількості лісопродукції (пиломатеріалів).

Житомирською митницею ДФС також у **двох випадках експорт** пиломатеріалів обрізних хвойних порід (сосна) першого сорту і дров паливних

соснових (хвойних) відбувся **за відсутності сертифіката** про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів.

Унаслідок недостатнього виконання митницями всіх процедур у частині притягнення винних осіб до відповідальності за порушення митних правил залишається значний відсоток (**64,7 відс.**) порушників, не притягнених до адміністративної відповідальності.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

вжити заходів щодо:

– затвердження порядку видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів; порядку визначення розміру плати за користування мисливськими угіддями;

– узгодження вимог нормативних актів у частині порядку видачі суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру дозвільними органами – суб'єктами надання адміністративних послуг; визначення повноважень щодо видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій; порядку перерахунку суми рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, зазначеної в лісорубному квитку, у разі перевищення їх заготівлі;

– забезпечення прийняття відповідних управлінських рішень (актів), спрямованих на створення збалансованого лісокористування, прозорості і регульованої загальнодержавної системи обліку та ведення лісового господарства і охорони лісів;

– внесення змін до нормативно-правових актів з питань ведення лісового господарства, які містять посилання на органи державної влади, що припинили свою діяльність внаслідок адміністративної реформи;

доручити:

– Мінагрополітики і Мінфіну:

спільно з ДФС і Держлісагентством розробити механізм (порядок) донарахування/перерахунку рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів відповідно до абзацу третього пункту 256.9 та абзацу другого підпункту 256.11.2 пункту 256.11 статті 256 Податкового кодексу; розглянути питання забезпечення ДФС інформацією, необхідною для виконання повноважень органами ДФС у частині контролю за правильністю обчислення рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів;

розробити пропозиції для внесення відповідних змін до нормативно-правових актів і подати їх на розгляд Кабінету Міністрів України, зокрема щодо визначення повноважень при видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій; врегулювання порядку видачі суб'єктам господарювання документів дозвільного характеру дозвільними органами – суб'єктами надання адміністративних послуг та порядку перерахунку суми рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, зазначеної в лісорубному квитку, в разі перевищення їх заготівлі;

– Мінагрополітики:

затвердити правила обліку, зберігання, заповнення, видачі бланків лісорубного або лісового квитка та правила огляду місць використання лісових ресурсів;

спільно з Держлісагентством розробити відповідний нормативно-правовий акт щодо порядку обрахунку розміру плати за користування мисливськими угіддями.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

забезпечити:

– проведення моніторингу поданої податкової звітності з рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів і здійснення контролю за територіальними органами щодо опрацювання ними переліків лісокористувачів, які отримали лісорубні квитки;

– належну координацію дій територіальних органів ДФС щодо здійснення дієвих заходів у частині контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податків та інших надходжень і погашення податкового боргу суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства;

– підвищення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань справляння податків і інших надходжень підприємствами лісового господарства;

– контроль за здійсненням органами ДФС митного оформлення товарів групи „Деревина і вироби з деревини; деревне вугілля” при їх експорті.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині забезпечення повноти справляння податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Державному агентству лісових ресурсів України та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

– розробити та подати на затвердження до Мінагрополітики правила обліку, зберігання, заповнення, видачі бланків лісорубного або лісового квитка та правила огляду місць використання лісових ресурсів;

– забезпечити встановлення контролю за територіальними органами щодо виконання ними вимог нормативно-правових актів у частині спеціального використання лісових ресурсів, видачі лісорубних квитків і сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів; посилення заходів державної охорони лісів від незаконних рубок та запобігання правопорушенням у сфері лісового законодавства.

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

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

Т. в. п. Голова Рахункової палати

О.С. Яременко