

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 25 жовтня 2016 року № 22-1

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

Київ 2016

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	5
1. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ НАДАНИХ РАХУНКОВОЮ ПАЛАТОЮ РЕКОМЕНДАЦІЙ (ПРОПОЗИЦІЙ) ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО ЗАХОДУ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ	7
2. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА	8
3. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОРИСТАННЯ ЛІСОВИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ.....	12
4. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО І МИСЛИВСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА, ОХОРОНУ І ЗАХИСТ ЛІСІВ У ЛІСОВОМУ ФОНДІ У 2015 РОЦІ ТА І ПІВРІЧЧІ 2016 РОКУ	16
5. ОЦІНКА СТАНУ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ, ЯКІ НАЛЕЖАТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖЛІСАГЕНТСТВА	21
6. СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ПОХОДЖЕННЯ ДЕРЕВИНИ В УКРАЇНІ.....	25
6.1. Створення та функціонування Єдиної державної системи електронного обліку деревини.....	25
6.2. Стан реалізації деревини постійними лісокористувачами Держлісагентства	28
6.3. Оцінка стану видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів при здійсненні експортних операцій....	31
ВИСНОВКИ.....	33
ПРОПОЗИЦІЇ.....	39
Додатки 1–6.....	42

ПРЕАМБУЛА

Підстава проведення аудиту: План роботи Рахункової палати на 2016 рік, звернення народного депутата України Єднака О.В. від 09.12.2015 № 144-5/193.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, ефективності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами; законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу; оцінка стану створення та функціонування Єдиної державної системи електронного обліку деревини як однієї з складових, що має вплив на стан розпорядження об'єктами державної власності, у тому числі і тих, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України та мають фінансові наслідки для державного бюджету; внутрішньому контролю розпорядників бюджетних коштів.

Предмет аудиту: бюджетні кошти за бюджетною програмою КПКВК 2805060 «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» (2015 рік та I півріччя 2016 року); нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи, що обґрунтовують правомірність і доцільність виділення та використання цих коштів; стан створення та функціонування єдиної системи електронного обліку деревини; фінансова, бюджетна, статистична та інша звітність, а також аналітичні матеріали, що стосуються предмета аудиту.

Обсяг коштів, що підлягав аудиту, становив 513 768,5 тис. гривень.

Об'єкти аудиту:

- Міністерство аграрної політики та продовольства України (надалі – Мінагрополітики, Міністерство); Державне агентство лісових ресурсів України (надалі – Держлісагентство, Агентство);

- у Вінницькій області: Вінницьке обласне управління лісового та мисливського господарства (далі – Вінницьке ОУЛМГ¹), Державне підприємство «Вінницьке лісове господарство», Державне підприємство «Жмеринське лісове господарство», Державне підприємство «Іллінецьке лісове господарство»;

- у Дніпропетровській області: Дніпропетровське обласне управління лісового та мисливського господарства, Державне підприємство «Дніпропетровське лісове господарство»;

- в Івано-Франківській області: Івано-Франківське обласне управління лісового та мисливського господарства;

- у Київській області: Київське обласне та по м. Києву управління лісового та мисливського господарства, Державне підприємство «Лісогосподарський інноваційно-аналітичний центр», Державне підприємство «Київське лісове господарство», Державне підприємство «Бориспільське лісове господарство», Державна організація «Український лісовий селекційний

¹ ОУЛМГ – обласне управління лісового та мисливського господарства.

центр»;

- у Львівській області: Львівське обласне управління лісового та мисливського господарства, Державне підприємство «Славське лісове господарство», Державне підприємство «Старосамбірське лісомисливське господарство»;

- в Одеській області: Одеське обласне управління лісового та мисливського господарства, Державне підприємство «Балтське лісове господарство», Державне підприємство «Савранське лісове господарство»;

- у Харківській області: Харківське обласне управління лісового та мисливського господарства, Державне підприємство «Жовтневе лісове господарство», Державне підприємство «Харківська лісова науково-дослідна станція»;

- у Херсонській області: Херсонське обласне управління лісового та мисливського господарства, Державне підприємство «Херсонське лісомисливське господарство», Державне підприємство «Великокопанівське лісомисливське господарство».

Направлено запити та отримано відповіді від: Міністерства внутрішніх справ України; Міністерства оборони України; Державної митної служби України; Державної фіскальної служби України, Державної служби зайнятості, Представництва Світового Банку в Україні (експертів Регіональної програми «Правозастосування й управління в лісовому секторі країн східного регіону дії Європейського інструменту сусідства та партнерства» (Програма ФЛЕГ).

Критерії оцінки:

- *щодо оцінки законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень:* своєчасне, у повному обсязі та з дотриманням норм чинного законодавства використання коштів державного бюджету;

- *щодо оцінки ефективності використання бюджетних коштів:* встановлення співвідношення між результатами діяльності, досягненими розпорядниками та одержувачами коштів державного бюджету, і використаним обсягом коштів для досягнення таких результатів; встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності, досягнених розпорядниками та одержувачами коштів державного бюджету, запланованим результатам; встановлення стану досягнення розпорядниками та одержувачами коштів державного бюджету запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу таких коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

- *щодо оцінки стану створення та функціонування Єдиної державної системи електронного обліку деревини* як однієї з складових, що має вплив на стан розпорядження об'єктами державної власності, у тому числі і тих, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України та мають фінансові наслідки для державного бюджету.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: *період, охоплений аудитором:* в частині виділення та використання бюджетних коштів (2015 рік – І півріччя 2016 року); фінансових наслідків для державного бюджету від

використання та розпорядження об'єктами державної власності підприємствами, які належать до сфери управління Державного агентства лісових ресурсів України (2015 рік та I півріччя 2016 року); стану створення та функціонування єдиної державної системи електронного обліку деревини (2009–2016 роки).

Методи збирання даних: аналіз стану виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих об'єкту аудиту за результатами попереднього контрольного-аналітичного заходу; моніторинг нормативно-правових, розпорядчих актів та інших документів, пов'язаних з предметом аудиту; аналіз документів щодо організації роботи та виконання покладених на об'єкти аудиту завдань та повноважень; аналіз договірних відносин у цій сфері; аналіз фінансової, бюджетної, статистичної та іншої звітності, що стосується предмета аудиту; аналіз звітів та інформації, одержаних від внутрішніх аудиторів; проведення контрольних заходів на визначених об'єктах аудиту; опитування, обстеження та порівняння; отримання усних і письмових пояснень відповідальних посадових осіб.

Джерела інформації: нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи, що стосуються предмета аудиту; дані бухгалтерського та аналітичного обліку об'єктів аудиту; фінансова, бюджетна та інша звітність об'єктів аудиту; статистична, аналітична та інша інформація; матеріали попередніх аудитів, проведених Рахунковою палатою та іншими контролюючими органами, а також дані внутрішнього контролю та аудиту об'єктів аудиту; інформація щодо виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попередніх контрольних заходів; пояснення відповідальних посадових осіб.

За результатами контрольних заходів, проведених у рамках аудиту, складено і підписано 27 актів. Крім того, під час підготовки цього Звіту департаментом опрацьовано та використано інформацію, отриману на запити, надіслані п'яти установам та Представництву Світового Банку в Україні (експертам програми ФЛЕГ).

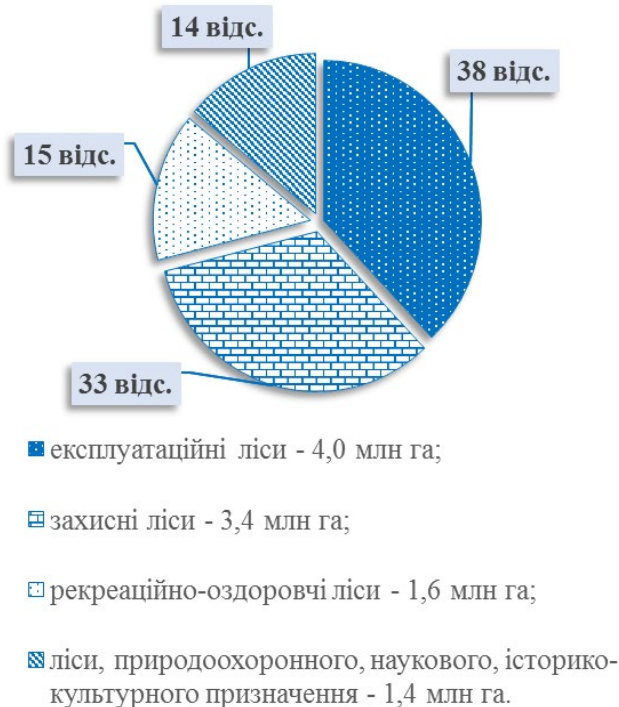
ВСТУП

Загальна площа земель лісового фонду України становить 10,4 млн гектарів. Ліси України за своїм розміщенням та призначенням виконують переважно екологічні (водоохоронні, захисні, санітарно-гігієнічні, оздоровчі та інші) функції та мають обмежене експлуатаційне призначення. Лісистість України становить 15,9 відс. (9,6 млн га) усієї території України, та займає 8 місце за площею лісів в Європі (Швеція – 67,7 відс. (27,3 млн га), Фінляндія – 68,4 (21,9), Франція – 32,0 (15,2), Іспанія – 54,8 (13,5), Німеччина – 31,0 (10,7), Туреччина – 27,8 (9,9), Італія – 36,2 відс. (9,8 млн гектара)).

Станом на 01.01.2016 запас деревини в лісах України оцінюється в межах 2,1 млрд куб. метрів. Середній вік лісів становить близько 60 років.

Розподіл загальної площі земель лісового фонду України за цільовим призначенням та за відомчим підпорядкуванням наведено на діаграмах 1 та 2.

Діаграма 1. Розподіл загальної площі земель лісового фонду за цільовим призначенням



Діаграма 2. Розподіл загальної площі земель лісового фонду за відомчим підпорядкуванням



У підпорядкуванні Держлісагентства, як центрального органу виконавчої влади у галузі лісового та мисливського господарства, перебуває 73 відс. (7,6 млн га) лісів України.

Ведення лісового господарства здійснюють державні підприємства (постійні лісокористувачі), які відповідальні за весь комплекс лісгосподарських робіт – від посадки лісу до проведення рубок головного користування. Станом на 01.01.2016 до сфери управління Держлісагентства входить 364 об'єкти державної власності (державних підприємств). З них 314 державних підприємств є постійними лісокористувачами та сплачують рентну плату за використання лісових ресурсів.

Державними підприємствами Держлісагентства у 2015 році сплачено на користь держави коштів у сумі майже 3,2 млрд грн, у I півріччі 2016 року – 2 млрд гривень. При цьому у 2015 році: податку на прибуток підприємствами сплачено у 1,8 раза більше проти 2011 року, а відрахувань частини чистого прибутку підприємств (дивідендів) більше у 5,9 раза.

Слід зазначити, що лісові ресурси є основою економічної системи ведення лісового господарства, а реалізація заготовленої деревини – основною складовою у структурі чистого доходу державних підприємств Держлісагентства, що в середньому становить 92,2 відсотка. Разом з тим, слід зазначити, що збитки державі за останні роки від незаконних рубок та тіньового обороту деревини значно зростають. Це є свідченням необхідності запровадження ефективної системи обліку деревини на всіх етапах (від

заготівлі до реалізації). Як наслідок, здійснення державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) у цій сфері є доцільним та на сьогодні має соціально-економічне значення для держави.

1. АНАЛІЗ СТАНУ РЕАЛІЗАЦІЇ НАДАНИХ РАХУНКОВОЮ ПАЛАТОЮ РЕКОМЕНДАЦІЙ (ПРОПОЗИЦІЙ) ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО ЗАХОДУ ДЕРЖАВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Попередній захід державного зовнішнього фінансового контролю у згаданій сфері проведено територіальним управлінням Рахункової палати по м. Києву, Київській, Черкаській та Чернігівській областях у 2015 році (рішення Рахункової палати від 10.11.2015 № 8-3 до Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на ведення лісового та мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді в Київській, Черкаській та Чернігівській областях).

За результатами обговорення зазначеного вище Звіту на засіданні Рахункова палата інформувала Верховну Раду України (лист від 27.11.2015 № 03-2368), Кабінет Міністрів України (лист від 27.11.2015 № 03-2369) і Міністерство аграрної політики та продовольства України (лист від 27.11.2015 № 03-2371). Рішення Рахункової палати та відповідний звіт направлено Державному агентству лісових ресурсів України (лист від 27.11.2015 № 03-2372) для вжиття заходів щодо усунення виявлених порушень і недоліків та реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій).

Кабінет Міністрів України дорученням від 14.12.2015 № 48659/1/1-15 зобов'язав, зокрема, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Державне агентство лісових ресурсів України опрацювати рекомендації Рахункової палати, вжити заходів до усунення виявлених недоліків та недопущення їх у подальшій роботі.

На виконання цього доручення Кабінету Міністрів України Міністерство аграрної політики та продовольства України інформувало Рахункову палату про результати розгляду та вжиті заходи (лист від 19.01.2016 № 37-49-7/600).

Держлісагентство в порядку реагування інформувало Рахункову палату (лист від 11.01.2016 № 05-32/60-16) про опрацювання рішення Рахункової палати і згаданого звіту та вжиті заходи щодо усунення виявлених недоліків і порушень. Держлісагентством розроблено проект розпорядження «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку лісового господарства України на 2016–2020 роки», який направлено на погодження до Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної фінансової інспекції України та Державної регуляторної служби України.

На виконання рекомендацій Рахункової палати, спільним наказом Мінагрополітики та Мінфіну від 04.12.2015 № 466/1115 внесено зміни до паспорта бюджетної програми на 2015 рік за КПКВК 2805060 «Ведення

лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» в частині включення напрямів використання бюджетних коштів на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді, створення лісових насаджень і полезахисних лісових смуг.

У 2015 році посилено контроль за відображенням державним підприємством «Українська державна база авіаційної охорони лісів» у договорах та актах виконаних робіт площ, на яких здійснюватиметься авіапатрулювання. Крім того, проводяться заходи щодо удосконалення норм виробітку, часу витрат з урахуванням змін в законодавстві.

З метою оптимізації видатків державного бюджету опрацьовуються шляхи щодо виконання заходів ведення лісового господарства, охорони та захисту лісу в лісовому фонді лісогосподарськими підприємствами ресурсних областей за рахунок власних коштів.

При цьому, щодо внесення змін до законодавчих та інших нормативно-правових актів у частині спрощення процедури оформлення правостановлюючих документів на земельні ділянки, які перебувають у користуванні державних лісогосподарських підприємств, Держлісагентство інформувало, що основними факторами, які стримують оформлення правостановлюючих документів, є відсутність коштів на виконання робіт та висока їх вартість.

Станом на 01.01.2016 правостановлюючі документи оформлені на площу 3315,4 тис. га земель лісогосподарського та іншого призначення, або 43,3 відс. загальної площі земель (7 660,6 тис. гектарів). Для виготовлення правостановлюючих документів на всю підпорядковану площу земель необхідно 821,1 млн грн (у 2011–2015 роках та I півріччі 2016 року кошти з державного бюджету не виділялись).

Отже, Кабінетом Міністрів України, Міністерством аграрної політики та продовольства України та Державним агентством лісових ресурсів України, в межах визначених повноважень, забезпечено розгляд та вжиття заходів щодо усунення виявлених Рахунковою палатою в ході попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю порушень та недоліків, а також реалізації наданих Рахунковою палатою рекомендацій (пропозицій). Разом з тим, аудит засвідчує, що окремі рекомендації Рахункової палати залишились нереалізованими.

2. ОЦІНКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СФЕРІ ЛІСОВОГО ГОСПОДАРСТВА

Усі ліси на території України, незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, та незалежно від права власності на них, **становлять лісовий фонд України і перебувають під охороною держави.** До лісового фонду України належать лісові ділянки, в тому числі захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га (статті 1, 4 Лісового кодексу України).

Відповідно до Лісового кодексу України (статті 53, 54), постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2007 № 848 затверджено Порядок ведення державного лісового кадастру та обліку лісів, який ведеться Держлісагентством України за єдиною для усіх лісів системою **за рахунок коштів державного бюджету** з метою забезпечення ефективної організації охорони і захисту лісів, їх раціонального використання та відтворення, здійснення постійного контролю за якісними і кількісними змінами в лісовому фонді України. Документація кадастру поновлюється раз на п'ять років.

Разом з тим, аудитом встановлено, **що останнє поновлення документації державного лісового кадастру Держлісагентством проведено станом на 01.01.2011. При цьому Законом України від 25.12.2015 № 928 «Про Державний бюджет України на 2016 рік» не передбачалися видатки на проведення лісовпорядкування та обліку лісів, які характеризують лісовий фонд України (площа лісів, лісистість, запас деревини).**

Центральним органом виконавчої влади, що здійснює формування та реалізацію державної політики, зокрема у сфері лісового та мисливського господарства, є Міністерство аграрної політики та продовольства України², а центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері лісового та мисливського господарства, є Державне агентство лісових ресурсів України.³

В свою чергу, функції щодо забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки покладено на **Міністерство екології та природних ресурсів України як центральний орган виконавчої влади.⁴**

Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою **в особі Кабінету Міністрів України, Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій.** Лісовим кодексом України (статті 8 і 17) передбачено, що у постійне користування ліси **на землях державної власності для ведення лісового господарства без встановлення строку надаються спеціалізованим державним лісогосподарським підприємствам, іншим державним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані лісогосподарські підрозділи.**

Відповідно до Закону України від 25.05.2016 № 185 «Про управління об'єктами державної власності» (стаття 5, далі – Закон 185) **Кабінет Міністрів України є суб'єктом управління, що визначає об'єкти управління державної власності, зокрема повноваження з управління якими передаються іншим суб'єктам управління, і визначає уповноважені органи управління, які здійснюють функції з управління об'єктами державної власності. Положенням**

² Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 25.11.2015 № 1119.

³ Положення про Державне агентство лісових ресурсів України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.10.2014 № 521.

⁴ Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32.

про Держлісагентство йому надані повноваження, зокрема щодо здійснення управління об'єктами державної власності, які належать до сфери його управління.

Разом з тим, аудитом встановлено, що перелік об'єктів державної власності, які належать до сфери управління Держлісагентства, потребує уточнення.

Лісовим кодексом України (стаття 19) передбачено, що постійні лісокористувачі мають право на самостійне господарювання в лісах, **виключне право на заготівлю деревини, право власності на заготовлену ними продукцію та доходи від її реалізації.**

Зважаючи на принципи безперервності та невиснажливості використання лісових ресурсів, Лісовим кодексом України визначено, що для рубок головного користування, для кожного власника, постійного користувача лісів окремо за групами порід затверджується розрахункова лісосіка як щорічна норма заготівлі деревини, що є лімітом заготівлі деревини. **При цьому Лісовим кодексом України (статті 43 і 71) рубки головного користування в розмірах, що перевищують розрахункову лісосіку, забороняються.**

Спеціальне використання лісових ресурсів, зокрема і у порядку рубок головного користування на виділеній лісовій ділянці, здійснюється **на підставі лісорубного квитка**, як спеціального дозволу, що видається органом виконавчої влади з питань лісового господарства АР Крим, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері лісового господарства.

Довідково: Інструкція про порядок погодження та затвердження розрахункових лісосік затверджена наказом Мінприроди від 05.02.2007 № 38. Відповідно до Інструкції, розрахункова лісосіка для постійних лісокористувачів (власників лісів) затверджується наказом Мінприроди та доводиться до відома Держкомлісгоспу та уповноважених органів Мінприроди для контролю та керівництва в роботі. При цьому розрахункова лісосіка загалом для України, АР Крим, областей визначається щорічно Мінприроди як сума діючих розрахункових лісосік, затверджених для постійних лісокористувачів і власників лісів. Крім того, затверджена розрахункова лісосіка діє до відміни її наказом Мінприроди.

Проведеним аудитом також встановлено, що **потребують узгодження норми постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» (пункт 10) у частині 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 надано у встановленому порядку відстрочення) з вимогами Лісового кодексу України (статті 43 і 71).**

Крім того, удосконалення потребують і норми Кримінального кодексу України (стаття 246), Кодексу про адміністративні правопорушення (стаття 65) та Лісового кодексу України, зокрема як у частині визначення поняття «Незаконні рубки дерев і чагарників», так і посилення відповідальності за правопорушення у галузі лісового господарства та її чіткого розмежування між

кодексами через визначення поняття «істотна шкода» для притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

Є також необхідність у доповненні Кодексу про адміністративні правопорушення нормами щодо введення адміністративної відповідальності у вигляді штрафу за порушення законодавства про обіг деревини, зокрема 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, придбання чи транспортування.

Проведений аудит засвідчує і недосконалість нормативно-правових актів, які регулюють питання проведення аукціонних торгів з реалізації необробленої деревини.

Зокрема аудитом встановлено, що є необхідність в удосконаленні **Положення про організацію та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини** (затверджено наказом Держкомлісгоспу від 19.02.2007 № 42⁵, зареєстрованим у Мін'юсті 26.02.2007 за № 164/13431).

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 1090 з метою **ефективного проведення моніторингу рубок, посилення контролю за охороною, захистом, використанням та відновленням деревостанів та своєчасного притягнення до відповідальності за порушення лісового законодавства**, затверджено Концепцію створення єдиної державної системи електронного обліку деревини, яка повинна реалізовуватися у два етапи.

Довідково. На першому етапі (2009–2010 роки) – розроблення положень з управління технологічними процесами, адаптація програмного забезпечення процесів електронного маркування деревини, а також забезпечення лісогосподарських підприємств засобами маркування та обліку деревини. На другому етапі (2011–2012 роки) передбачалося запровадження електронного обліку деревини під час таксації та відведення лісосіки для рубки на пні, забезпечення автоматизованого контролю даних щодо обсягу фактичного виходу заготовленої деревини, а також безпосередньо створення єдиної державної системи електронного обліку деревини та електронних систем взаємодії з органами МВС, Держмитслужби, ДПА щодо контролю за обігом деревини та протидії функціонуванню тіньового ринку.

При цьому Концепцією визначено, що фінансове забезпечення її реалізації здійснюється за рахунок власних коштів лісогосподарських підприємств, а також частково за рахунок коштів, передбачених у державному бюджеті на відповідний рік для забезпечення діяльності та інших не заборонених законом джерел.

План заходів щодо реалізації Концепції створення єдиної державної системи електронного обліку деревини затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.11.2009 № 1408-р.

Проведений аудит засвідчив, що станом на 01.10.2016:

- заходи щодо реалізації Концепції у визначені Планом строки не виконані;

⁵ Положення про Державний комітет лісового господарства України втратило чинність на підставі Указу Президента України від 13.04.2011 № 458 «Про Положення про Державне агентство лісових ресурсів України».

- робота зі створення та запровадження системи електронного обліку деревини у постійних лісокористувачів Держлісагентства на галузевому рівні триває;

- передбачені Концепцією на другому етапі заходи зі створення єдиної державної системи електронного обліку деревини та електронних систем взаємодії з органами МВС та Державної фіскальної служби України щодо контролю за обігом деревини та протидії функціонуванню тіньового ринку не виконані.

Належне нормативно-правове регулювання запровадження єдиної державної системи електронного обліку деревини відсутнє, а отже, з метою запровадження на державному рівні єдиної державної системи електронного обліку деревини є необхідність у прийнятті відповідного нормативно-правового акта щодо запровадження її для всіх постійних лісокористувачів, а також створенні системи взаємодії з МВС та Державною фіскальною службою України.

Таким чином, законодавчі та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання у сфері лісового господарства, у тому числі в частині створення та функціонування єдиної державної системи електронного обліку деревини, потребують подальшого удосконалення. На необхідність удосконалення правового забезпечення у сфері лісового господарства України звертають увагу також експерти 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.

3. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОРИСТАННЯ ЛІСОВИХ РЕСУРСІВ УКРАЇНИ

Проведеним аудитом встановлено, що використання лісових ресурсів, зокрема таких як заготівля деревини, заготівля другорядних лісових матеріалів, побічні лісові користування тощо, постійними лісокористувачами здійснюється як спеціальне використання лісових ресурсів на підставі відповідних дозволів та з метою отримання прибутку.

Інформація щодо заготівлі ліквідної деревини в лісах України (в т.ч. у постійних лісокористувачів Держлісагентства) за 2011–2015 роки наведена у табл. 1.

Таблиця 1

Обсяги заготівлі ліквідної деревини в лісах України
(в т.ч. у постійних лісокористувачів Держлісагентства) за 2011–2015 роки

млн м³

Показник	2011	2012	2013	2014	2015
Загальні обсяги заготівлі деревини постійними лісокористувачами	17,5	17,5	18,0	18,3	19,3
в т.ч. головне користування	8,0	7,8	7,8	8,2	8,4
в т.ч. постійними лісокористувачами Держлісагентства	13,8	13,9	14,4	15,3	16,0
в т.ч. головне користування	6,8	6,6	6,6	7,3	7,4

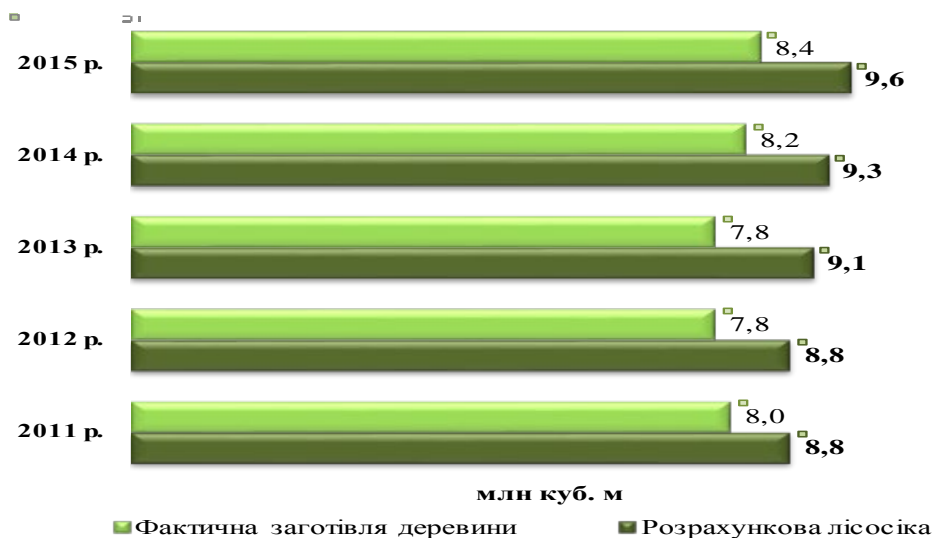
Аналіз даних, наведених в табл. 1, засвідчує, що загальні обсяги заготівлі деревини в лісах України за останні п'ять років мають тенденцію до зростання. Так, аудитом встановлено, що у 2011 році постійними лісокористувачами заготовлено 17,5 млн м³ деревини, а у 2015 році – 19,3 млн м³. У свою чергу, загальний обсяг заготівлі деревини в порядку рубок головного користування з 8,0 млн м³ (2011 рік) збільшився до 8,4 млн куб. метрів (2015 рік).

Збільшились також загальні обсяги заготівлі деревини постійними лісокористувачами Держлісагентства. Так, у 2011 році постійними лісокористувачами заготовлено 13,8 млн м³, однак у 2015 році такі обсяги збільшено на 2,2 млн м³. Крім того, у порядку рубок головного лісокористування обсяги заготівлі деревини збільшилися з 6,8 млн м³ у 2011 році до 7,4 млн м³ у 2015 році.

Відповідно до Лісового кодексу України, лімітом заготівлі деревини в порядку рубок головного лісокористування є розрахункова лісосіка, яка затверджується з урахуванням принципів безперервності та невиснажливості використання лісових ресурсів.

Інформація щодо використання лімітів заготівлі деревини в порядку рубок головного користування в лісах України за 2011–2015 роки наведена на діаграмі 3.

Діаграма 3. Використання лімітів заготівлі деревини в порядку рубок головного користування в лісах України за 2011–2015 роки



Аудитом встановлено, що фактичні обсяги заготівлі деревини у порядку рубок головного лісокористування по Україні є меншими за розрахункову лісосіку та коливаються в межах від 88 до 91 відс. щорічної норми. **Однак, через недоліки та неузгодженості, підзаконні нормативно-правові акти, які регулюють питання заготівлі деревини у порядку рубок головного лісокористування, допускають в розрізі окремих постійних лісокористувачів таку заготівлю понад затверджену лісосіку, а отже, потребують удосконалення.**

Крім того, слід відмітити, що з метою раціонального використання лісових ресурсів, заліснення зрубів та збільшення площі лісів в Україні

проводиться постійними лісокористувачами шляхом лісовідновлення і лісорозведення.

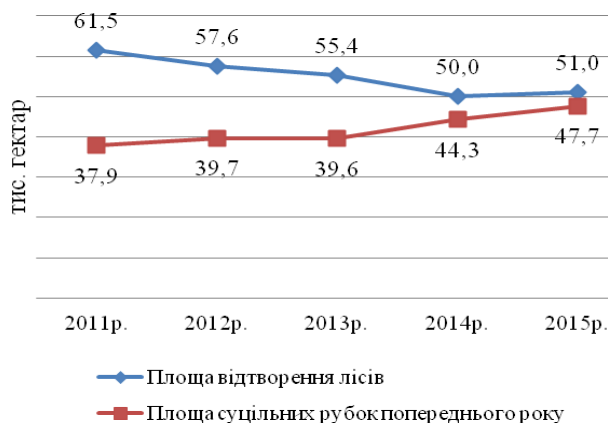
Як засвідчив аудит, щорічний обсяг відтворення лісів у постійних лісокористувачів Держлісагентства є більшим від площі суцільних рубок попереднього року. Зокрема, у 2011 році площа відтворення лісів перевищувала площу суцільних зрубів в 1,6 раза; у 2015 році – в 1,1 раза.

Довідково. Для реалізації завдань з відтворення лісів у постійних лісокористувачів Держлісагентства створено та функціонує 3,6 тис. га лісових розсадників, 11 га теплиць, в яких вирошено у 2015 році 285,0 млн стандартного садивного матеріалу і 3,4 млн саджанців, так як в Україні кожний другий гектар лісу створюється штучно.

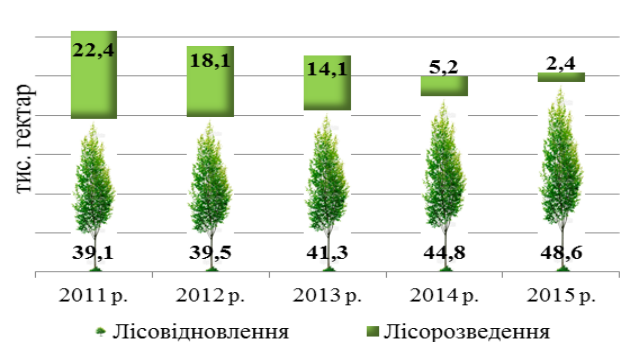
Однак відтворення лісів шляхом їх створення на нових територіях, у тому числі і у зв'язку із зменшенням видатків державного бюджету на згадані цілі, має тенденцію до зменшення. Якщо у 2011 році така площа становила 22,4 тис. га, то у 2015 році за рахунок лісорозведення створено лише 2,4 тис. га нового лісу.

Інформація щодо обсягів суцільних рубок, відтворення лісів, лісовідновлення та лісорозведення у постійних лісокористувачів Держлісагентства за 2011–2015 роки наведена на діаграмах 4 та 5.

Діаграма 4. Динаміка обсягів суцільних рубок та відтворення лісів у постійних лісокористувачів Держлісагентства за 2011–2015 роки



Діаграма 5. Динаміка обсягів лісовідновлення та лісорозведення постійними лісокористувачами Держлісагентства за 2011–2015 роки



Слід зазначити, що незважаючи на проведені заходи з охорони лісів, обсяг незаконних рубок за останні п'ять років має негативні показники.

Аудитом встановлено, що кількість виявлених лісовою охороною випадків незаконних рубок за останні роки зменшилась з 9539 (2011 рік) до 6572 випадків (2015 рік). Однак факти порушень лісового законодавства за останні роки мають більш масштабний характер як за обсягом, так і нанесенням збитків державі.

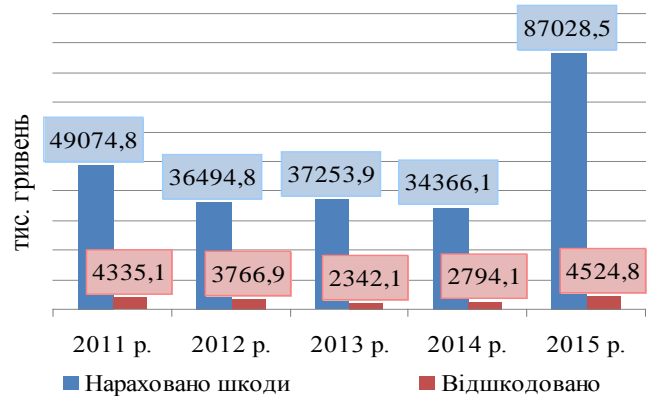
Так, у 2011 році обсяги виявлення незаконних рубок становили 18,7 тис. м³ та нанесено збитки в сумі 49 074,8 тис. грн, в свою чергу у 2015 році факти виявлення незаконних рубок становлять 24,1 тис. м³ та нанесено збитки державі в сумі 87 028,5 тис. грн, що на 56,4 відс. більше, ніж у 2011 році.

Інформація щодо виявлення лісовою охороною Держлісагентства фактів незаконних рубок і обсягів нарахованої шкоди та відшкодування нанесених збитків за 2011–2015 роки наведена на діаграмах 6 та 7.

Діаграма 6. Динаміка виявлення лісовою охороною Держлісагентства фактів незаконних рубок за 2011–2015 роки



Діаграма 7. Співвідношення обсягів нарахованої шкоди та відшкодування нанесених збитків



Крім того, слід зазначити, що сума відшкодування збитків державі на підставі матеріалів правоохоронних органів та рішень судів коливається від 9 відс. (2011 рік) до 5 відс. (2015 рік).

Привертає до себе увагу також питання несанкціонованого видобування бурштину на землях лісогосподарського призначення державних підприємств Держлісагентства у Волинській, Житомирській, Рівненській областях, що в свою чергу має негативний вплив на змінення гідрологічного режиму, пошкодження ґрунтового і рослинного покриву, псування родючого шару ґрунту та суттєво обмежує подальшу експлуатацію ґрунтів.

Крім того, однією з головних проблем за останні роки в Карпатському регіоні є всихання ялиників (смерічників), яке значно прогресує. Так, станом на 01.07.2016 загальна площа всихання насаджень становить 37,5 тис. га, в т.ч. площа всихання ялиників – 28,8 тис. гектарів. Така ситуація потребує негайного вирішення з метою досягнення балансу між інтересами збереження довкілля та інтересами суб'єктів господарської діяльності, а також прийняття відповідних дій Уряду.

Таким чином аудитом встановлено, що використання лісових ресурсів України, зокрема таких як заготівля деревини, в останні роки має тенденцію до зростання (починаючи з 2013 року щорічний приріст обсягу заготівлі деревини постійними лісокористувачами Держлісагентства становить майже 1 млн м³, з яких половина заготовляється у порядку рубок головного користування).

Водночас аудит засвідчив, що щорічний обсяг відтворення лісів у постійних лісокористувачів Держлісагентства, у тому числі у зв'язку із зменшенням видатків державного бюджету на зазначені цілі, має тенденцію до зменшення за рахунок заліснення нових територій (обсяг відтворення лісів перевищував площу суцільних рубок попереднього року

у 2011 році – в 1,6 раза, у 2015 – в 1,1 раза, відповідно створення лісів на нових територіях становило 22,4 тис. га та 2,4 тис. гектарів).

Крім того аудитом встановлено, що обсяги незаконних рубок і надалі зростають (у 2015 році лісовою охороною Держлісагентства виявлено факти незаконних рубок 24,1 тис. м³ деревини, що більш ніж у два рази більше проти 2014 року (11,2 тис. м³). Посилюються ризики втрати лісів і через зростання випадків несанкціонованої заготівлі деревини, видобування бурштину, усихання ялинових деревостанів у Карпатському регіоні.

4. ОЦІНКА СТАНУ ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА ВЕДЕННЯ ЛІСОВОГО І МИСЛИВСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА, ОХОРОНУ І ЗАХИСТ ЛІСІВ У ЛІСОВОМУ ФОНДІ У 2015 РОЦІ ТА І ПІВРІЧЧІ 2016 РОКУ

Метою бюджетної програми є забезпечення сталого збалансованого розвитку лісового та мисливського господарства; забезпечення створення системи захисних лісових насаджень на неугіддях та в басейнах річок; забезпечення охорони, ефективного використання, збереження та відтворення природно-заповідного фонду України.

Проведеним аудитом встановлено, що Мінагрополітики як головному розпоряднику коштів державного бюджету та Держлісагентству як відповідальному виконавцю бюджетної програми Законом України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» від 28.12.2014 № 80, з урахуванням змін⁶, та Законом України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 25.12.2015 № 928, з урахуванням змін⁷, за бюджетною програмою КПКВК 2805060, що є предметом аудиту, передбачені бюджетні призначення на: **2015 рік – 412 715,2 тис. грн** (у т.ч. за загальним фондом – 398 144,8 тис. грн, спеціальним – 14 570,4 тис. грн); **2016 рік – 79 853,0 тис. грн** (у т.ч. за загальним фондом – 66 247,3 тис. грн, спеціальним – 13 605,7 тис. грн) відповідно.

Аудит також засвідчив, що у **2015 і 2016 роках** у результаті внесення змін до кошторису в частині збільшення спеціального фонду обсяг бюджетних асигнувань за спеціальним фондом становив у 2015 році – 31 755,9 тис. грн, у 2016 році – 17 648,9 тис. гривень.

Разом з тим обсяг фінансового забезпечення з державного бюджету у 2015 році становив 53,3 відс., у 2016 році – 8,5 відс. потреби, визначеної

⁶ Законом України від 17.09.2015 № 704-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» видатки загального фонду Держлісагентству, як відповідальному виконавцю бюджетної програми за КПКВК 2805060, було збільшено до 398 144,8 тис. гривень.

⁷ Законом України від 19.05.2016 № 1384-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» видатки загального фонду Держлісагентству, як відповідальному виконавцю бюджетної програми за КПКВК 2805060, було збільшено до 66 247,3 тис. гривень.

Держлісагентством відповідно до бюджетних запитів, що не сприяє виконанню відповідних заходів на належному рівні та у запланованих обсягах.

Схема руху коштів державного бюджету, спрямованих на ведення лісового господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді, наведена у [додатку 1](#).

Аудитом встановлено, що із **загального обсягу коштів** державного бюджету за вказаною бюджетною програмою 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, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2007 № 253 (далі – Порядки № 253)⁸;

- **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.

При цьому при формуванні проекту бюджету на 2015 і 2016 роки Мінагрополітики як головним розпорядником коштів державного бюджету та Держлісагентством як відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 2805060 на створення та функціонування єдиної системи електронного обліку деревини видатки з державного бюджету не планувались.

Інформація щодо планових та касових видатків за КПКВК 2805060 «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» у 2015 році та I півріччі 2016 року наведена у табл. 2.

⁸ Порядками № 253 визначено перелік робіт з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів, на виконання яких можуть спрямовуватися бюджетні кошти, зокрема: лісовпорядкування, проектно-вишукувальні та науково-дослідні роботи; роботи, пов'язані з оформленням речових прав на земельні ділянки; рубки формування і оздоровлення лісів, ліквідація захарашеності, відновлення лісів; охорона лісів від пожеж; здійснення заходів щодо боротьби із шкідниками та хворобами лісу; мисливське господарство; забезпечення функціонування державної лісової охорони; загальногосподарські та адміністративні витрати з ведення лісового і мисливського господарств; створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг.

Таблиця 2

Планові та касові видатки за КПКВК 2805060 «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» у 2015 році та I півріччі 2016 року

тис. грн

КПКВК 2805060	2015			2016		
	усього	загальний фонд	спеціальний фонд	усього	загальний фонд	спеціальний фонд
Потреба в коштах	769 339,4	746 769,0	22 570,4	793 753,6	780 147,9	13 605,7
Обсяг бюджетних призначень (із змінами)	429 900,7	398 144,8	31 755,9	83 896,2	66 247,3	17 648,9
Відсоток забезпечення	×	53,3	×	×	8,5	×
Відкрито асигнувань	х	398 144,8	×	×	31 811,0*	×
Касові видатки	422 209,9	395 141,5	27 068,4	39 347,3	30 997,3*	8 350,0
Відхилення	-7 690,8	-3003,3	-4 687,5	44 519,0	35 250,0	9 298,0
Відсоток до планових показників	98,2	99,2	85,2	46,9	46,8	47,3

* станом на 01.07.2016.

Аналіз даних, наведених в табл. 2, засвідчує, що у 2015 році та I півріччі 2016 року на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді використано **461 557,2** тис. грн бюджетних коштів (у тому числі за загальним фондом – **426 138,8** тис. грн, спеціальним – **35 418,4** тис. гривень). Із зазначеного обсягу використано: у **2015 році** – **422 209,9 тис. грн** (за загальним фондом – **395 141,5** тис. грн, спеціальним – **27 068,4** тис. грн), що становить 98,2 відс. передбаченого планом обсягу (**429 900,7** тис. гривень); у **I півріччі 2016 року** – **39 347,3** тис. грн (за загальним фондом – **30 997,3** тис. грн, спеціальним – **8 350,0** тис. гривень), або 46,9 відс. передбаченого планом обсягу (**83 867,8** тис. гривень).

Слід зазначити, що **кошти державного бюджету в обсязі 3 003,3 тис. грн**, за умови відкритих асигнувань за відповідною бюджетною програмою, **як невикористані, повернуті до державного бюджету**.

Паспорт бюджетної програми за КПКВК 2805060 у 2015 році затверджено спільним наказом Мінагрополітики та Мінфіну від 19.03.2015 № 101/339 (із змінами згідно з наказом від 04.12.2015 № 466/1115), у 2016 році – від 24.03.2016 № 100/383.

Інформація щодо використання бюджетних коштів у 2015 році та I півріччі 2016 року за напрямками використання наведена у [додатку 2](#).

Аудитом встановлено, що у 2015 році паспортом бюджетної програми, затвердженим спільним наказом Мінагрополітики та Мінфіну від 19.03.2015 № 101/339, визначено лише два напрями використання коштів державного бюджету: здійснення заходів із забезпечення діяльності бюджетних установ лісового та мисливського господарства, що належать до сфери управління Держлісагентства – 15 279,0 тис. грн (загальний фонд – 12 695,0 тис. грн, спеціальний – 2 584,0 тис. грн); здійснення заходів із забезпечення діяльності бюджетних установ природно-заповідного фонду, що належать до сфери управління Держлісагентства – 59 309,2 тис. грн (загальний фонд –

47 322,8 тис. грн, спеціальний – 11 986,4 тис. гривень).

Слід зазначити, що **Мінагрополітики, як головним розпорядником коштів державного бюджету**, не дотримано 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 і II), затверджених наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098, в частині забезпечення відповідності змісту паспорта бюджетних програм (в редакції до внесених змін спільним наказом Мінагрополітики та Мінфіну від 04.12.2015 № 466/115) Порядком № 253.

У період березня-листопада 2015 року одержувачам бюджетних коштів спрямовано асигнувань у сумі **198 739,7 тис. грн** за напрямками, визначеними Порядками № 253, та затвердженими паспортом бюджетної програми з урахуванням внесених до нього змін.

Аналіз виконання **результативних показників**, проведений у ході аудиту звіту про виконання паспорта бюджетної програми за **КПКВК 2805060**, засвідчив, що у 2015 році відповідно до **показника продукту** державними підприємствами проводились рубки формування і оздоровлення лісів, ліквідація захаращеності, допоміжні лісогосподарські роботи на площі 1,2 тис. га; відновлено лісів – 0,26 тис. га; проведена авіаційна охорона лісів від пожеж – 3450 тис. га, що відповідає запланованим показникам; наземна охорона лісу від пожежі – 828,0 тис. га, що більше на 210,2 тис. га від планового показника (617,8 тис. гектарів).

Однак державними підприємствами здійснено **лісовпорядкування** на площі 7 206 тис. га, що менше на 82,8 тис. га від запланованого показника (7 288,8 тис. га); створено захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг на площі 1,8 тис. га, що менше на 0,5 тис. га від плану (2,3 тис. гектарів).

***Довідково.** Однією із основних причин невиконання ключових показників діяльності є нерівномірний розподіл коштів, 40 відс. річної суми 2015 року виділено у IV кварталі, в той час коли більшість робіт уже не проводиться, та 10 відс. у I кварталі, в якому, враховуючи специфіку галузі, в основному проводяться підготовчі сезонні роботи.*

Слід зазначити, що протягом 2010–2015 років в межах бюджетної програми за КПКВК 2805060 виконувалась Державна цільова програма «Ліси України» на 2010–2015 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 977 (далі – Програма). Метою Програми є визначення основних напрямів збалансованого розвитку лісового господарства, спрямованих на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів.

***Довідково.** Державний замовник і головний виконавець – Держлісагентство; виконавці: Держлісагентство, Мінагрополітики, Міноборони, МНС (ДАЗВ України), Мінінфраструктури, Київська міськдержадміністрація.*

На виконання завдань і заходів Програми у 2010–2015 роках з усіх джерел фінансування використано 32 803,7 млн грн, у т.ч. за рахунок коштів загального фонду держбюджету 3 577,3 млн грн, або 45,3 відс. прогнозного обсягу (7 894,2 млн грн); спеціального фонду – 223,1 млн грн, або майже в 1,4 раза більше від прогнозного обсягу (162,5 млн грн); місцевих бюджетів –

167,9 млн грн, або 1,1 раза більше від прогнозного обсягу (150,1 млн грн); інших джерел фінансування (власні кошти постійних лісокористувачів) – 28 835,4 млн грн, або більш ніж в 2 раза від прогнозного обсягу (13 753,2 млн гривень).

За період 2010–2015 років Держлісагентством та основними виконавцями Програми виконувались відповідні заходи. Зокрема, відновлено лісів на площі 263,9 тис. га, що в 1,1 раза перевищує плановий показник (231,2 тис. га); влаштовано протипожежних розривів та мінералізованих смуг на площі 2152,4 тис. км, що більше в 1,2 раза (1780,8 тис. км); збудовано, реконструйовано і відновлено близько 16,5 тис. км доріг лісогосподарського призначення, що більше в 1,7 раза від планового показника (9,5 тис. км); проведено базове лісовпорядкування на площі 5 281,6 тис. га, або 110 відс. (5 804 тис. гектар).

Однак не в повному обсязі виконано заходи, видатки на які передбачались переважно із державного бюджету, а саме: роботи із створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг на землях, які не зайняті лісом, виконано на площі 89,6 тис. га, або 21 відс. плану (429,5 тис. га), проведено інвентаризацію та оцінку лісового фонду на площі 981,0 тис. га, що становить лише 9 відс. (10 600,0 тис. га), та здійснено моніторинг стану лісів на площі 6 078,0 тис. га, або 64 відс. плану (9 491 тис. гектар).

Так, проведеним **аудитом встановлено**, що нормативний акт, який би **визначав основні напрями збалансованого розвитку лісового господарства, спрямовані на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів України, відсутній** (Державна цільова програма «Ліси України», затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 977, завершена у 2015 році, а нової відповідної програми протягом цього року **не прийнято**).

Таким чином, у 2015 році та I півріччі 2016 року Держлісагентством на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді за КПКВК 2805060 використано 461 557,2 тис. грн бюджетних коштів (у тому числі за загальним фондом – 426 138,8 тис. грн, спеціальним – 35 418,4 тис. гривень). При цьому кошти державного бюджету в обсязі 3 003,3 тис. грн, за умови відкритих асигнувань за відповідною бюджетною програмою, як невикористані, повернуті до державного бюджету. Слід зазначити, що обсяг фінансового забезпечення з державного бюджету у 2015 році становив 53,3 відс., у 2016 році – 8,5 відс. від потреби, зазначеної у бюджетних запитах, що не сприяє виконанню на належному рівні та у запланованих обсягах заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді.

5. ОЦІНКА СТАНУ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ, ЯКІ НАЛЕЖАТЬ ДО СФЕРИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖЛІСАГЕНТСТВА

Право державної власності на ліси набувається і реалізується державою в особі Кабінету Міністрів України, Ради Міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій.

Відповідно до Положення про Державне агентство лісових ресурсів України, Держлісагентство, зокрема, здійснює управління об'єктами державної власності, які належать до сфери його управління.

Аудитом встановлено, що відповідно до Єдиного реєстру об'єктів державної власності до сфери управління Держлісагентства віднесено **364 суб'єкти господарювання**, з яких працюючих 323; 15 – в стані реорганізації, ліквідації; 2 – новостворені, якими ще не розпочата господарська діяльність; 15 – розташовані на тимчасово окупованій території АР Крим та міста Севастополя; 5 державних підприємств Донецького та 4 – Луганського ОУЛМГ, які знаходяться на території, що не контролюється органами державної влади.

Довідково. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.07.2013 № 584-р, від Мінагрополітики до сфери управління Держлісагентства передано 39 цілих майнових комплексів державних лісогосподарських підприємств.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.09.2013 № 773-р встановлено передати із сфери управління Міноборони до Держлісагентства 10 цілих майнових комплексів державних лісогосподарських підприємств. Аудитом встановлено, що станом на 14.09.2016 передано лише 5 цілих майнових комплексів державних лісогосподарських підприємств.

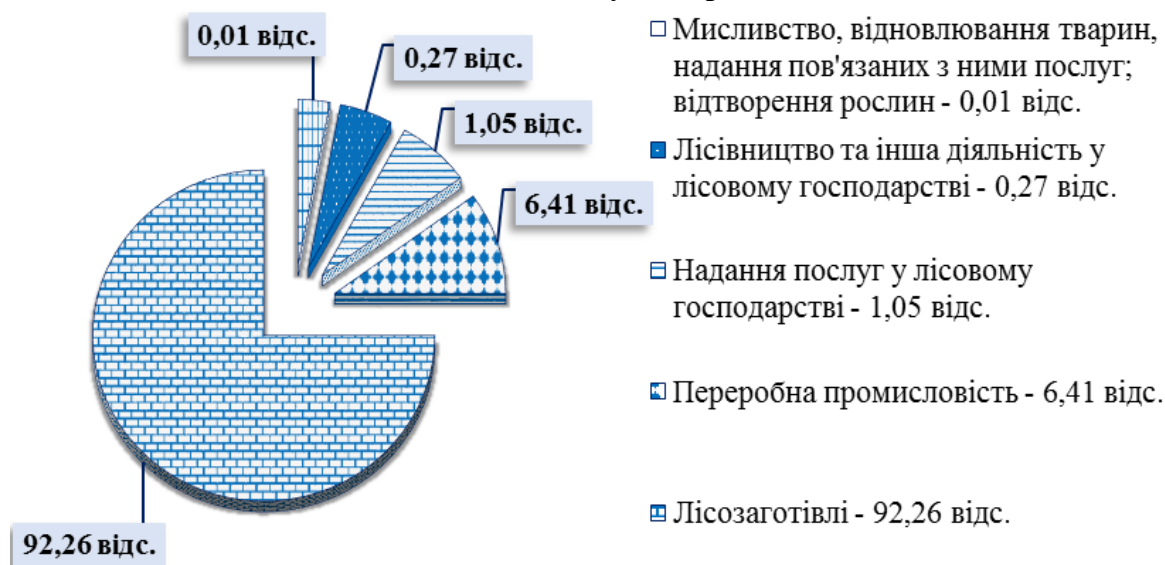
Держлісагентством, як органом управління об'єктами державної власності, затверджені фінансові плани підприємств, що перебувають у сфері його управління, на 2015 рік – від 08.07.2014, на 2016 рік – від 11.06.2015.

Ураховуючи показники зведеного звіту про виконання фінансових планів підприємств за 2015 рік, аудитом встановлено, що державними підприємствами у 2015 році за результатами діяльності отримано усього доходів **11 224 985,0 тис. грн**, у тому числі: **10 420 807,0 тис. грн чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)**, що на 3 190 632,0 тис. грн більше порівняно з 2014 роком (7 230 175,0 тис. грн) та перевищує плановий обсяг у 1,3 раза (7 828 519,0 тис. гривень). Збільшення чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) у 2015 році проти 2014 року та перевиконання плану здійснено в основному за рахунок зростання цін на лісопродукцію, яка реалізовувалась на внутрішньому ринку, та курсової різниці при реалізації деревини на експорт.

Аудитом встановлено, що структура чистого доходу державних підприємств (постійних лісокористувачів) Держлісагентства в цілому за видами доходів у відсотковому співвідношенні є ідентичною.

Інформація щодо структури чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) державних підприємств, діяльність яких координує Київське ОУЛМГ, у 2015 році наведена на діаграмі 8.

Діаграма 8. Структура чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) державних підприємств, діяльність яких координує Київське ОУЛМГ, у 2015 році



Чистий фінансовий результат (прибуток) державних підприємств за 2015 рік становив 814 308,0 тис. грн, що перевищує плановий показник у 2,3 раза, та у 3,5 раза перевищує аналогічний показник 2014 року.

У свою чергу, *рентабельність діяльності*⁹ державних підприємств у 2015 році на 4,6 відс. більше від показника 2014 року та свідчить в цілому про зростання ефективності господарської діяльності державних підприємств у 2015 році.

Крім того, у 2015 році на капітальні інвестиції державними підприємствами галузі спрямовано 706 521,0 тис. гривень.

Довідково. Джерелами капітальних інвестицій у 2015 році є: власні кошти – 615 438,0 тис. грн (87,1 відс.); інші джерела – 85 627,0 тис. грн (12,1 відс.); залучені кредитні кошти – 5 456,0 тис. грн (0,8 відсотка).

Аудитом встановлено, що відповідно до зведеного звіту про виконання фінансового плану державних підприємств за I півріччя 2016 року, за рахунок збільшення обсягів реалізації лісопродукції та підвищення цін на неї отримано усього доходів 6 148 640,0 тис. грн, у тому числі: 5 948 481,0 тис. грн – чистого доходу від реалізації продукції, що у 1,2 раза перевищує аналогічний показник 2015 року.

Разом з тим, у результаті проведеної господарської діяльності державними підприємствами за I півріччя 2016 року отримано чистого

⁹ Рентабельність діяльності розраховується як відношення чистого фінансового результату підприємства до чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), помножена на 100 відсотків.

прибутку на загальну суму 296 434,0 тис. грн, що на 23 відс. менше аналогічного показника I півріччя 2015 року.

Водночас сума збитків за I півріччя 2016 року становила 16 735,0 тис. грн, що у 16,1 раза перевищує аналогічний показник минулого періоду та негативно вплинуло на формування **чистого фінансового результату за I півріччя 2016 року**. Прибуток становив **279 699,0 тис. грн**, що на 27 відс. менше аналогічного показника 2015 року.

Довідково. У I півріччі 2016 року у зв'язку з відсутністю бюджетного фінансування відповідних робіт, які виконувались лісогосподарськими підприємствами, розташованими на півдні України, збільшенням ставки рентної плати, а також із заборонаю окремих облдержадміністрацій на здійснення будь-яких рубок та за неефективності здійснення господарської діяльності і своєчасності прийняття управлінських рішень фінансовий стан державних підприємств значно знизився, зокрема порівняно із 2015 роком кількість збиткових суб'єктів господарювання збільшилась з трьох до тридцяти двох.

Отже, зазначене вище свідчить про зниження ефективності господарської діяльності державних підприємств у I півріччі 2016 року.

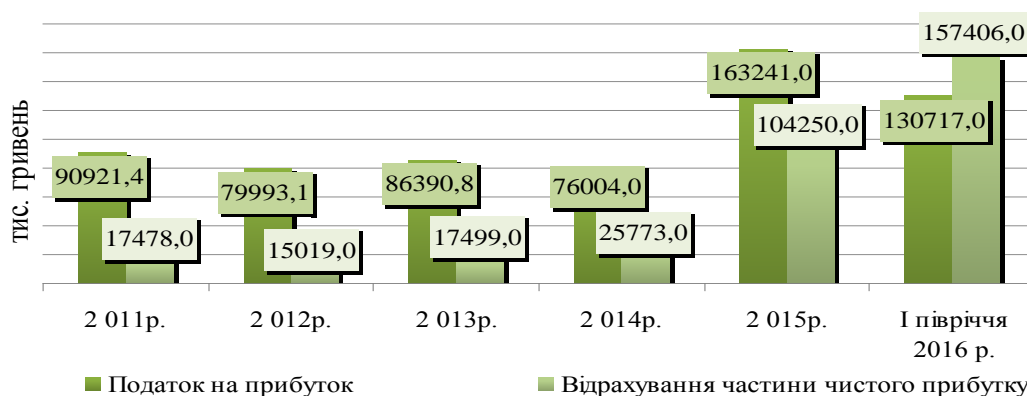
Довідково. Відсутність фінансування з державного бюджету створила передумови утворення заборгованості із виплати заробітної плати в I півріччі 2016 року за окремими державними підприємствами в сумі 1 426,0 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що фактично державними підприємствами, які перебувають у сфері управління Держлісагентства, у **2015 році сплачено на користь держави коштів у сумі 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 (дивіденди) – 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 (дивіденди) – 157 406,0 тис. грн, ПДВ – 412 284,0 тис. гривень).

Інформація щодо сплати державними підприємствами Держлісагентства податків, зборів та інших обов'язкових платежів у 2015 році та I півріччі 2016 року наведена у **додатку 3**.

Інформація щодо сплати податку на прибуток та відрахувань частини чистого прибутку підприємств (дивідендів) за 2011–2015 роки та I півріччя 2016 року наведена на діаграмі 9.

Діаграма 9. Динаміка сплати податку на прибуток та відрахувань частини чистого прибутку підприємств (дивідендів) за 2011–2015 роки та I півріччя 2016 року



Слід відмітити, що значне зростання відрахувань частини чистого прибутку підприємств у I півріччі 2016 року відбулось за рахунок збільшення ставки таких відрахувань з 01.01.2016 до 75 відсотків.

З метою оцінки ефективності фінансово-господарської діяльності державних підприємств та стану використання та збереження майна суб'єктів господарювання державного сектору економіки, **Держлісагентством, як органом управління об'єктами державної власності, на виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832¹⁰** у 2015 році та в I півріччі 2016 року здійснено аналіз їх діяльності. За результатами оцінки: у **2015 році – 235 підприємств оцінено як «ефективні»** (72,8 відс. загальної кількості працюючих державних підприємств), **81 – «задовільно»** (25,1 відс.), **7 – «неефективні»** (2,1 відсотки). Разом з тим, у **I півріччі 2016 року** спостерігається погіршення показників ефективності, а саме **159 підприємств оцінено як «ефективні»** (49,2 відс.), **142 підприємства отримали оцінку «задовільно»** (44 відс.) та **22 господарюючих суб'єкти – як «неефективні»**.

Оцінка стану управління Держлісагентством об'єктами державної власності у 2015 році та I півріччі 2016 року за критеріями визначення ефективності управління відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832 наведена у [додатку 4](#).

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

Таким чином проведеним аудитом встановлено, що державними підприємствами, які перебувають в управлінні Держлісагентства, у період 2015 року та I півріччі 2016 року за результатами господарської діяльності отримано усього доходів: **11 224 985,0 тис. грн та 6 148 640,0 тис. грн**, у тому числі чистого доходу від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) – **10 420 807,0 тис. грн та 5 948 481,0 тис. грн**; чистого прибутку – **814 308,0 тис. грн та 279 699,0 тис. грн**; до бюджетів усіх рівнів сплачено у 2015 році – **3 186 857,0 тис. грн** (у тому числі ПДВ – **562 220,0 тис. грн**), у I півріччі 2016 року – **2 008 038,0 тис. грн** (у тому числі ПДВ – **412 284,0 тис. гривень**). При цьому ефективність діяльності лісогосподарських підприємств має тенденцію до зниження.

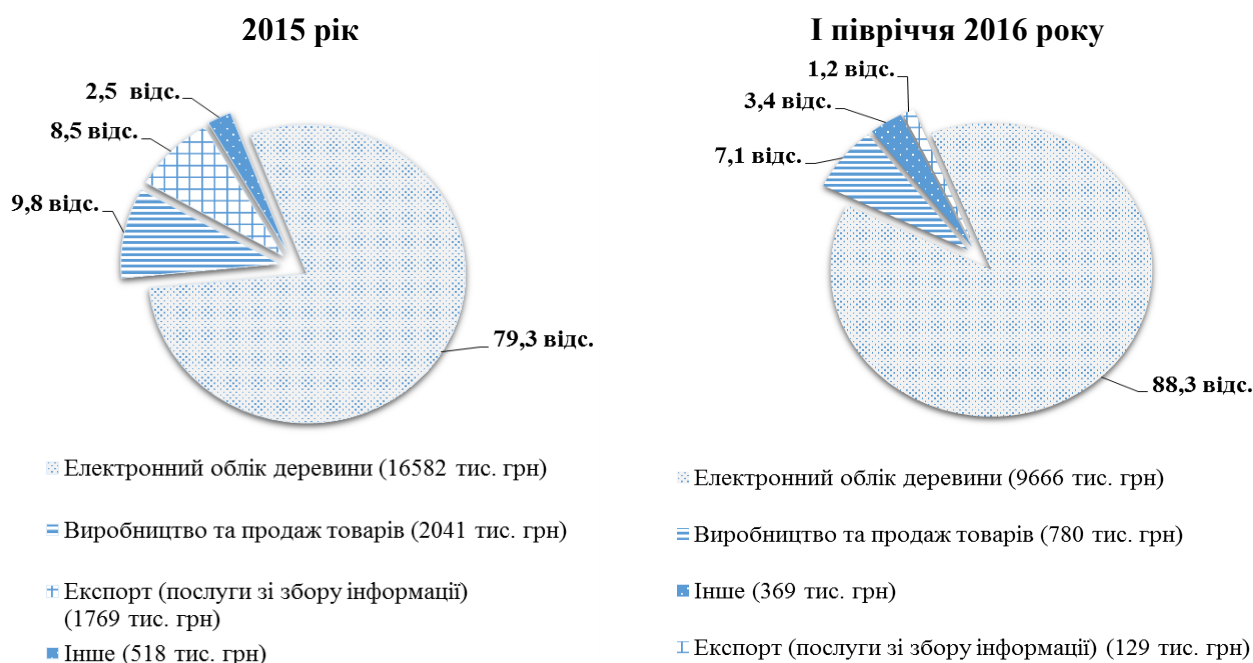
¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням функцій з управління об'єктами державної власності та критеріїв визначення ефективності управління об'єктами державної власності» від 19.06.2007 № 832.

6. СТАН ВПРОВАДЖЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПІДТВЕРДЖЕННЯ ПОХОДЖЕННЯ ДЕРЕВИНИ В УКРАЇНІ

6.1 Створення та функціонування Єдиної державної системи електронного обліку деревини

Проведеним аудитом встановлено, що **Головним підприємством-оператором** із впровадження та організаційно-технічного супроводу **системи електронного обліку деревини** є ДП «ЛІАЦ», яке створене Держлісагентством у **результаті реорганізації** ДП «Укрлісконсалтинг» (наказ Держкомлісгоспу від 27.05.2010 № 159 «Про активізацію роботи щодо створення єдиної системи електронного обліку деревини»).¹¹ Інформація щодо основних джерел доходу ДП «ЛІАЦ» за 2015 рік та I півріччя 2016 року наведена на діаграмі 10.

Діаграма 10. Динаміка основних джерел доходу ДП «ЛІАЦ» за 2015 рік та I півріччя 2016 року



Відповідно до Звіту про виконання фінансових планів ДП «ЛІАЦ», основним джерелом доходу державного підприємства у 2015 році та I півріччі 2016 року є надання послуг з електронного обліку деревини у 2015 році на 16 582,0 тис. грн без ПДВ (79,3 відс. загальної суми чистого доходу) та у I півріччі 2016 року – 9 666,0 тис. грн без ПДВ (88,3 відс. загальної суми чистого доходу).

Проведений аудит засвідчив, що у 2015 році та в I кварталі 2016 року ДП «ЛІАЦ» надавався комплекс послуг зі збору інформації для експортерів щодо виконання контрагентами (державними підприємствами Держлісагентства) укладених зовнішньоекономічних контрактів на реалізацію

¹¹ Держлісагентством у 2012 році розпочато роботу щодо створення галузевої інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний облік деревини «Winforstpro-Україна» (далі – галузева система «Winforstpro-Україна»).

(пиловника та пиломатеріалів) на загальну суму у 2015 році – 1769,0 тис. грн без ПДВ та I півріччі 2016 року – 129,0 тис. грн без ПДВ.

При цьому ДП «ЛІАЦ» збір такої інформації здійснювався без відповідних договірних відносин з державними підприємствами та доручень від Держлісагентства.

Слід зазначити, що на початку розроблення та впровадження галузевої системи «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна» (укладення договорів на розробку програмного забезпечення, закупівля серверного та обслуговуючого обладнання) в Держлісагентстві жодним нормативно-правовим актом як на державному, так і на галузевому рівнях не було визначено **технічних вимог та структури (функції, розділи, модулі, формування звітів) для створення цієї системи.**

Аудитом встановлено, що за договором від 17.09.2012 № 1709/12-1 (зі змінами, внесеними додатковими угодами), виконання робіт із розроблення та впровадження програмного продукту «Галузева система «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна» на загальну суму 749,6 тис. грн, відповідно до актів здачі-приймання робіт (виконавцем надано послуги замовнику ДП «Укрлісконсалтинг» в повному обсязі, а також передано відповідний програмний продукт та відповідно до Рішення Державної служби інтелектуальної власності України від 15.05.2013 № 2153 – майнові права на програмний продукт) сплачено кошти в сумі **440,1 тис. гривень. При цьому сума кредиторської заборгованості станом на 01.01.2014 за цим договором становила 349,5 тис. гривень.**

Довідково. Відповідно до рішення Господарського суду м. Києва від 03.02.2015 за позовом виконавця у зв'язку з неналежним виконанням умов договору прийнято рішення щодо стягнення боргу у сумі 369,6 тис. грн (основний борг – 349,5 тис. грн, 3 відс. річних – 1,25 тис. грн, за рахунок інфляції – 11,6 тис. грн та судовий збір – 7,2 гривні). Крім того, відповідно до ухвали господарського суду м. Києва від 21.11.2015, Відділом державної виконавчої служби Подільського району накладено арешт на майно, а саме на частину будинку за адресою: м. Київ, вул. Нижній Вал, 21 (літера А), з первісною вартістю 159,2 тис. грн, залишковою – 76,2 тис. гривень.

Слід зазначити, що з грудня 2015 року по серпень 2016 року ДП «ЛІАЦ» сплачено за договором виконавцю 93,0 тис. грн, тобто станом на 01.09.2016 кредиторська заборгованість ДП «ЛІАЦ» становить **256,5 тис. гривень. Крім того, заборгованість зі сплати додаткових судових витрат – 20,1 тис. гривень.**

Аудит також засвідчив, що за договором від 17.09.2012 № 1709/12-2 (з додатковими угодами) за закуплене обладнання для електронної системи (сервер та комплектуючі до нього, на підставі видаткових накладних обладнання передано в повному обсязі, загальна сума договору **1984,6 тис. грн**) сплачено кошти в сумі **800,6 тис. гривень.**

Довідково. Відповідно до постанови Київського апеляційного господарського суду від 02.02.2015, у зв'язку з неналежним виконанням умов договору прийнято рішення про стягнення з державного підприємства коштів у сумі 1 334,8 тис. грн (основний борг – 1 184,0 тис. грн, 3 відс. річних – 2,7 тис. грн, за рахунок інфляції – 121,9 тис. грн, судовий

збір – 28,6 тис. гривень). У період з 27.02.2015-23.06.2016 за договором ДП «ЛІАЦ» сплачено 533,7 тис. гривень.

Отже, станом на 01.09.2016 рахується кредиторська заборгованість ДП «ЛІАЦ» за договором у сумі **650,3 тис. гривень**. Крім того, заборгованість із сплати додаткових судових витрат – **153,2 тис. гривень**.

У зв'язку з невчасним виконанням умов договору від 17.09.2012 № 1709/12-3 на поставку і передання у власність ліцензійного програмного забезпечення Microsoft, зокрема несвоєчасної оплати в сумі **429,0 тис. грн** (сплачено в повному обсязі на підставі Рішення суду від 10.12.2014), заборгованість із сплати додаткових судових витрат становить **18,9 тис. гривень**.

Крім того, на підставі договорів від 24.09.2012 б/н, від 18.04.2014 № 18/04, від 19.01.2012 б/н державним підприємством закуплено додаткове обладнання для Галузевої системи «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна» в сумі **354,6 тис. гривень**.

Таким чином, для впровадження Галузевої системи «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна» на програмне забезпечення та обладнання в період 2012–2016 років використано кошти в сумі **2 651,0 тис. гривень**. Разом з тим, через несвоєчасну оплату договорів на закупівлю програмного забезпечення та серверного обладнання, кредиторська заборгованість за договорами становила **906,8 тис. грн** (прийнято відповідні рішення судів щодо стягнення на користь виконавця). Крім того, борг за додаткові судові витрати – **192,2 тис. грн** та накладено арешт на будинок за адресою: м. Київ, вул. Нижній Вал, 21 (літера А).

Проведеним аудитом також встановлено, що за даними ДП «ЛІАЦ» систему запроваджено у 276 підприємствах – постійних лісокористувачах Держлісагентства. Разом з тим, у 38 державних підприємствах, у зв'язку з відсутністю коштів, система перебуває на стадії впровадження, що становить 12 відс. загальної кількості лісокористувачів Держлісагентства, якими здійснено заготівлю у 2015 році 292,3 тис. м³, або 1,8 відс. загальної кількості заготовленої деревини (16 000,0 тис.м³).

Функціонування Галузевої інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна» наведено у додатку 5.

Довідково. ДП «ЛІАЦ», як адміністратор системи: використовує систему захисту, яка має відповідні ліцензії, надає користувачам системи захищений доступ, кожний користувач має індивідуальний логін і пароль; забезпечує зберігання та захист інформації, яка обробляється у системі, розміщення основних і резервних програмно-технічних комплексів та технічних засобів системи; автоматизований документообіг на усіх етапах лісозаготівельних робіт користувачів за даними, що отримуються каналами зв'язку; здійснює оперативне консультування відповідальних осіб користувачів з питань експлуатації системи та виправлення помилок.

Крім того, проведенням аудитом встановлено, що електронна галузева система «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна» не синхронізована із системами бухгалтерського обліку державних підприємств, так як

інформація, яка міститься в цій системі, відрізняється від даних бухгалтерського обліку державних підприємств.

Довідково. За інформацією державних підприємств, різниця між показниками виникає, зокрема, у зв'язку із відображенням у електронній системі залишків лісопродукції, що була заготовлена ще до впровадження системи та зберігалася на верхньому складі. У процесі її переміщення на нижній склад інформація про неї відобразилася в електронній програмі, в той час як у бухгалтерському обліку ця продукція вже була оприбуткована.

Відомості щодо реалізації деревини на експорт в електронній програмі та у бухгалтерському обліку відрізняються у всіх лісокористувачів, оскільки електронна програма відображає факт продажу продукції на експорт в момент друку ТТН¹²-ліс (що є підставою для отримання сертифікату про походження лісоматеріалів для експорту), в той час як в бухгалтерському обліку запис про проведену операцію з експорту здійснюється після повернення митної декларації (процедура замитнення товару може тривати декілька місяців).

Таким чином, проведеним аудитом встановлено, що Єдина державна система електронного обліку деревини (розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.09.2009 № 1090-р та від 18.11.2009 № 1408-р), станом на 01.10.2016, базується на створенні галузевої інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна», якою охоплено майже 90 відсотків постійних лісокористувачів, що перебувають у віданні Держлісагентства, та декілька інших постійних лісокористувачів.

При цьому, через недостатнє нормативно-правове, фінансове, організаційне та матеріально-технічне забезпечення (включаючи програмне забезпечення) запроваджена Держлісагентством система, на сьогодні, не забезпечує повного єдиного автоматизованого контролю даних щодо обсягу фактичного виходу заготовленої деревини, а також електронних систем взаємодії з органами МВС, Держмитслужби, ДПА щодо контролю за обігом деревини та протидії функціонуванню тіньового ринку в Україні, а отже, потребує свого подальшого удосконалення.

Крім того, аудит засвідчив необхідність посилення внутрішнього контролю з боку Держлісагентства за створенням Єдиної державної системи електронного обліку деревини та посилення контролю за господарською діяльністю ДП «ЛПАЦ», як органу управління майном.

6.2. Стан реалізації деревини постійними лісокористувачами Держлісагентства

Постійні лісокористувачі (державні підприємства) мають виключне право на заготівлю деревини, а також право власності на заготовлену ними продукцію та доходи від її реалізації (стаття 19 Лісового кодексу України).

Довідково. Відповідно до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом

¹² ТТН – товарно-транспортна накладна.

лісоматеріалів» від 08.09.2005 № 2860 (із останніми змінами і доповненнями від 10.10.2015 № 325-19, далі – Закон № 2860) вивезення за межі митної території України лісоматеріалів та пиломатеріалів цінних рідкісних порід дерев¹³ забороняється. Крім того, з 01.11.2015 тимчасово, строком на 10 років забороняється вивезення за межі України в митному режимі експорту лісоматеріалів необроблених деревинних порід, крім сосни. Заборона на експорт деревинних порід сосни встановлена з 01.01.2017.

Наказом Державного комітету лісового господарства України від 19.02.2007 № 42 (zareєстрованого в Мін'юсті від 26.02.2007 № 164/13431), з метою вдосконалення організації роботи з реалізації необробленої деревини та створення прозорого механізму ціноутворення, розвитку конкурентних засад у торгівлі деревиною, затверджено **Положення про організацію та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини**¹⁴ (далі – **Положення № 42**).

Довідково. Положення регулює порядок реалізації усієї необробленої деревини, заготовленої підприємствами, які здійснюють заготівлю деревини як постійні користувачі лісових ресурсів, за винятком дров паливних, деревини, яка використовується для розвитку матеріально-технічної бази (будівництво, ремонт тощо) постійних лісокористувачів відповідно до затверджених кошторисів, деревини, використання якої передбачено колективними договорами, деревини для індивідуального ремонту та будівництва згідно з поданими заявами, деревини для забезпечення потреб соціальної сфери, а також деревини для забезпечення потреб виробничих деревообробних підрозділів постійних лісокористувачів. При цьому аукціони з продажу необробленої деревини проводяться 1 раз на квартал. Крім того, нереалізована на товарних біржах деревина реалізується підприємствами – постійними лісокористувачами за прямими договорами за цінами не нижче попереднього аукціону.

Аудитом встановлено, що нормативні акти, які регулюють питання **організації та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини**, потребують удосконалення.

Так, у 2015 році із виставлених на аукціонах обсягів деревини постійними лісокористувачами Держлісагентства – 7 359,0 тис. м³ з переможцями торгів укладено договори лише на 5 118,2 тис. м³, що становить **69,5 відс. усього обсягу**. Крім того, фактично за цими договорами реалізовано 4388,8 тис. м³, що становить 59,6 відс. усього обсягу, виставленого на аукціони, та 85,7 відс. укладених договорів.

У I півріччі 2016 року на аукціон виставлено 3 577,5 тис. м³ деревини, продано на аукціоні 2 540,7 тис. м³, або 71,0 відс. усього обсягу. Фактично за договорами відвантажено 2 121,7 тис. м³ деревини, або 59,3 відс. усього обсягу деревини, яка виставлялася на продаж, та 83,5 відс. обсягу за договорами.

У свою чергу, фактичні обсяги реалізації деревини на аукціонах порівняно з обсягами її заявки на продаж у 2015 році коливаються в межах **39,2 відс. – 93,4 відс.**, зокрема: Чернівецьким ОУЛМГ – 39,2 відс.;

¹³ Цінні та рідкісні породи дерев – акація, береза, вишня, груша, горіх, каштан, тис ягідний, черешня, явір, ялівець.

¹⁴ Деревина вважається заготовленою, якщо проведено валку дерев, обрубання гілок та сучків. Деревина вважається вивезеною з місць заготівлі, якщо вона підвезена до складів, розташованих біля залізниць, автомобільних і лісових доріг або пунктів відвантаження (переробки) (пункт 47 постанови Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761 «Про врегулювання питання щодо спеціального використання лісових ресурсів»).

Вінницьким – 51,6 відс.; Київським – 54,6 відс.; Тернопільським – 60,6 відс.; Львівським – 61,9 відс., Кіровоградським – 93,4 відсотка.

Діючі нормативні акти, які регулюють питання організації та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини, не виключають ризики, зокрема, свідомого завищення покупцями цін на аукціонних торгах для створення умов їх відміни, відмови покупців від підписання договору, неналежного здійснення оплати за договорами.

Зазначене впливає на зменшення обсягів реалізації деревини за результатами аукціонних торгів та збільшення обсягів такої реалізації за прямими договорами або зовнішньоекономічними контрактами.

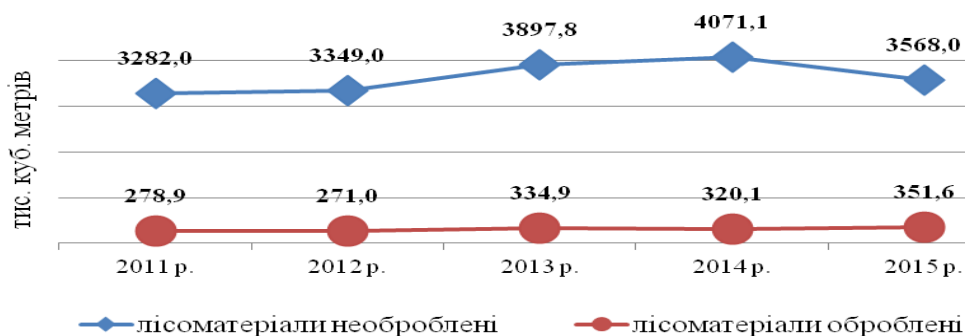
Про недоліки нормативних актів, які регулюють питання організації та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини, свідчать і випадки недотримання істотних умов аукціонних договорів (кількість, сорт, діаметр, довжина, ціна), коли у 2015 році та в I кварталі 2016 року здійснювався відпуск продукції на підставі укладення додаткових угод у частині внесення відповідних змін до специфікацій договорів *щодо додаткової реалізації деревини, яка не зазначена в аукціонному свідоцтві; без внесення змін до специфікації договорів понад обсяги, визначені в аукціонних свідоцтвах*, а також реалізацію деревини, яка не значилася у предметі аукціонних договорів без укладення додаткових угод (пиловник дубовий, пиловник хвойний, баланси хвойних порід, фансировина дубова, пиловник вільховий, осика, деревина дров'яна для технологічних потреб м'яколистяних та твердолистяних порід, дрова паливні).

Встановлено також випадки реалізації деревини понад обсяги, визначені договорами (без урахування сортиментного складу).

Крім того, встановлено, що інформація про укладання та виконання договорів постійними лісокористувачами, які перебувають у віданні Держлісагентства, в Агентстві відсутня, як відсутня така інформація і в Галузевій інформаційно-телекомунікаційній системі «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна».

Інформація щодо обсягів реалізації деревини постійними лісокористувачами Держлісагентства за зовнішньоекономічними контрактами за період 2011–2015 років наведена на діаграмі 11.

Діаграма 11. Динаміка обсягів реалізації деревини постійними лісокористувачами Держлісагентства за зовнішньоекономічними контрактами за період 2011–2015 років



У період з 2011 по 2014 рік (включно) експорт лісопродукції постійними лісокористувачами Держлісагентства збільшився з 3560,9 тис. м³ до 4391,2 тис. м³. У 2015 році, у зв'язку із тимчасовою заборонаю строком на 10 років експорту лісоматеріалів необроблених деревинних порід, крім сосни, обсяги експорту зменшилися до 3919,6 тис. м³.

При цьому у 2011 році від експорту лісопродукції отримано **208,4 млн дол. США** (обсяг реалізації – 3560,9 тис. м³), у 2015 – **173,3 млн дол. США** (обсяг реалізації – 3919,6 тис. м³).

Довідково. За інформацією Держлісагентства, в 2015 році на світових ринках, у зв'язку із сповільненням темпів економічного розвитку, особливо у будівельній та меблевій промисловості, дисбалансом попиту та пропозиції продукції лісопиляння та девальвації національних валют країн експортерів, ціни на хвойні лісоматеріали знизилися майже на 30 відсотків. Крім того, девальвація російського рубля створила переваги для експорту лісоматеріалів із Росії на ринки Китаю та Туреччини. Зокрема, при зменшенні ціни у доларах США, експортери з Росії мали можливість зберегти прибутковність у національній валюті. Тільки за 2015 рік зростання обсягів поставки пиломатеріалів з Росії до Китаю становив 17 відс. (9,8 млн м³).

Аудитом також встановлено, що постійними лісокористувачами Держлісагентства переважно експортуються необроблені лісоматеріали. Так, у 2015 році обсяги експорту становили 3568,0 тис. м³, а частка експорту оброблених лісоматеріалів – 9 відс. (351,6 тис. м³).

Таким чином, проведеним аудитом встановлено, що 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 від внутрішніх цін), 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 – 3568,0 тис. м³).

6.3. Оцінка стану видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів при здійсненні експортних операцій

У Законі України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» від 08.09.2005 № 2860 (в редакції до внесених змін законом від 09.04.2015 № 325), зокрема в статті 3, визначено, що реалізація за межі митної території України лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, зокрема, допускається за наявності **сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів** (далі – сертифікат про походження лісоматеріалів), який видається *спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері лісового господарства і підтверджує законність придбання лісоматеріалів*. При цьому Порядок видачі

сертифіката про походження лісоматеріалів затверджується Кабінетом Міністрів України.

Однак **після внесення відповідних змін** до зазначеного Закону № 2860 повноваження з видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів з 10.10.2015 **покладено на підприємства – постійних лісокористувачів.**

Разом з тим постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2005 № 1260¹⁵ затверджено Тимчасовий порядок видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій (далі – Порядок № 1260), відповідно до якого повноваження з видачі таких сертифікатів покладено на територіальні управління Держлісагентства та який на сьогодні є чинним.

Таким чином, Порядок № 1260 у частині здійснення повноважень щодо видачі сертифіката про походження лісоматеріалів не приведено у відповідність із Законом України № 2860 (стаття 3 в редакції зі змінами, внесеними Законом України від 09.04.2015 № 325).

У ході аудиту Держлісагентство зазначило, що **норми статті 3 Закону № 2860 виконати технічно неможливо**, оскільки постійні лісокористувачі на час видачі товарно-транспортних накладних з реалізації лісоматеріалів **не можуть наперед знати, яку саме продукцію з цієї деревини буде виробляти експортер і скільки сировини буде використано та експортовано ним відповідно до зовнішньоекономічних контрактів.**

Видача сертифіката про походження лісоматеріалів здійснюється ОУЛМГ (видруковується) за спеціальною програмою електронної системи, відомості до якої вносяться ДП «ЛПАЦ», після надання відповідного дозволу обласним Управлінням. Крім того, в управліннях зберігаються другі екземпляри сертифікатів про походження лісоматеріалів. **Однак аудитом встановлено, що управління в цілому не володіють інформацією щодо обсягів реалізації продукції на експорт за її видами, кількістю та вартістю, так як ця інформація міститься в електронній системі ДП «ЛПАЦ», а доступу до формування відповідних звітів у цій системі управління не мають.**

Разом з тим аудит засвідчив, що Статут ДП «ЛПАЦ» (затверджений наказом Держлісагентства від 08.07.2016 № 268) потребує уточнення, зокрема в частині **визначення повноважень щодо ведення Єдиного реєстру Сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій як за метою та предметом діяльності Підприємства, так і основними напрямками діяльності.**

Довідково. Відповідно до наказів Держкомлісгоспу від 23.08.2007 № 487 та від 16.12.2008 № 339 на ДП «Укрлісконсалтинг», яке створено шляхом реорганізації ДП «Торговий дім «Крона» і надалі реорганізовано в ДП «ЛПАЦ», покладено функції щодо створення та забезпечення постійного ведення Єдиного реєстру про походження

¹⁵ Постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2015 № 826 визначено, що сертифікати про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, видані відповідно до Тимчасового порядку, є дійсними до прийняття Порядку видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, відповідно до статті 3 Закону України № 2860.

лісоматеріалів, виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій і надання відповідної інформації Держкомлісгоспу та Державній митній службі України.

Механізм видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та схема внесення інформації ДП «ЛІАЦ» до Єдиного реєстру Сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій наведені у [додатку 6](#).

Таким чином, проведеним аудитом встановлено, що видача сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення 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 Порядку № 1260 (який не приведено до вимог зазначеного закону) на сьогодні здійснюють повноваження щодо видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів, в повній мірі не володіють 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».

ВИСНОВКИ

1. Державним агентством лісових ресурсів України у період 2015 та I півріччя 2016 років з передбачених Законом України «Про Державний бюджет України» на відповідний рік 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, 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 напрацювань 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 пожезахисних 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 напрямками, 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 ОУЛМГ та 4 – Луганського ОУЛМГ).

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 «ЛПАЦ» 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 «ЛПАЦ», як органом управління майном, є недостатнім для належного їх функціонування, а отже, потребує подальшого удосконалення.

Подальшого удосконалення потребує також 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 і 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, збільшення 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, в Агентстві відсутня, як відсутня така інформація і в Галузевій інформаційно-телекомунікаційній системі «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна».

9. Видача сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення 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 які видано ці сертифікати, оскільки Єдиний реєстр Сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій веде ДП «ЛІАЦ».

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Інформацію Рахункової палати до Звіту 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 Верховній Раді України, Раді національної безпеки і оборони України.

2. 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 всиханню ялиників (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 поєднання електронних систем взаємодії з органами 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 у сфері: удосконалення законодавства щодо проведення аукціонних торгів щодо 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 щодо запобігання подальшому поширенню всихання ялинників (смерек) у Карпатському регіоні;

забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

3. 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;

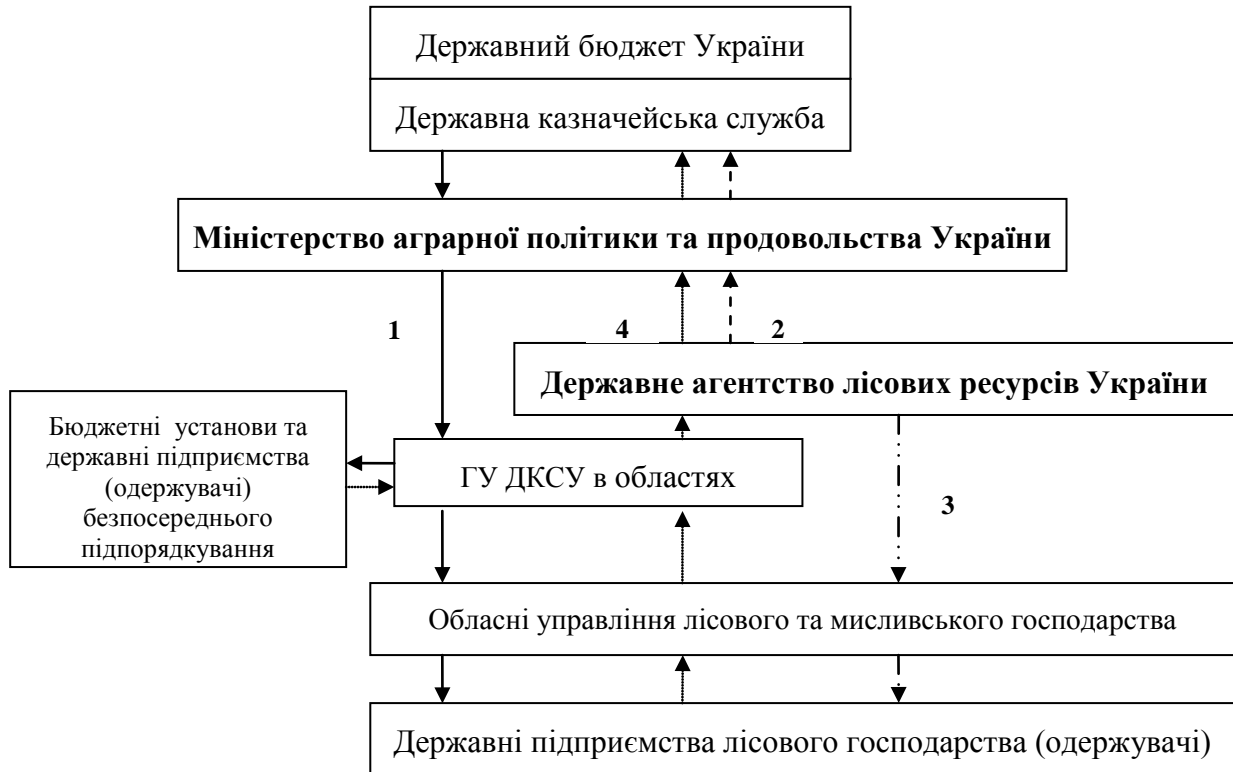
- забезпечити усунення виявлених порушень і недоліків.

4. Про результати аудиту поінформувати народного депутата України Єднака О.В.

Член Рахункової палати

В.П. Пилипенко

Схема руху коштів з державного бюджету на ведення лісового господарства, охорону і захист лісів в лісовому фонді



1. Кошти державного бюджету 3. Кошториси, плани використання
 2. Розподіли коштів 4. Бюджетна та фінансова звітність

Інформація щодо використання бюджетних коштів у 2015 році та I півріччі 2016 року у розрізі напрямів їх використання

тис. грн

Наказ Мінагрополітики та Мінфіну	Затверджено паспортом			Виконано		
	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд	Разом	Загальний фонд	Спеціальний фонд
2015 рік						
Паспорт (наказ від 04.12.2015 № 466/1115)	412715,2	398144,8	14570,4	417343,3	395141,5	22201,8
Здійснення заходів із забезпечення діяльності бюджетних установ лісового та мисливського господарства, що належать до сфери управління Держлісагентства	15247,9	13479,5	1768,4	19138,0	13101,0	6037,0
Здійснення заходів із забезпечення діяльності бюджетних установ природно-заповідного фонду, що належать до сфери управління Держлісагентства	61746,4	49956,7	11789,7	66027,3	49862,5	16164,8
Лісовпорядкування	25377,5	25377,5	–	25152,5	25152,5	–
Проектно-вишукувальні роботи	2967,3	2967,3	–	2967,3	2967,3	–
Рубки формування і оздоровлення лісів, ліквідація захаращеності, допоміжні лісгосподарські роботи	2718,2	2718,2	–	2718,2	2718,2	–
Відновлення лісів	2841,1	2841,1	–	2888,2	2888,2	–
Наземна охорона лісу від пожеж	13915,8	13915,8	–	11513,4	11513,4	–
Авіаційна охорона лісів від пожеж	25001,9	25001,9	–	25001,8	25001,8	–
Здійснення заходів щодо боротьби із шкідниками та хворобами лісу	7515,5	7515,5	–	7468,6	7468,6	–
Мисливське господарство	15,5	15,5	–	12,6	12,6	–
Забезпечення функціонування державної лісової охорони, загальногосподарські та адміністративні витрати з ведення лісового і мисливського господарства	214742,6	214742,6	–	228456	228456	–
Створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг	38098,6	38098,6	–	25574,4	25574,4	–
Роботи, пов'язані з оформленням речових прав на земельні ділянки	1486,9	1486,9	–	425,0	425,0	–
Нерозподілені видатки	1040,0	27,7	1012,3	0,0	0,0	–
2016 рік						
Паспорт (наказ від 24.03.2016 № 100/383)	79634,7	66029,0	13605,7	39347,3*	30 997,3	8 350,0
Здійснення заходів із забезпечення діяльності бюджетних установ лісового та мисливського господарства, що належать до сфери управління Держлісагентства	16418,0	14526,4	1891,6	9434,0	6609,8	2824,2
Здійснення заходів із забезпечення діяльності бюджетних установ природно-заповідного фонду, що належать до сфери управління Держлісагентства	63212,4	51502,5	11709,9	29909,1	24387,5	5521,6
Погашення кредиторської заборгованості, зареєстрованої в органах ДКСУ станом на 1 січня 2016 року (крім АР Крим і м. Севастополя)	4,3	0,1	4,2	4,2	0,0	4,2

*касові видатки за I півріччя 2016 року.

**Інформація щодо сплати державними підприємствами Держлісагентства
податків, зборів та інших обов'язкових платежів у 2015 році та I півріччі 2016 року**

тис. грн

Найменування показника	Факт наростаючим підсумком з початку року					
	2014	2015	різниця (гр. 3- гр. 2)	I півріччя 2015	I півріччя 2016	різниця (гр.6 - гр.5)
1	2	3	4	5	6	7
Сплата податків та зборів до Державного бюджету України (податкові платежі), усього, у тому числі:	560 331	1 226 211	665 880	580 229	975 553	395 324
податок на прибуток підприємств	76 004	163 241	87 237	87 572	130 717	43145
ПДВ, що підлягає сплаті до бюджету за підсумками звітного періоду	162 553	562 220	399 667	219 836	412 284	192448
ПДВ, що підлягає відшкодуванню з бюджету за підсумками звітного періоду	(3 934)	(7 410)	(3 476)	(1 247)	(6 871)	-5624
акцизний податок	-	-	-	-	-	-
відрахування частини чистого прибутку державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями	25 773	104 248	78 475	42 261	157 406	115145
рендна плата за транспортування	-	-	-	-	-	-
рендна плата за користування надрами	144	34	(110)	-	-	-
податок на доходи фізичних осіб	333	29 007	28 674	6 284	23 724	17440
інші податки та збори (розшифрувати)	299 458	374 871	75 413	225 523	258 293	32770
Сплата податків та зборів до місцевих бюджетів (податкові платежі), у тому числі:	579 811	858 805	278 994	380 477	614 098	233 621
податок на доходи фізичних осіб	302 335	424 638	122 303	187 840	312 130	124290
земельний податок	7 122	9 926	2 804	5 659	16 532	10873
орендна плата	28	25	(3)	-	-	-
інші податки та збори (розшифрувати)	270 326	424 216	153 890	186 978	285 436	98458
Інші податки, збори та платежі на користь держави, у тому числі:	832 972	1 101 841	268 869	-	-	-
відрахування частини чистого прибутку господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі, на виплату дивідендів на державну частку	-	-	-	-	-	-
митні платежі	-	-	-	-	-	-
єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування	832 972	1 101 724	268 752	491 564	418 387	(73 177)
інші податки, збори та платежі (розшифрувати)	-	117	117	-	-	-
Погашення податкового боргу, усього, у тому числі:	254	-	(254)	64	-	(64)
погашення реструктуризованих та відстрочених сум, що підлягають сплаті в поточному році до бюджетів та державних цільових фондів	236	-	(236)	64	-	(64)
інші платежі (штрафи, пені, неустойки) (розшифрувати)	18	-	(18)	-	-	-
Усього виплат на користь держави	1 973 368	3 186 857	1 213 489	1 452 334	2 008 038	555 704

Оцінка стану управління Держлісагентством об'єктами державної власності у 2015 році та I півріччі 2016 року, згідно з критеріями визначення ефективності управління, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 19.06.2007 № 832

№	Критерії визначення ефективності управління об'єктами державної власності	Референтні значення, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 832	Результат проведеної оцінки ефективності управління об'єктами державної власності/Оцінка			
			2015 рік		I півріччя 2016 року	
1.	Кількість суб'єктів господарювання, що отримали оцінку «ефективно» за результатами фінансово-господарської діяльності державних підприємств	«позитивно» – понад 75 відс.; «задовільно» – від 50 до 75 відс.; «негативно» – в інших випадках	72,8 відс.*	«задовільно»	49,2 відс.*	«задовільно»
2.	Кількість працюючих суб'єктів господарювання, що здійснювали фінансово-господарську діяльність у звітному періоді згідно із затвердженими (погодженими) фінансовими планами	«позитивно» – понад 75 відс.; «задовільно» – від 50 до 75 відс.; «негативно» – в інших випадках	100 відс.	«позитивно»	99,7 відс.**	«позитивно»
3.	Кількість укладених контрактів з керівниками працюючих суб'єктів господарювання суб'єктом управління	«позитивно» – понад 75 відс.; «задовільно» – від 50 до 75 відс.; «негативно» – в інших випадках	91,0 відс.***	«позитивно»	91,0 відс.***	«позитивно»
4.	Кількість суб'єктів господарювання, що не мають заборгованості з виплати заробітної плати	«позитивно» – понад 75 відс.; «задовільно» – від 50 до 75 відс.; «негативно» – в інших випадках	99,7 відс.****	«позитивно»	98,1 відс.****	«позитивно»

* У 2015 році за результатами моніторингу Держлісагентством діяльності лісгосподарських підприємств встановлено невиконання основних показників господарської діяльності окремими підприємствами, а саме:

- ДП «Гринявське лісове господарство», ДП «Лісівничо-екологічний просвітницький центр», ДП «Закарпатліссервіс» – через зменшення чистого прибутку і, відповідно, сплати частини чистого прибутку, що перераховується державі. Основними причинами невиконання зазначених показників були відсутність бюджетного фінансування та зниження доходів з надання послуг, збільшення витрат (збільшення рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, вартості паливно-мастильних матеріалів і витрат на оплату праці);

- ДП «Красноармійське лісове господарство», ДП «Луганська АЛНДС», ДП «Старобільське ЛМГ» – через розташування в зоні проведення антитерористичної операції, що унеможливило проведення запланованих робіт у повному обсязі;

- ДП «Діброва» – знаходиться в стадії ліквідації.

У I півріччі 2016 року встановлено невиконання основних показників господарської діяльності окремими підприємствами, а саме:

- ДП «Криворізький лісгосп», ДП «Приморський лісгосп», ДП «Сватівське ЛМГ», ДП «Білокуракінський лісгосп», ДПСЛП «Львівлісозахист», ДП «Баштанське ЛМГ», ДП «Веселинівський лісгосп», ДП «Ізмаїльський лісгосп», ДП «Великоолександрівський лісгосп», ДП «Голопристранське ЛМГ», ДП «Каховський лісгосп», ДП «Херсонське ЛМГ», ДП «Цюрупинське ЛМГ», Харківський державний проектно-вишукувальний інститут агро меліорації і лісового господарства, Український державний проектно-вишукувальний інститут лісового господарства, ДП «Українська державна база авіаційної охорони лісів», ДП «Старовижівське мисливське господарство», ДП «Звірівське мисливське господарство» – через відсутність бюджетного фінансування;

- ДП «Перечинське лісове господарство» – оцінено як «неефективне» через невиконання основних фінансово-господарських показників: зменшення чистого прибутку через зростання собівартості лісопродукції, збільшення витрат на заробітну плату та паливно-мастильні матеріали;

- ДП «Кутське лісове господарство» – неефективна робота через невиконання плану отримання чистого доходу. Це пов'язано із заборонаю проведення санітарних рубок у II кварталі та заборонаю експорту деревини;

- ДП «Діброва» – знаходиться в стадії ліквідації та ДП «Закарпатське обласне управління лісгосподарських агропромислових підприємств» знаходиться в стадії ліквідації та порушено провадження про банкрутство;

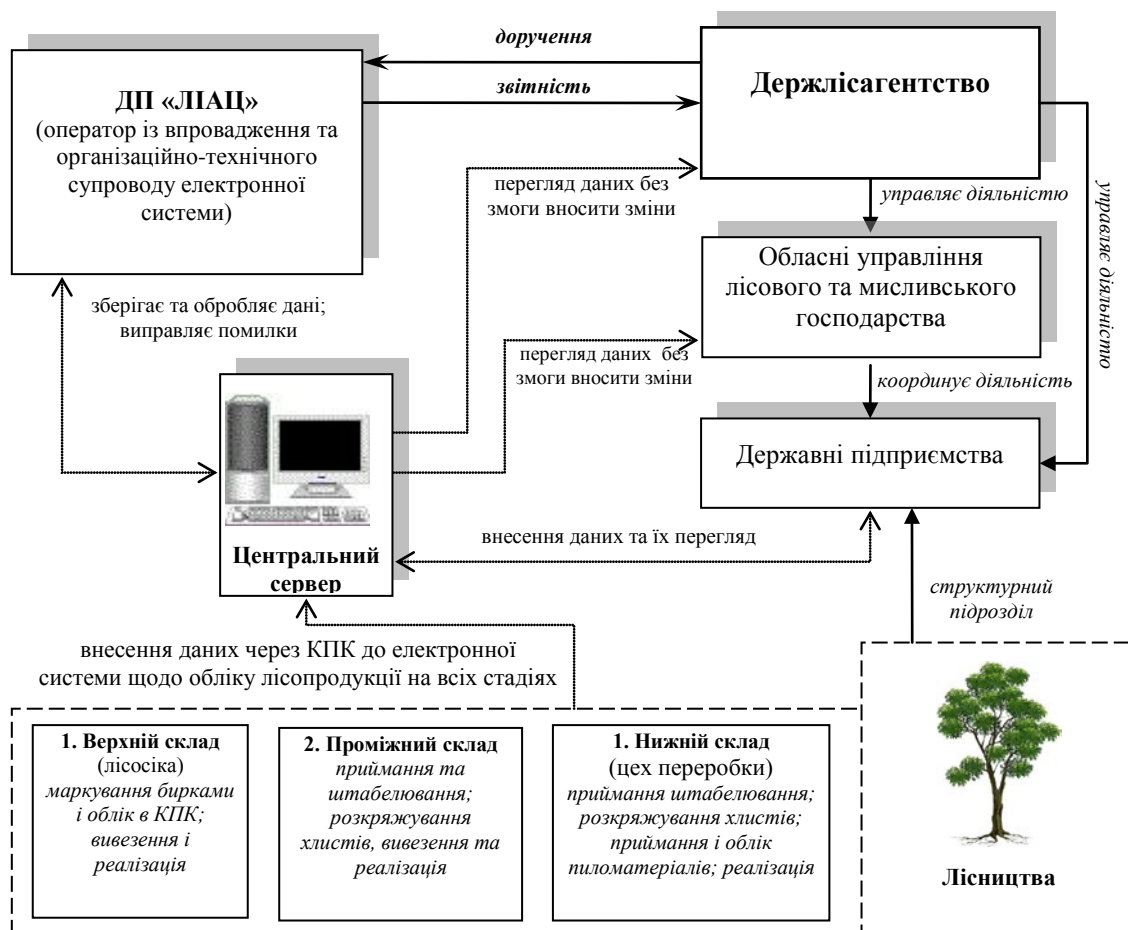
** ДП «Діброва» не затверджено фінансовий план на 2016 рік у зв'язку із процедурою ліквідації.

*** Відповідно до Закону України «Про управління об'єктами державної власності» від 21.09.2006 № 185, уповноважені органи управління відповідно до покладених на них завдань призначають на посаду та звільняють з посади керівників державних унітарних підприємств. Як уповноважений орган управління, Держлісагентство станом на 01.01.2016 та на 01.07.2016 уклало 294 контракти з керівниками державних підприємств, тобто **91 відс.** загальної кількості працюючих державних підприємств.

**** У 2015 році 99,7 відс. державних підприємств не мають заборгованості із заробітної плати, крім ДП «Закарпатське обласне управління лісгосподарських агропромислових господарств», яке перебуває у стані ліквідації. Заборгованість підприємства на кінець 2015 року виникла у зв'язку із нарахуванням штрафних санкцій, розрахунку вихідної допомоги та кінцевого розрахунку з працівниками в сумі 103,0 тис. гривень.

У I півріччі 2016 року відсутність бюджетного фінансування створило передумови для утворення заборгованості із виплати заробітної плати в I півріччі 2016 року за окремими державними підприємствами в сумі 1 426,0 тис. грн, а саме: ДП «Веселинівське ЛГ» (105,0 тис. грн), ДП «Ізмаїльське ЛГ» (62,0 тис. грн), ДП «Березівське ЛГ» (136,0 тис. грн), ДП «Каховське ЛГ» (467,0 тис. грн), ДП «Укрдніпроліс» (107,0 тис. грн), ДП «Українська державна база авіаційної охорони лісів» (549,0 тис. гривень).

Схематичне зображення функціонування Галузевої інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний облік деревини Winforstpro-Україна»



Механізм видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та схема внесення інформації ДП «ЛІАЦ» до Єдиного реєстру Сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій

