



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 листопада 2018 року № 29-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства

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

За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Протягом 2016–2017 років і I півріччя 2018 року через неналежний контроль Державного агентства лісових ресурсів України і Державної фіскальної служби України їх територіальними органами у Хмельницькій і Чернівецькій областях не забезпечено ефективного виконання повноважень в частині контролю за:

- дотриманням чинного законодавства з питань ведення лісового господарства суб'єктами господарювання у зазначеній сфері – обласними управліннями лісового та мисливського господарства (далі – ОУЛМГ);

- повнотою та своєчасністю сплати податків та інших надходжень до державного бюджету такими суб'єктами за результатами господарської діяльності та упередження ухилення їх від несплати податків – головними управліннями ДФС.

Через неприйняття ефективних управлінських рішень Держлісагентством та ДФС як на центральному, так і територіальному рівнях, незабезпеченість обміну інформацією та взаємодії між цими органами, а також нездійснення належного контролю та відповідного внутрішнього контролю за повнотою і своєчасністю сплати податків та інших надходжень суб'єктами господарювання

у сфері лісового господарства, створено ризики недонадходжень доходів до державного бюджету.

1.1. Протягом 2017 року і I-II кварталів 2018 року на підставі **наказів Держлісагентства** (більше 350) в цілому по Україні державними підприємствами північних та західних областей (передавачі) безоплатно передано державним підприємствам південних та східних областей (отримувачі) **34,1 тис. м³** лісопродукції на загальну суму **46,3 млн грн** (з ПДВ).

Аудитом встановлено, що переміщення зазначеної лісопродукції, зокрема від лісокористувачів Хмельницької та Чернівецької областей до лісокористувачів південних областей України, фактично не здійснювалося, в подальшому така продукція реалізовувалася покупцям переважно Хмельницької та Чернівецької областей.

Оскільки зобов'язання зі збільшення фінансового результату до оподаткування за операціями з безоплатної передачі лісопродукції у лісокористувачів Хмельницької та Чернівецької областей не виникають, втрачено можливість отримання ними доходів від реалізації такої лісопродукції.

Зобов'язання щодо нарахування та сплати до державного бюджету податку на прибуток та частини чистого прибутку (доходу) виникало в отримувачів лісопродукції. Встановлено, що оскільки за результатами господарської діяльності лісокористувачі південних областей були збитковими, зобов'язання зі сплати податку на прибуток та частини чистого прибутку у них також не виникало.

Отже, управлінські рішення Держлісагентства щодо безоплатної передачі лісопродукції не сприяли суттєвому покращенню фінансового стану державних підприємств південних областей, а державними підприємствами північних областей втрачено можливість отримати доходи, що створило ризики недоотримання державним бюджетом, за оцінкою Рахункової палати, в цілому по Україні **36,8 млн грн**, у тому числі **2,8 млн грн** по Хмельницькій і **0,5 млн грн** Чернівецькій областях.

Також **неналежний контроль Держлісагентства та його територіальних органів** за операціями з безоплатної передачі лісопродукції, запровадженої наказами Держлісагентства, та реалізацією такої продукції, призвів до різних підходів у відображенні зазначених операції та оптимізації сплати податків державними підприємствами південних областей. Як наслідок, допущення останніми низки порушень чинного законодавства та недонадходження до державного бюджету, за оцінкою Рахункової палати, майже **1 млн грн** податку на прибуток і частини чистого прибутку (доходу).

1.2. За відсутності контролю ДФС за її територіальними органами ГУ ДФС у Хмельницькій та Чернівецькій областях не забезпечено повноти і своєчасності сплати податків та інших платежів суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства, своєчасного подання останніми податкової звітності та дотримання норм чинного законодавства. Результативність контрольно-перевірочної роботи є низькою.

Протягом 2016–2017 років і I півріччя 2018 року ГУ ДФС у Хмельницькій та Чернівецькій областях забезпечено сплату до державного бюджету

лісогосподарськими підприємствами 1 799,1 і 830,5 млн грн податків і платежів, питома вага яких у загальних надходженнях по цих областях становить 5 і 7 відс. відповідно.

Проте станом на 01.01.2018 порівняно з 01.01.2017 податковий борг таких підприємств збільшився в **2,9 рази** по Хмельницькій та **1,9 рази** по Чернівецькій областях.

Отримані від Хмельницького ОУЛМГ **переліки лісокористувачів**, яким видано лісорубні квитки на проведення рубок головного користування, ГУ ДФС у Хмельницькій області належно **не аналізувались** та у контрольно-перевірочній роботі **не використовувались**.

За результатами проведених територіальними органами ДФС у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року **документальних та камеральних перевірок** суб'єктів господарювання у сфері лісового господарства **порушення щодо** нарахування та сплати **рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів**, зокрема в частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування, **не встановлювалися**.

Водночас Рахунковою палатою під час аудитів окремих лісокористувачів вказаних областей **встановлено низку порушень чинного законодавства та організаційні прорахунки територіальних органів ДФС при здійсненні ними контролю за повнотою та своєчасністю справляння податків та інших надходжень**. Як наслідок, до зведеного бюджету, за розрахунками, не надійшло понад **7 млн грн**, з яких протягом липня-листопада 2018 року платниками самостійно уточнено та сплачено майже **3 млн грн, або 40 відс.** суми виявлених порушень.

2. Нормативно-правове забезпечення питань ведення лісового господарства, сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства у періоді, що досліджувався, загалом було сформованим, проте окремі питання потребують удосконалення, зокрема щодо:

– органу, який видає сертифікат про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій;

– розроблення стандартів для однозначної класифікації деревини з метою усунення ризиків реалізації лісоматеріалів необроблених (ділової деревини) як деревини паливної та, відповідно, попередження втрат доходів бюджету;

– деталізації способів рубок, за якими деревина заготовлюється під час вибіркового рубок головного користування, встановлених абзацом шостим пункту 256.9 статті 256 Податкового кодексу, з метою уникнення випадків необґрунтованого зниження на 20 відс. ставки рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів.

Крім того, невідповідність положень пункту 64 Порядку спеціального використання лісових ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761, щодо сплати нормативної вартості додатково заготовленої деревини у разі перевищення показників, зазначених у лісорубному квитку, положенням статті 77 Лісового кодексу України та

статті 256 Податкового кодексу України, згідно з якими питання сплати рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, у тому числі у разі перевищення фактично заготовленої деревини, регулюється Податковим кодексом, призвела до ризиків втрати надходжень зведеним бюджетом.

3. Неналежний контроль Хмельницького та Чернівецького ОУЛМГ за діяльністю постійних лісокористувачів у вказаних областях призвів до недотримання останніми вимог нормативно-правових актів.

3.1. Не дотримано вимоги статті 256 Податкового кодексу України. Як наслідок, недонадходження рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів, за оцінкою Рахункової палати, становлять **5,6 млн грн**, у тому числі **2,8 млн грн** до державного бюджету, а саме окремими постійними лісокористувачами:

- Чернівецької області необґрунтовано використано знижку на рентну плату (окремо за кожною ставкою) в розмірі 20 відс. на заготівлю деревини в порядку рубок головного користування, внаслідок чого зведеним бюджетом недоотримано **2,3 млн грн**;

- Хмельницької та Чернівецької областей не забезпечено донарахування та сплату рентної плати за додаткову заготовлену деревину, одержану в порядку рубок головного користування, в обсязі, що на 10 відс. перевищує показники, вказані у лісорубному квитку, у сумі **258,4 і 10,5 тис. грн** відповідно;

- Хмельницької та Чернівецької областей без належної перевірки та документального підтвердження до податкових декларацій з рентної плати включено донараховані суми рентної плати на дров'яну деревину, використану для технологічних робіт, внаслідок чого не забезпечено донарахування такої плати виходячи із фактичної кількості, сортиментної структури заготовленої деревини та діючих ставок рентної плати, а також не забезпечено перерахунку та сплати рентної плати при наданні відстрочок на заготівлю та/або вивезення деревини, на суму **1,1 і 2 млн грн** відповідно.

3.2. Окремими лісокористувачами Хмельницької та Чернівецької областей не дотримано вимог пунктів 257.1-257.3 статті 257 і підпункту 258.1.1 пункту 258.1 статті 258 Податкового кодексу України в частині своєчасного нарахування та сплати донарахованої рентної плати із заготовленої дров'яної деревини, використаної для технологічних потреб, у сумі **614,3 і 557,2 тис. грн** відповідно, що призводило до нерівномірного надходження до бюджету належних платежів.

3.3. В порушення вимог пункту 1.4 глави 1 Положення про організацію та проведення аукціонів з продажу необробленої деревини, затвердженого наказом Державного комітету лісового господарства України від 19.02.2007 № 42, лісокористувачами Чернівецької області, які не мали плитного, фанерного та целюлозно-паперового виробництва, виставлено на продаж на загальних аукціонах та реалізовано технологічну сировину та сировину для виготовлення лущеного шпону у кількості 48,3 тис. м³.

Через скасування наказу Державного комітету лісового господарства України від 19.02.2007 № 42 Мінагрополітики (від 28.08.2018 № 410) **питання реалізації необробленої деревини на внутрішньому ринку на сьогодні не врегульовано**, а отже, існує загроза поглиблення кризових явищ у цій сфері, незабезпечення прозорого та зрозумілого механізму ціноутворення, конкурентних засад при реалізації деревини.

4. За неналежного контролю Держлісагентства Чернівецьким ОУЛМГ не дотримано вимог нормативно-правових актів при видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, а також не забезпечено належного контролю за перевіркою достовірності документів, поданих для видачі таких сертифікатів.

4.1. Аудитом встановлено, що при видачі сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів у:

- **142 випадках** постійними лісокористувачами або взагалі не підтверджено відпуск лісопродукції, зазначеної в сертифікатах, або її кількість та сортиментний склад не відповідав товарно-супровідним документам;

- **98 випадках** сертифікати видано різним суб'єктам господарювання на підставі ідентичних товарно-транспортних накладних, отриманих на одну й ту саму партію лісопродукції (у деяких випадках накладні використовувалися більше 2 разів).

Як наслідок, існують ризиків порушення експортерами частини першої статті 483 Митного кодексу щодо подання Чернівецькій митниці ДФС як підстави для переміщення товарів підроблених документів чи документів, одержаних незаконним шляхом, або таких, що містять неправдиві відомості про найменування та вагу товарів. За оцінкою Рахункової палати, загальна сума ймовірних додаткових надходжень до державного бюджету у вигляді штрафів становила б понад **6 млн гривень**.

4.2. Через відсутність державних стандартів, які б встановлювали чіткі вимоги до якості деревини (зокрема, деревини паливної), окремими лісогосподарськими підприємствами, що входять до сфери управління Чернівецького ОУЛМГ, порушено вимоги статті 2¹ Закону України від 08.09.2005 № 2860 „Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів”, в частині подання до митного оформлення та експорту лісоматеріалів необроблених (ділової деревини) як деревини паливної. Як наслідок, за оцінкою Рахункової палати, такими підприємствами недоотримано доходів у розмірі понад **29 млн грн**, а державним бюджетом **23 млн грн** надходжень податку на прибуток та частини чистого прибутку (доходу).

4.3. Аудит також засвідчив наявність можливих ризиків заниження окремими лісокористувачами перевірених областей сортиментного складу при реалізації дров'яної деревини (дрова паливні, техсировина), з якої в подальшому експортерами виготовлялись пиломатеріали високої якості. За розрахунками, втрати доходів таких підприємств могли становити близько **20 млн грн**, а втрати

надходжень до державного бюджету – **17 млн гривень**.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

– розглянути та дати оцінку ефективності прийнятих Держлісагентством управлінських рішень щодо безоплатної передачі лісопродукції, які не сприяли суттєвому покращенню фінансового стану державних підприємств південних областей, а державними підприємствами північних областей втрачено можливість отримати доходи, що спричинило ризики недоотримання державним бюджетом податків та інших надходжень від здійснення таких операцій за рахунок оптимізації окремими підприємствами бази оподаткування;

– вжити заходів щодо:

упорядкування питань видачі сертифіката про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів для здійснення експортних операцій, розробки стандартів для однозначної класифікації деревини з метою усунення ризиків реалізації лісоматеріалів необроблених (ділової деревини) як деревини паливної;

приведення норм пункту 64 Порядку спеціального використання лісових ресурсів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 № 761, щодо сплати нормативної вартості додатково заготовленої деревини у разі перевищення показників, зазначених у лісорубному квитку, у відповідність положень статті 77 Лісового кодексу України та статті 256 Податкового кодексу України;

– доручити:

Мінфіну:

спільно з Мінагрополітики, ДФС і Держлісагентством розробити механізм (порядок) донарахування/перерахунку рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів відповідно до абзацу третього пункту 256.9 та абзацу другого підпункту 256.11.2 пункту 256.11 статті 256 Податкового кодексу України, при цьому розглянути питання про забезпечення ДФС інформацією, необхідною для

виконання повноважень у частині контролю за правильністю обчислення рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів;

розглянути питання про внесення змін до абзацу шостого пункту 256.9 статті 256 Податкового кодексу України в частині деталізації способів рубок, за якими деревина заготовлюється під час вибіркового рубок головного користування, з метою чіткого застосування знижок до ставок рентної плати;

Мінагрополітики:

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

спільно з Держлісагентством розглянути питання удосконалення порядку (механізму) реалізації необробленої деревини.

4. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

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

забезпечити:

– поліпшення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань сплати податків і інших надходжень суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства;

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

– належну координацію дій територіальних органів ДФС та Держлісагентства щодо здійснення контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податків та інших надходжень за результатами митного оформлення товарів групи „Деревина і вироби з деревини; деревне вугілля” при експорті.

5. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Державному агентству лісових ресурсів України та рекомендувати:

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

– забезпечити дієвий внутрішній контроль за територіальними органами у частині виконання вимог нормативно-правових актів щодо спеціального використання лісових ресурсів, видачі лісорубних квитків і сертифікатів про походження лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати головним управлінням ДФС у Хмельницькій та Чернівецькій областях і рекомендувати:

– вжити заходів для усунення виявлених порушень і недоліків, поліпшення рівня ефективності роботи із забезпечення повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства;

– забезпечити належну координацію дій з територіальними органами Держлісагентства щодо проведення поглибленого аналізу показників діяльності та відпрацювання податкових ризиків суб'єктів господарювання у сфері лісового господарства, зокрема під час документальних перевірок;

– поліпшити якість контрольно-перевірочної роботи з питань дотримання податкового законодавства суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства за результатами рубок головного користування, зокрема забезпечити усунення виявлених порушень, які не були виправлені такими платниками під час аудиту самостійно.

7. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Хмельницькій та Чернівецькій митницям ДФС і рекомендувати:

– поліпшити контроль за митним оформленням лісоматеріалів та виготовлених з них пиломатеріалів, зокрема в митному режимі „експорт”, за правильністю класифікації експортованих товарів, функціонуванням оцінки ризиків за вказаною групою товарів;

– забезпечити відпрацювання ризиків у частині подання до митниці підроблених документів чи документів, одержаних незаконним шляхом, або таких, що містять неправдиві відомості щодо найменування та ваги товарів; непідтвердження товарно-транспортними накладними (ТТН-ліс) обсягів лісопродукції, повторного використання товарно-транспортних накладних (Чернівецька митниця ДФС).

8. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади Хмельницької та Чернівецької областей щодо повноти та своєчасності сплати податків та інших надходжень до державного бюджету суб'єктами господарювання у сфері лісового господарства надіслати Хмельницькому, Херсонському та Чернівецькому обласним управлінням лісового та мисливського господарства і рекомендувати:

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

– забезпечити дієвий внутрішній контроль за дотриманням постійними лісокористувачами, які входять до сфери управління, вимог нормативно-

правових актів, зокрема у частині спеціального використання лісових ресурсів під час проведення рубок головного користування.

9. Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан