



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ

РІШЕННЯ

від 08 липня 2020 року

№ 39/9

Про лист Рахункової палати України стосовно результатів аудиту ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді України

За дорученням Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О. до Комітету з питань екологічної політики та природокористування надійшов лист Рахункової палати України стосовно результатів аудиту ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді України.

У висновках Рахункової палати України зазначається, що протягом 2017-2018 роках та I півріччі 2019 року:

не забезпечено належного формування та реалізації державної політики у сфері лісового та мисливського господарства;

не затверджено державної цільової програми, яка б визначала основні напрями та джерела забезпечення подальшого збалансованого розвитку лісового господарства країни;

не здійснювалося ведення державного лісового кадастру, передбаченого статтями 49-51 Лісового кодексу України (далі – ЛКУ);

не проводився моніторинг лісів, який є складовою державної системи моніторингу навколишнього природного середовища;

здійснювалися не достатні заходи із захисту від шкідників та хвороб;

стан реагування на факти незаконних рубок - незадовільний;

організаційне та технічне забезпечення державної охорони лісів від пожеж був недостатнім.

Також проведеним аудитом встановлено, що через недоліки внутрішнього контролю та несвоєчасні і неефективні управлінські рішення допущено використання бюджетних коштів не на цілі, визначені відповідними порядками, - 299 966,5 тис. грн; використання бюджетних коштів з порушенням бюджетного

законодавства - 76 714,0 тис. грн; неефективне управління коштами державного бюджету - 80 455,2 тис. грн.

Неефективні управлінські рішення Мінагрополітики, Держлісагентства та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня призвели до повернення наприкінці 2017 і 2018 років до державного бюджету 26 827,8 тис. грн як невикористаних.

Рахункова палата зазначила, що внаслідок нормативного не врегулювання використання коштів державного бюджету, які надходять на рахунки Держлісагентства від реалізації користувачам мисливських угідь ліцензій на добування мисливських тварин, з 2016 року накопичено значні залишки бюджетних коштів за спеціальним фондом державного бюджету (станом на 01.07.2019 - 53 627,4 тис. грн).

Відповідно до аудиту, Держлісагентство не забезпечило ефективного управління підпорядкованими підприємствами та бюджетними установами. Чистий фінансовий результат діяльності підприємств за 2017-2018 роки та I півріччя 2019 року має тенденцію до зменшення.

Аудитом встановлено, що Рекомендації Рахункової палати за результатами попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) щодо усунення ризиків незаконних рубок деревини у лісах України, тіньового обігу деревини, неефективної реалізації державної політики у цій сфері та неефективного використання коштів на такі цілі повністю не виконано.

Державне агентство лісових ресурсів України у своєму листі повідомило, зокрема, що за бюджетною програмою 2409010 «Керівництво та управління у сфері лісового господарства» фінансується центральний апарат та обласні управління лісового та мисливського господарства. В паспорті бюджетної програми визначаються результативні показники, які характеризують дану бюджетну програму і досягнення яких можливе за цією бюджетною програмою. Спрямування коштів за КПКВК 2409010 на оплату праці з нарахуваннями апарату Держлісагентства та його територіальних органів, а також на оплату товарів і послуг, в тому числі комунальних здійснювалось згідно розпису державного бюджету.

За бюджетною програмою 2409060 «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» відбувається фінансування бюджетних установ, установ природно-заповідного фонду та заходів з ведення лісового та мисливського господарства, охорони і захисту лісів в лісовому фонді, які здійснюють державні підприємства – одержувачі бюджетних коштів.

Відповідно до частини 7 статті 20 Бюджетного кодексу України прийнято постанову Кабінету Міністрів України від 20.12.2016 № 1016 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансування заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді, створення захисних лісових насаджень та пожезахисних лісових смуг» (далі – Порядок). Порядком визначено механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті на здійснення заходів з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у

лісовому фонді, створення захисних лісових насаджень та полезахисних лісових смуг за бюджетною програмою 2409060.

Кошти загального фонду державного бюджету за КПКВК 2805060 «Ведення лісового та мисливського господарства, охорона і захист лісів в лісовому фонді» протягом 2016-2018 років виділялись лише на здійснення заходів по забезпеченню діяльності бюджетних установ лісового та мисливського господарства та установ природно-заповідного фонду, що належать до сфери управління Держлісагентства, а не на заходи з ведення лісового і мисливського господарства, охорони і захисту лісів у лісовому фонді. Державна підтримка лісогосподарських підприємств протягом 2016-2018 років не здійснюється.

Щодо коштів, які спрямовуються на ведення лісового і мисливського господарства, охорону і захист лісів у лісовому фонді, Держлісагентство зазначило, що одержувачами коштів (пункт 3 Порядку) визначено, державні об'єднання (підприємства), які ведуть лісовпорядкування, на землях підприємств, що належать до сфери управління Держлісагентства та державні лісогосподарські підприємства, що належать до сфери управління Держлісагентства, які не проводять рубки головного користування з урахуванням регіональних особливостей та природно-кліматичних умов.

Відповідно до пункту 6 Порядку наказом Держлісагентства від 16.01.2019 № 16 створено комісію з розподілу коштів, передбачених Державним бюджетом України за рахунок надходжень від рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування за бюджетною програмою «Ведення лісового і мисливського господарства, охорона і захист лісів у лісовому фонді». Одержувачами коштів в 2019 році було визначено 58 державних лісогосподарських підприємств та виробниче об'єднання «Укрдержліспроєкт».

Зважаючи на специфіку казначейського обслуговування кошти спрямовуються обласним управлінням лісового та мисливського господарства, а обласні управління як розпорядники 2 ступеню доводять бюджетні асигнування одержувачам, державним лісогосподарським підприємствам.

Відносно перевищення касових видатків за загальним фондом на 86,7 тис. грн. по напрямку «Здійснення заходів по забезпеченню діяльності бюджетних установ лісового та мисливського господарства, що належать до сфери управління Держлісагентства» Держлісагентство повідомило, що у зв'язку з економією коштів установами природно-заповідного фонду та необхідністю здійснення додаткових видатків бюджетними установами лісового та мисливського господарства, з метою недопущення виникнення не бюджетної кредиторської заборгованості та раціонального використання бюджетних коштів в другому півріччі до плану асигнувань загального фонду бюджету було внесено зміни в межах передбачених обсягів асигнувань, що призвело до зміни обсягу бюджетних призначень по напрямках використання бюджетних коштів за загальним фондом. В результаті цього у звіті про виконання паспорта бюджетної програми по загальному фонду касові видатки на 86,7 тис. грн перевищували затверджені у паспорті обсяги фінансування.

Щодо перерозподілу коштів за напрямками Держлісагентство направляло до Мінагрополітики, як головного розпорядника, проект паспорту із внесеними змінами. Зміни до паспорту не відбулися, оскільки Мінфін повідомив, що зміни не узгоджуються відповідно до переліку умов за якими вносяться зміни до паспорту.

Держлісагентство зазначило, що питання використання коштів, визначених Порядком буде врегульовано внесенням відповідних змін.

Відповідно до листа Держлісагентства розробка та схвалення Стратегії стосовно напрямків удосконалення та реформування лісового господарства є повноваженням органу державної влади, який формує державну політику. Означений документ був винесений на розгляд Уряду і не набув чинності внаслідок численних зауважень з боку всіх зацікавлених сторін до версії документу, розробленого Мінагрополітики. Держлісагентство підготувало пропозиції, які були Мінагрополітики не враховані.

З метою затвердження державної цільової програми, яка б визначала основні напрями та джерела забезпечення подальшого збалансованого розвитку лісового господарства, було розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку лісового господарства України «Ліси - України - 2030». Проект розпорядження та відповідні матеріали листом Держлісагентства від 27.04.2018 № 05-28/4557-18 надсилались на погодження до Мінагрополітики.

Держлісагентство відзначило, що ведення державного лісового кадастру, здійснення обліку лісів відповідно до вимог ЛКУ не відбувається по причині повної відсутності фінансування даних заходів.

Моніторинг лісів є складовою державної системи моніторингу навколишнього середовища. Пункт 5 Положення про державну систему моніторингу довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 року № 391 (зі змінами) передбачає, що фінансування робіт із створення і функціонування системи моніторингу та її складових частин здійснюється відповідно до порядку фінансування природоохоронних заходів за рахунок коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах згідно із законодавством. Фінансування на проведення моніторингу лісів Держлісагентству не виділялось.

Роботи з моніторингу лісів узгоджено з вимогами Міжнародної Спільної Програми оцінки та моніторингу впливу забруднення повітря на ліси в регіоні Європейської Економічної Комісії ООН (UN-ECE ICP Forests). Ця програма проводиться під егідою Конвенції ООН про широкомасштабне транскордонне забруднення повітря (LRTAP) (ратифіковано Україною у 1985 році). Діяльність з моніторингу за програмою UN-ECE ICP Forests включає візуальну оцінку стану крон дерев та видимих пошкоджень лісової рослинності. Методичні рекомендації, за якими проводяться роботи з моніторингу лісів в Україні, гармонізовані з вимогами UN-ECE ICP Forests і затверджені Науково-технічною радою Держкомлісгоспу України (протокол № 1 від 18.03.2002), таким чином моніторинг лісів не дає інформації кількісного та якісного складу лісів.

Щодо правового врегулювання відносин у сфері користування мисливськими угіддями, Держлісагентством надано пропозиції до Мінекоенерго для внесення змін до статті 24 Закону України «Про мисливське господарство та полювання».

Відносно зауважень у Звіті щодо стану захисту лісів від шкідників і хвороб Держлісагентство зазначає, що збільшення площі всихання лісів пов'язана із зміною клімату, а не із недостатнім проведенням заходів з охорони і захисту лісів. Погіршення санітарного стану лісових насаджень помічається в усіх країнах Європи, однак там лісівники мають можливість вчасно реагувати та вибирати хворі дерева при перших ознаках їх ослаблення. В Україні існує цілий ряд обмежень, які не дозволяють вчасно та в повному обсязі ліквідувати наявні осередки та не допустити розповсюдження шкідника на інші площі, зокрема стаття 39 Закону України «Про тваринний світ» передбачає «період тиші», що припадає на одну з фаз вильоту шкідника та нова редакція Санітарних правил у лісах України, однією з вимог яких є заборона проведення санітарних заходів у свіжозаселених насадженнях.

Щодо не реагування на факти незаконних рубок та встановлення порушників лісового законодавства Держлісагентство відзначає, що Державна лісова охорона виявляє незаконні рубки, оформляє матеріали і передає їх до правоохоронних органів для встановлення осіб та притягнення їх до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Можливість проводити оперативно-розшукові заходи та слідчі дії не входить до повноважень державної лісової охорони.

Однією із об'єктивних причин ослаблення охорони лісів стало скорочення чисельності нижчої ланки державної лісової охорони та відсутністю бюджетного фінансування.

Для проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 року № 1142 затверджено «Порядок проведення моніторингу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених і контролю за неперевищенням обсягу внутрішнього споживання вітчизняних лісоматеріалів необроблених». Моніторинг проводиться Держлісагентством на підставі систематизованої та узагальненої інформації про походження, заготівлю та реалізацію деревини із системи обліку деревини. Електронний облік деревини ведеться лісокористувачами відповідно до Інструкції з ведення електронного обліку деревини, розробленої Держлісагентством та затвердженої наказом Мінекоенерго.

Внесення інформації до системи обліку деревини є обов'язковим для лісокористувачів під час здійснення ними заготівлі та реалізації деревини. Лісокористувачі вносять до системи обліку деревини інформацію про: спеціальні дозволи на використання лісових ресурсів; породу дерева, кількісні та якісні характеристики деревини; договори щодо здійснення господарських операцій з реалізації деревини; місця завантаження та пункти розвантаження деревини; транспортні засоби, якими здійснюється транспортування деревини.

Держлісагентство у своєму листі зазначило, що вживатиме всіх можливих заходів з метою урегулювання проблем, які висвітлені у Звіті Рахункової палати і ставляться перед Держлісагентством.

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України у своєму листі повідомило, що відповідно до пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» Міністерство аграрної політики та продовольства України реорганізовано шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.

У Положенні про Мінекономрозвитку, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 459 (зі змінами), відсутні функції щодо забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері лісового та мисливського господарства.

Міністерство енергетики та захисту довкілля, до сфери відповідальності якого постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 847 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» було віднесено діяльність Державного агентства лісових ресурсів, у своєму листі повідомило, що викладені у Звіті Рахункової палати зауваження і пропозиції взято до уваги. Також вжито низку заходів, спрямованих на подолання негативної ситуації у галузі, зокрема:

прийнято закони України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону» та «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів»;

підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України щодо порядку інвентаризації лісів та наказ про затвердження Методики інвентаризації лісів;

завершується запровадження єдиної державної системи електронного обліку деревини;

запроваджено електронні аукціони з продажу необробленої деревини;

підготовлено проект закону щодо впровадження електронного обліку деревини;

розробляються напрямки та стратегії розвитку лісового господарства;

створюється довгостроковий програмний документ з поточного та перспективного розвитку галузі, де визначено джерела та обсяги фінансування на довгострокові періоди в умовах інтенсивної зміни клімату;

триває виконання Указу Президента України від 08.11.2019 № 837 «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» та Указу Президента України від 09.07.2019 № 511 «Про деякі заходи щодо збереження лісів та раціонального використання лісових ресурсів».

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27.05.2020 № 425 «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» утворено Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України та передбачено, що діяльність Державного агентства лісових ресурсів України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра захисту довкілля та природних ресурсів України.

За результатами розгляду інформації, Комітет вирішив:

1. Інформацію Рахункової палати України взяти до відома.

2. Рекомендувати:

2.1. Кабінету Міністрів України:

розробити і подати до Верховної Ради України законопроекти щодо внесення змін до нормативно-правових актів, що регулюють питання ведення лісового та мисливського господарства;

розробити загальнодержавну/державну політику розвитку лісової галузі України;

забезпечити фінансування робіт щодо проведення моніторингу лісів, ведення державного лісового кадастру, здійснення обліку лісів та проведення національної інвентаризації лісів України.

2.2. Кабінету Міністрів України, Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України, Державному агентству лісових ресурсів України:

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

посилити внутрішній контроль за плануванням та використанням коштів державного бюджету;

посилити контроль за плануванням діяльності підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління Держлісагентства;

забезпечити ведення державного лісового кадастру, здійснення обліку лісів;

забезпечити проведення моніторингу як складової державної системи моніторингу навколишнього природного середовища;

забезпечити проведення національної інвентаризації лісів України;

забезпечити матеріально-технічною базою державну лісову охорону;

забезпечити належний захист лісів від шкідників і хвороб;

розробити та впровадити новітні технології профілактики, виявлення та своєчасної локалізації лісових пожеж, зокрема з використанням сучасних геоінформаційних систем;

посилити контроль за обігом деревини та запровадити єдину державну систему електронного обліку та прозорої реалізації деревини на конкурсних засадах.

3. Рішення направити Кабінету Міністрів України, Рахунковій палаті України, Міністерству захисту довкілля та природних ресурсів України, Державному агентству лісових ресурсів України.

Голова Комітету

О. БОНДАРЕНКО