

# РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО  
рішенням Рахункової палати  
від 11.04.2018 № 10-3

## ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності виконання повноважень  
органами державної влади в частині контролю за повнотою і  
своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у  
атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти**

Київ 2018

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА.....	3
ВСТУП.....	5
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА СПРАВЛЯННЯМ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ .....	6
2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ДОЗВОЛІВ НА ВИКИДИ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ ТА ДОЗВОЛІВ НА СПЕЦІАЛЬНЕ ВОДОКОРИСТУВАННЯ.....	13
3. ОЦІНКА ОБҐРУНТОВАНОСТІ ПЛАНУВАННЯ ТА ДИНАМІКА НАДХОДЖЕНЬ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ .....	17
4. СТАН ВИКОНАННЯ ДФС ТА ЇЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ У ЧАСТИНІ АДМІНІСТРУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ ЗА ВИКИДИ В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ ТА СКИДИ У ВОДНІ ОБ'ЄКТИ.....	21
<i>4.1. Аналіз стану обліку платників екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти .....</i>	<i>21</i>
<i>4.2. Стан виконання контролюючими органами повноважень з питань забезпечення повноти та своєчасності сплати до державного бюджету екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти.....</i>	<i>22</i>
5. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖЕКОІНСПЕКЦІЄЮ ТА ЇЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ В ЧАСТИНІ КОНТРОЛЬНО-ПЕРЕВІРОЧНОЇ РОБОТИ З ПИТАНЬ ОХОРОНИ ПОВІТРЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ВОДИ .....	26
6. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ЧАСТИНІ СПРАВЛЯННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ ТА НАСЛІДКИ ЙОГО ВПЛИВУ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА .....	30
<i>6.1. Забезпечення взаємодії органів державної влади щодо здійснення контролю за справлянням екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти до державного бюджету.....</i>	<i>30</i>
<i>6.2. Оцінка впливу застосування екологічного податку на поліпшення стану навколишнього природного середовища та світова практика застосування такого податку.....</i>	<i>32</i>
ВИСНОВКИ.....	36
ПРОПОЗИЦІЇ.....	41
Додатки .....	45

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава проведення аудиту:** стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 і 10 Закону України від 02.07.2015 № 576 „Про Рахункову палату”, План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

**Мета аудиту:** встановлення фактичного стану та оцінка ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення (далі – **викиди в атмосферне повітря**) та скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти (далі – **скиди у водні об’єкти**), а також впливу застосування екологічного податку на поліпшення стану навколишнього природного середовища та підвищення рівня екологічної безпеки України.

### **Предмет аудиту:**

законодавчі, нормативно-правові, розпорядчі акти та інші документи в частині видачі дозволів на викиди в атмосферне повітря, дозволів на спеціальне водокористування, нарахування та контролю за повнотою і своєчасністю сплати екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об’єкти;

інформація про надходження до державного бюджету за кодами класифікації доходів бюджету (далі – **ККДБ**) 19010000 „Екологічний податок”, зокрема: 19010100 „Надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення”, 19010200 „Надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти”;

статистична та інша звітність органів державної влади в частині виданих, переоформлених, анульованих дозволів на викиди в атмосферне повітря, спеціальне водокористування, обсягів нарахованого та сплаченого екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об’єкти; звітність про обсяги викидів в атмосферне повітря та ліміти скидання забруднюючих речовин у водні об’єкти;

дані податкової звітності, розрахунків, матеріали перевірок та інші документи щодо повноти нарахування і своєчасності сплати екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об’єкти;

інформація про діяльність органів державної влади щодо результативності контролю за повнотою нарахування та сплатою екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об’єкти, дотримання чинного законодавства та попередження недонадходження коштів до бюджету;

інша інформація, що стосується предмета аудиту.

**Об’єкти аудиту:** Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – **Мінприроди**), Державна фіскальна служба України (далі – **ДФС**), Державна екологічна інспекція України (далі – **Держекоінспекція**), Держекоінспекція у Вінницькій та Івано-Франківській областях, Департамент агропромислового розвитку, екології та природних ресурсів Вінницької обласної державної адміністрації (далі – **ОДА**), Департамент екології та природних ресурсів Донецької ОДА, управління екології та природних ресурсів

Івано-Франківської ОДА, Департамент екології та природних ресурсів Київської ОДА, Головне управління (далі – ГУ) ДФС у Вінницькій, Донецькій, Івано-Франківській та Київській областях.

**Запити надсилалися** Міністерству фінансів України (далі – **Мінфін**), Державному агентству водних ресурсів України (далі – **Держводагентство**), Державній казначейській службі України (далі – **Казначейство**), Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – **Держпродспоживслужба**), Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій та Чернігівській ОДА, Київській міській державній адміністрації, Офісу великих платників податків ДФС (далі – **Офіс ВПП**), ГУ ДФС у Волинській, Дніпропетровській, Житомирській, Закарпатській, Запорізькій, Кіровоградській, Луганській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Сумській, Тернопільській, Харківській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській областях.

#### **Критерії аудиту:**

**значимість** – оцінка впливу застосування екологічного податку як загальнодержавного обов’язкового платежу на стан навколишнього природного середовища; вжиття заходів з питань підвищення рівня екологічної безпеки в Україні;

**законність** – відповідність управлінських рішень і розпорядчих документів, прийнятих органами державної влади, вимогам чинного законодавства в частині забезпечення повноти нарахування та своєчасності сплати екологічного податку, а також надання дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення, дозволів на спеціальне водокористування щодо лімітів скидання забруднюючих речовин у водні об’єкти;

**повнота і своєчасність** – стан нарахування і сплати екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об’єкти, дієвість контролю за дотриманням платниками екологічного податку вимог чинного законодавства;

**ефективність** – оцінка діяльності органів державної влади щодо забезпечення своєчасності та повноти сплати екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об’єкти, погашення податкового боргу (грошових зобов’язань) та попередження його зростання.

#### **Початкові обмеження щодо проведення аудиту: 2015–2017 роки.**

**Методи збирання даних:** моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих, інших актів і документів, пов’язаних з предметом аудиту; перевірка та аналіз документів щодо організації роботи і виконання покладених на об’єкти контролю повноважень і завдань; дані інформаційних систем органів державної влади; аналіз інформації, отриманої на запити контрольної групи; ознайомлення, опитування, вивчення документів, інших матеріалів, їх

порівняння; опрацювання статистичної, аналітичної інформації, матеріалів засобів масової інформації з досліджуваного питання.

Під час проведення аудиту складено 13 актів, два з яких містять зауваження інформативного та уточнюючого характеру, надіслано та опрацьовано 47 інформаційних запитів. Ідентифіковані ризики та їх можливі наслідки щодо забезпечення повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти наведені в додатку 1.

## ВСТУП

Однією з найважливіших проблем як України, так і всього світу є стан навколишнього природного середовища та вичерпність ресурсів. За останні роки в Україні спостерігається негативна тенденція щодо забруднення атмосферного повітря та водних об'єктів.

На сьогодні в Україні, незважаючи на певний спад виробництва, стабільно високим залишається забруднення повітряного середовища великих міст і промислових центрів, практично дві третини населення країни проживає на територіях, де стан атмосферного повітря не відповідає галузевим нормативам його охорони.

Відповідно до дослідження, проведеного Центром екологічної політики та права при Єльському університеті, Україна у 2016 році посіла 44 місце в рейтингу екологічної ефективності серед 180 країн світу. При цьому лише 144-те – за показником забрудненості повітря діоксидом азоту, що впливає на здоров'я людей і характеризує якість повітря<sup>1</sup>.

На відміну від України, екологічні проблеми є першочерговим питанням країн ЄС, оскільки забруднення навколишнього середовища є причиною збільшення смертності. Фундаментом природоохоронної політики в економічно розвинених країнах є максимальне забезпечення дотримання екологічних стандартів на всіх стадіях діяльності природокористувачів.

Екологічний податок<sup>2</sup> є одним із інструментів держави в охороні навколишнього природного середовища. Метою податку є стимулювання суб'єктів господарювання до зниження обсягів викидів/скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти, встановлення прямої залежності розміру податкових відрахувань від ступеня негативного впливу на довкілля, мобілізація коштів до бюджетів різних рівнів з метою фінансування витрат на охорону та раціональне використання природних ресурсів.

Протягом досліджуваного періоду **ставки екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти збільшувалися у**

---

<sup>1</sup> „Екологічний податок як інструмент економіки природокористування” – Економіка і суспільство. – Випуск № 10; 2017.

<sup>2</sup> Згідно з підпунктом 14.1.57 пункту 14.1 статті 14 Податкового кодексу України, екологічний податок – це загальнодержавний обов'язковий платіж, що справляється, зокрема, з фактичних обсягів викидів в атмосферне повітря, скидів у водні об'єкти забруднюючих речовин.

2016<sup>3</sup> році (на **26,7** відс.) та у 2017<sup>4</sup> році (на **12,0** відсотків). Проте при підвищенні у 2016 році порівняно з 2015 роком обсягу викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря на 8,4 відс. надходження податку збільшилися в **2,5** рази, в 2017 році надходження зменшилися на **17,3** відсотка.

**Відсутність обліку суб'єктів господарювання**, які отримали дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, **належної взаємодії та обміну інформацією** між органами державної влади з метою здійснення належного контролю за справлянням екологічного податку, **ефективних заходів державного контролю** з питань охорони повітря та використання води дозволяє платникам податків ухилятися від сплати екологічного податку до бюджету.

**Актуальність проблеми забруднення атмосферного повітря та водних об'єктів, низька ефективність справляння екологічного податку в регулюванні рівня екологічної безпеки України** стали передумовою для проведення цього аудиту.

## **1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ТА СИСТЕМИ КОНТРОЛЮ ЗА СПРАВЛЯННЯМ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ**

Правові, економічні та соціальні основи організації охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки життєдіяльності людини визначає Закон України від 25.06.1991 № 1264 „Про охорону навколишнього природного середовища” (далі – **Закон № 1264**).

Статтею 41 Закону № 1264 визначені економічні заходи забезпечення охорони навколишнього природного середовища, які, зокрема, передбачають встановлення лімітів використання природних ресурсів, скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, а також встановлення ставок екологічного податку.

Правові, організаційні основи та екологічні вимоги в галузі охорони атмосферного повітря визначає Закон України від 16.10.1992 № 2707 „Про охорону атмосферного повітря” (далі – **Закон № 2707**), спрямований на збереження і відновлення природного стану атмосферного повітря, створення сприятливих умов для життєдіяльності, забезпечення екологічної безпеки та запобігання шкідливому впливу атмосферного повітря на здоров'я людей та навколишнє природне середовище.

*Довідково. Статтею 1 Закону № 2707 визначені основні терміни, зокрема:*

---

<sup>3</sup> З 01.01.2016, у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Податкового кодексу Законом України від 24.12.2015 № 909 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році”.

<sup>4</sup> З 01.01.2017, у зв'язку із набранням чинності змінами, внесеними до Податкового кодексу Законом України від 20.12.2016 № 1791 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році”.

*забруднююча речовина – речовина хімічного або біологічного походження, що присутня або надходить в атмосферне повітря і може прямо або опосередковано справляти негативний вплив на здоров'я людини та стан навколишнього природного середовища;*

*викид – надходження в атмосферне повітря забруднюючих речовин або суміші таких речовин;*

*джерело викиду – об'єкт (підприємство, цех, агрегат, установка, транспортний засіб тощо), з якого надходить в атмосферне повітря забруднююча речовина або суміш таких речовин.*

Підприємства, установи, організації та громадяни – суб'єкти підприємницької діяльності, **які здійснюють викиди** забруднюючих речовин в атмосферне повітря, **зобов'язані, зокрема, вживати заходів щодо зменшення обсягів викидів** забруднюючих речовин і зменшення впливу фізичних факторів, **здійснювати контроль за обсягом і складом забруднюючих речовин**, що викидаються в атмосферне повітря, і рівнями фізичного впливу та вести їх постійний облік, **своєчасно і в повному обсязі сплачувати екологічний податок** (стаття 10 Закону № 2707).

Державний облік у галузі охорони атмосферного повітря здійснюється за єдиною системою у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (стаття 31 Закону № 2707).

Порядок ведення державного обліку в галузі охорони атмосферного повітря затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2001 № 1655 (далі – **Постанова № 1655**).

Цей Порядок визначає єдину систему ведення в галузі охорони атмосферного повітря державного обліку об'єктів (підприємств, установ, організацій та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності), які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, видів і ступенів впливу на його стан фізичних та біологічних факторів (далі – **об'єкти, які справляють шкідливий вплив**).

На виконання Постанови № 1655 наказом Мінприроди від 10.05.2002 № 177<sup>5</sup> розроблена та затверджена інструкція про порядок та критерії взяття на державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і стан атмосферного повітря, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря (далі – **Інструкція № 177**).

Відповідно до пунктів 1 і 4 глави 1 та пункту 2 глави 2 Інструкції № 177 узяття на державний облік об'єктів, які справляють шкідливий вплив, здійснюється за умови, **якщо в їх викидах в атмосферне повітря присутня хоча б одна забруднююча речовина** (або група речовин), **потенційний викид<sup>6</sup> якої рівний або перевищує величину**, зазначену в Переліку забруднюючих

<sup>5</sup> Зареєстрований у Мін'юсті 22.05.2002 за № 445/6733.

<sup>6</sup> Потенційний викид – це максимальний загальний обсяг викидів забруднюючої речовини із стаціонарних джерел при роботі підприємства в режимі номінального навантаження технологічного обладнання, що передбачається проектно-кошторисною документацією.

речовин та порогових значень потенційних викидів, за якими здійснюється державний облік. **Узяття на державний облік** об'єктів, видів та обсягів забруднюючих речовин, що викидаються в атмосферне повітря, здійснює **Мінприроди**.

Частинами п'ятою і шостою статті 11 Закону № 2707 визначено, що **викиди забруднюючих речовин** в атмосферне повітря стаціонарними джерелами **можуть здійснюватися після отримання дозволу**, виданого суб'єкту господарювання обласними, Київською міською державними адміністраціями (щодо об'єктів другої або третьої групи) та Мінприроди (щодо об'єктів першої групи) за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення.

*Довідково. Відповідно до частини сьомої статті 11 Закону № 2707 до першої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і мають виробництва або технологічне устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До другої групи належать об'єкти, які взяті на державний облік і не мають виробництв або технологічного устаткування, на яких повинні впроваджуватися екологічно безпечні технології та методи керування. До третьої групи належать об'єкти, які не належать до першої і другої груп.*

**Строк дії дозволу на викиди** забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, виданого суб'єкту господарювання, об'єкт якого належить до **першої групи**, – **сім років**, об'єкт якого належить до **другої групи**, – **десять років**, об'єкт якого належить до **третьої групи**, – **необмежений** (частина восьма статті 11 Закону № 2707).

Процедура отримання дозволу встановлена Порядком проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302 (далі – **Порядок № 302, Постанова № 302**).

Абзацом шостим пункту 2 Постанови № 302 Мінприроди було зобов'язано у двомісячний термін затвердити порядок обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами. Згідно з пунктом 12 Порядку № 302 суб'єкти господарювання, які отримали дозволи, підлягають обліку, встановленому Мінприроди.

Аудитом встановлено, що **Мінприроди не розроблено та не затверджено** зазначеного порядку обліку, що призводить до відсутності достовірного обліку суб'єктів господарювання, які мають дозволи на **викиди забруднюючих речовин**.

Крім того, пункт 3 Порядку № 302<sup>7</sup> потребує приведення у відповідність із нормами частини восьмої статті 11 Закону № 2707 стосовно строку дії дозволу на викиди.

---

<sup>7</sup> Пунктом 3 Порядку № 302 визначено, що дозвіл на викиди видається безоплатно на строк не менш як п'ять років.



Відповідно до пункту 6 Порядку № 302 Мінприроди та дозвільні органи ОДА передають Держсанепідслужбі та її територіальним органам відповідно заяву та документи на отримання дозволу, які протягом 15 календарних днів з дати надходження документів приймають та надсилають відповідні рішення щодо можливості/неможливості видачі дозволу.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442<sup>8</sup> утворено, зокрема, Держпродспоживслужбу шляхом реорганізації Державної ветеринарної та фітосанітарної служби та приєднання до неї Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби, поклавши на Службу, що утворюється, функції з реалізації державної політики, які виконували органи, діяльність яких припиняється.

Кабінет Міністрів України постановою від 29.03.2017 № 348<sup>9</sup> відмінив рішення про реорганізацію Держсанепідслужби шляхом її приєднання до Держпродспоживслужби, ліквідувавши її, та поклав завдання і функції з реалізації державної політики **у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення** на Держпродспоживслужбу.

Положення про Держпродспоживслужбу затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2015 № 667 (далі – **Положення № 667**), пунктом 3 якого визначено, що основними завданнями Держпродспоживслужби є реалізація державної політики, зокрема, **у сфері санітарного законодавства**.

Відповідно до статті 31 Закону України від 24.02.1994 № 4004<sup>10</sup> (далі – **Закон № 4004**) систему державної санітарно-епідеміологічної служби України становить, зокрема, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику **у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення**. Разом з тим положення цього Закону **не визначають** статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі санітарного законодавства, та його повноваження, які Положенням № 667 покладені на Держпродспоживслужбу.

**Отже, норми Закону № 4004 та Положення № 667 потребують відповідного правового врегулювання.**

*Довідково.* У Верховній Раді України зареєстровано законопроект від 16.09.2016 № 5234 „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у частині оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення”, який 20.03.2018 повернено на доопрацювання.

**Потребують також відповідного правового врегулювання норми Порядку № 302 в частині посилання на Держсанепідслужбу та її територіальні органи, що припинили свою діяльність.**

Нормативи граничнодопустимих викидів забруднюючих речовин із стаціонарних джерел, затверджені наказом Мінприроди від 27.06.2006 № 309<sup>11</sup>, визначені у мг/м<sup>3</sup>, а величину масової витрати встановлено у г/годину.

<sup>8</sup> „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади”.

<sup>9</sup> „Деякі питання Державної санітарно-епідеміологічної служби”.

<sup>10</sup> „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення”.

<sup>11</sup> Зареєстрований в Мін’юсті 01.08.2006 за № 912/12786.

У той же час, відповідно до Інструкції № 177 накопичення, обробка та аналіз даних про об'єкти, узяті на державний облік, ведеться в обсягах викидів (потенційних/фактичних, порогових значень) – тонн/рік.

**Отже, нормативно-правові акти не містять уніфіковану систему одиниць виміру граничнодопустимих/дозволених обсягів викидів забруднюючих речовин (у мг/м<sup>3</sup>, г/год, г/сек та в тонн/рік), що не сприяє достовірності даних щодо обсягів таких викидів та їх узагальнення.**

Одним із документів, необхідних для отримання дозволу на викиди, є звіт про проведення інвентаризації викидів забруднюючих речовин на підприємстві.

Процедура проведення інвентаризації викидів забруднюючих речовин на підприємстві та складання відповідного звіту про її проведення встановлена інструкцією про зміст та порядок складання звіту проведення інвентаризації викидів забруднюючих речовин на підприємстві, затвердженою наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища та ядерної безпеки України від 10.02.1995 № 7<sup>12</sup> (далі – **Інструкція № 7**).

Пунктом 1.8 глави 1 Інструкції № 7 передбачено, що інвентаризацію викидів забруднюючих речовин підприємство проводить **в строки**, встановлені Кабінетом Міністрів України, рішеннями місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, Мінприроди. **Підприємство несе відповідальність за виконання в установлені терміни інвентаризації викидів**, а також за своєчасне представлення необхідної інформації, щодо ведення техпроцесів (техрегламенти, режимні карти, сировини, що використовується і т. д.) та створення необхідних умов по проведенню вимірів (пункт 1.9).

На час аудиту строки проведення підприємствами інвентаризації викидів забруднюючих речовин та подання відповідних звітів ані Кабінетом Міністрів України, ані жодним органом державної влади не встановлені, зокрема, **інвентаризація викидів підприємствами здійснюється для отримання дозволу**, що у свою чергу призводить до безконтрольності здійснення суб'єктами господарювання викидів в атмосферу.

**Отже, відсутність повноти державного обліку об'єктів, що справляють шкідливий вплив, та обліку суб'єктів господарювання, які отримали дозволи на викиди, невстановлення обов'язкових термінів проведення інвентаризації не сприяє ефективності контролю за обсягами та видами викидів, як наслідок, повноті надходження екологічного податку до державного бюджету.**

Водні відносини в Україні, а також заходи, які сприяють формуванню водно-екологічного правопорядку, забезпеченню екологічної безпеки населення України та охороні вод від забруднення і засмічення, регулюються Водним кодексом України від 06.06.1995 № 213 (далі – **Водний кодекс**) та іншими актами законодавства.

*Довідково. Статтею 1 Водного кодексу визначені основні терміни, зокрема: забруднення вод – надходження до водних об'єктів забруднюючих речовин;*

<sup>12</sup> Зареєстрований у Мін'юсті 15.03.1995 за № 61/597.

*забруднююча речовина – речовина, яка привноситься у водний об'єкт в результаті господарської діяльності людини;*

*ліміт скиду забруднюючих речовин – граничний обсяг скиду забруднюючих речовин у поверхневі водні об'єкти, який встановлюється в дозволі на спеціальне водокористування.*

**Водокористувачі зобов'язані, зокрема, дотримувати встановлених нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин та лімітів скидання забруднюючих речовин; здійснювати засобами вимірювальної техніки, у тому числі автоматизованими, контроль за якістю і кількістю скинутих у водні об'єкти зворотних вод і забруднюючих речовин та за якістю води водних об'єктів у контрольних створах; здійснювати спеціальне водокористування лише за наявності дозволу; своєчасно сплачувати збори за спеціальне водокористування та інші збори відповідно до законодавства (стаття 44 Водного кодексу).**

Ліміт скидання забруднюючих речовин зазначається у дозволі на спеціальне водокористування, видача якого здійснюється відповідно до Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 321<sup>13</sup> (далі – **Порядок № 321, Постанова № 321**).

*Довідково. До 04.06.2017 відповідно до статті 49 Водного кодексу дозвіл на спеціальне водокористування видавався у разі використання води водних об'єктів загальнодержавного значення – Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською, Севастопольською міськими державними адміністраціями. З 04.06.2017 відповідно до змін, внесених до Водного кодексу Законом України від 07.02.2017 № 1830<sup>14</sup>, – видається територіальними органами Держводагентства.*

Згідно зі статтею 50 Водного кодексу **спеціальне водокористування** може бути короткостроковим (**на три роки**) або довгостроковим (**від трьох до двадцяти п'яти років**).

Основні вимоги до нормування гранично допустимого скидання (далі – ГДС) забруднюючих речовин, які утворюються в процесі виробничої діяльності водокористувачів, визначаються Порядком розроблення і затвердження нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 11.09.1996 № 1100 (далі – **Порядок № 1100**).

Згідно з пунктом 3 Порядку № 1100 **нормативи ГДС забруднюючих речовин встановлюються з метою поетапного досягнення екологічного нормативу якості води водних об'єктів.**

Відповідно до пункту 8 Порядку № 1100 переліки забруднюючих речовин, скидання яких нормується, переглядаються та доповнюються Мінприроди і затверджуються Кабінетом Міністрів України (один раз на три роки).

**Аудитом встановлено, що переліки забруднюючих речовин Мінприроди протягом дії Порядку № 1100 – 21 рік (з 11.09.1996 до 16.01.2018) не переглядалися та не доповнювалися.**

<sup>13</sup> „Про затвердження Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 серпня 1992 р. № 459”.

<sup>14</sup> „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру щодо спеціального водокористування”, який набрав чинності з 04.06.2017.

*Довідково.* Постановою Кабінету Міністрів України від 13.12.2017 № 1091 „Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань видачі дозволів на спеціальне водокористування” до Порядку № 1100 внесено зміни, зокрема, назва і пункт 1 зазначеного Порядку викладена у новій редакції „Порядок розроблення нормативів гранично допустимого скидання забруднюючих речовин у водні об’єкти”, у пункті 8 – виключено терміни перегляду і доповнення переліку забруднюючих речовин та скорочено перелік забруднюючих речовин, встановлені скидання яких у водні об’єкти нормуються.

Розробка та затвердження ГДС речовин у водні об’єкти із зворотними водами здійснюється відповідно до Інструкції, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.1994 № 116<sup>15</sup> (далі – **Інструкція № 116**). Крім того, Інструкція № 116 містить посилання на органи Мінприроди, що припинили свою діяльність, а отже, потребує відповідного нормативного врегулювання.

Визначення платників, порядок обчислення і сплати, розмір ставок екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об’єкти визначені Податковим кодексом України від 02.12.2010 № 2755 (далі – **Податковий кодекс**).

Відповідно до пункту 240.1 статті 240 Податкового кодексу **платниками податку** є суб’єкти господарювання, юридичні особи, що не провадять господарську (підприємницьку) діяльність, бюджетні установи, громадські та інші підприємства, установи та організації, постійні представництва нерезидентів, включаючи тих, які виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їх засновників, під час провадження діяльності яких на території України і в межах її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони **здійснюють**, зокрема, **викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення та скиди забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти**.

**Об’єктом оподаткування екологічним податком**, зокрема, є **обсяги та види забруднюючих речовин**, які викидаються в атмосферне повітря стаціонарними джерелами; обсяги та види забруднюючих речовин, які скидаються безпосередньо у водні об’єкти (підпункти 242.1.1 і 242.1.2 пункту 242.1 статті 242 Податкового кодексу).

**Ставки екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об’єкти** встановлюються у розмірах, визначених статтями 243 та 245 Податкового кодексу відповідно, та **застосовуються з урахуванням виду забруднюючої речовини, класу небезпечності (I-IV), орієнтовно безпечного рівня впливу (додаток 2)**.

Порядок обчислення податку визначено статтею 249 Податкового кодексу, відповідно до якої суми податку обчислюються платниками податку самостійно щокварталу виходячи з фактичних обсягів викидів/скидів, ставок податку та коригуючих коефіцієнтів (коефіцієнт, що дорівнює 1,5,

---

<sup>15</sup> „Про затвердження Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об’єкти із зворотними водами”, зареєстрованим в Мін’юсті 22.12.1994 за № 313/523.

застосовується у разі скидання забруднюючих речовин у ставки і озера, в іншому випадку коефіцієнт дорівнює 1).

Відповідно до пункту 250.3 статті 250 Податкового кодексу **Мінприроди, обласні та Київська міська державні адміністрації** до 1 грудня року, що передує звітному, **подають до контролюючих органів** переліки підприємств, установ, організацій, фізичних осіб-підприємців, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди та спеціальне водокористування, а також **направляють інформацію про внесення змін до переліку** до 30 числа місяця, що настає за кварталом, у якому такі зміни відбулися.

Слід зазначити, що ця норма Податкового кодексу не відповідає нормам статті 49 Водного кодексу в частині надання переліків водокористувачів, оскільки з 04.06.2017 дозвіл на спеціальне водокористування видається Держводагентством і його територіальними органами, що потребує відповідного нормативного врегулювання.

Отже, **нормами Податкового кодексу обов'язки щодо нарахування екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти покладено на платників податку, що в умовах відсутності приладів обліку встановлення фактичних обсягів викидів/скидів, а також залежності ставок податку, в окремих випадках, від орієнтовно безпечного рівня впливу речовин (сполук), від гранично допустимої концентрації забруднюючих речовин, створює ризики ускладнення контролю за правильністю нарахування та сплати зазначеного податку.**

Таким чином, **нормативно-правове забезпечення питань охорони навколишнього природного середовища та системи контролю за справлянням екологічного податку у досліджуваному періоді загалом було сформовано. Проте окремі його норми потребували удосконалення, зокрема, відсутній порядок обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря; не встановлено строки проведення підприємствами інвентаризації викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря; різні одиниці виміру граничнодопустимих/дозволених обсягів викидів забруднюючих речовин (мг/м<sup>3</sup>, г/год, г/сек, тонн/рік), що не сприяло достовірності даних щодо обсягів таких викидів в атмосферне повітря та ускладнювало контроль за правильністю нарахування та сплати екологічного податку.**

Крім того, окремі нормативно-правові акти містять посилання на органи Мінприроди, Держсанепідслужбу та її територіальні органи, що припинили свою діяльність, а отже, потребують відповідного нормативного врегулювання.

## **2. АНАЛІЗ ПРАКТИКИ НАДАННЯ ДОЗВОЛІВ НА ВИКИДИ ЗАБРУДНЮЮЧИХ РЕЧОВИН В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ ТА ДОЗВОЛІВ НА СПЕЦІАЛЬНЕ ВОДОКОРИСТУВАННЯ**

Аудитом встановлено, що **внаслідок незабезпечення Мінприроди єдиного обліку суб'єктів господарювання, які отримали дозволи на викиди, Мінприроди (щодо об'єктів першої групи) та обласними державними**

адміністраціями (щодо об'єктів другої або третьої групи) **накопичення даних про видані (переоформлені) до 01.01.2015 дозволи не здійснювалося, інформація наявна лише про кількість виданих дозволів на викиди протягом 2015–2017 років.**

Слід зазначити, що Рахунковою палатою в результаті аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне водокористування<sup>16</sup> встановлено відсутність загального обліку водокористувачів, які мають дозволи на спеціальне водокористування, через невстановлення Мінприроди контролю за діяльністю підрозділів екології та природних ресурсів ОДА в частині звітування про видані дозволи на спеціальне водокористування.

Однак Мінприроди так і не вжито до цього часу відповідних заходів для забезпечення обліку виданих (переоформлених, анульованих) дозволів на спеціальне водокористування.

Дані щодо кількості виданих (переоформлених, анульованих) протягом 2015–2017 років дозволів на викиди в атмосферне повітря та спеціальне водокористування узагальнені контрольною групою Рахункової палати в ході проведення аудиту<sup>17</sup>.

Протягом 2015–2017 років Мінприроди та ОДА видано **24,1 тис.**, переоформлено **0,9 тис.** та анульовано<sup>18</sup> **1,9 тис.** дозволів на викиди в атмосферне повітря.

*Довідково. По об'єктах першої групи, за інформацією Мінприроди, дозволи не анулювалися.*

Встановлено, що у 2017 році порівняно з 2015 роком кількість виданих дозволів для об'єктів першої групи зменшилась на 45,3 відс., при цьому збільшилася для об'єктів другої (на 39,4 відс.) та третьої груп (на 13,2 відсотка).

В загальній кількості виданих дозволів на викиди **76,1 відс.** – дозволи для **об'єктів третьої групи, строк дії яких необмежений.**

Водночас, станом на 01.01.2018, на державному обліку перебуває **1446** об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря.

Отже, за відсутності загального обліку суб'єктів господарювання, які отримали дозволи на викиди, більше 90 відс. суб'єктів господарювання, які здійснюють викиди та при цьому не підпадають під критерії об'єктів, що справляють шкідливий вплив, взагалі залишилися поза обліком.

<sup>16</sup> Рішення Рахункової палати від 11.04.2017 № 9-5.

<sup>17</sup> Крім даних Київської міської держадміністрації, якою не надано інформацію на запит Рахункової палати від 19.01.2018 № 16-144.

<sup>18</sup> Дозвільний орган анулює документ дозвільного характеру з таких підстав: звернення суб'єкта господарювання із заявою про анулювання документа дозвільного характеру; припинення юридичної особи (злиття, приєднання, поділ, перетворення або ліквідація); припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця.

Відповідно до наданої інформації<sup>19</sup> Держпродспоживслужбою та її територіальними органами у 2016–2017 роках було отримано **18 тис.** документів на погодження отримання дозволів, з яких було надано **15,8 тис. рішень** щодо можливості та **2,2 тис. рішень** щодо неможливості видачі дозволу на викиди.

*Довідково.* Основними причинами прийняття негативних рішень територіальними органами Держпродспоживслужби є подання суб'єктом господарювання неповного пакета документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, відсутність у наданих документах обґрунтувань перевірки нормативного розміру санітарно-захисної зони розрахунками забруднення атмосферного повітря.

В ході проведення аудиту Мінприроди надано інформацію про видачу у 2016 році **197 дозволів** на викиди в атмосферне повітря з урахуванням рішень Держпродспоживслужби щодо можливості видачі дозволу на викиди. Проте, за інформацією Дежпродспоживслужби, у 2016 році було надано лише **55 рішень** щодо можливості видачі та **дев'ять рішень** щодо неможливості видачі дозволів на викиди для об'єктів першої групи, що не відповідає даним Мінприроди.

Отже, **відсутність здійснення Мінприроди єдиного обліку виданих (переоформлених) дозволів на викиди призводить до втрати контролю за обсягами викидів забруднюючих речовин, дотриманням суб'єктами господарювання умов щодо охорони атмосферного повітря, як наслідок, повнотою надходжень екологічного податку до державного бюджету.**

Протягом 2015–2017 років ОДА (до 04.06.2017), Держводагентством та його територіальними органами (з 04.06.2017) видано **19,8 тис.**<sup>20</sup>, переоформлено **0,9 тис.** та анульовано **1 тис.** дозволів на спеціальне водокористування.

Встановлено, що із загальної кількості виданих дозволів, зокрема ОДА у Вінницькій та Київській областях, **нормативи ГДС на водні об'єкти були встановлені лише у кожному десятому дозволі**, а у дозволах, виданих Держвод-агентством та його територіальними органами, – у кожному шостому дозволі.

Отже, **протягом досліджуваного періоду питома вага дозволів на спеціальне водокористування із встановленими в них лімітами скидів збільшилася із початком видачі таких дозволів Держводагентством та його територіальними органами.**

Аудитом, проведеним в Мінприроди, ОДА у Вінницькій та Київській областях, встановлено:

- **недотримання** протягом 2015–2017 років **строків (30 днів) розгляду заяв та документів суб'єктів господарювання щодо отримання дозволів на викиди в атмосферне повітря (пункт 8 Порядку № 302) у 261 випадку** (строк розгляду яких становив від 35 до 225 календарних днів) та **дозволів на спеціальне водокористування (пункт 4 Порядку № 321) із встановленими лімітами скидів у водні об'єкти у 225 випадках** (термін розгляду становив від 35 до 77 календарних днів);

<sup>19</sup> Лист Держпродспоживслужби від 27.02.2018 № 602-123-10/1364.

<sup>20</sup> Зокрема, 17 тис. дозволів видано ОДА та 2,8 тис. – Держводагентством та його територіальними органами.

- **12 фактів недотримання** ОДА у Вінницькій області **вимог пункту 2.32 глави 2 Інструкції № 116 в частині нескасування** у 2015–2017 роках (до 04.06.2017) **дозволів на спеціальне водокористування** із встановленими у них лімітами скидів, за якими закінчився строк дії ГДС;

- **10 випадків недотримання Мінприроди вимог абзацу третього пункту 8<sup>21</sup> Порядку № 302**, зокрема, рішення про видачу дозволу на викиди в атмосферне повітря для об'єктів першої групи Мінприроди надсилало лише суб'єктам господарювання;

- **невстановлення** більш ніж у **25 відс. випадків переліку заходів щодо здійснення контролю за дотриманням встановлених граничнодопустимих викидів<sup>22</sup>** у виданих дозволах на викиди для об'єктів другої групи, що **призводить до відсутності можливості здійснення територіальними органами Держекоінспекції контролю за фактичними обсягами викидів.**

Також встановлено **дев'ять фактів переоформлення** у 2017 році виданих **дозволів на викиди** (ОДА у Житомирській, Кіровоградській, Запорізькій, Тернопільській областях) та **20 фактів – дозволів на спеціальне водокористування** (ОДА у Вінницькій, Кіровоградській, Львівській, Тернопільській, Хмельницькій та Чернівецькій областях) за підставами зміни найменування та місцезнаходження юридичної особи. При цьому, починаючи з 01.01.2017, у зв'язку зі змінами, внесеними<sup>23</sup> до Закону України від 06.09.2005 № 2806 „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, дозволи за вказаними підставами не переоформляються та дублікати не видаються.

**Таким чином, протягом 2015–2017 років Мінприроди не встановлено контролю за діяльністю підрозділів екології та природних ресурсів ОДА в частині звітування про видані (анульовані, переоформлені) дозволи на викиди в атмосферне повітря та спеціальне водокористування, внаслідок чого в Україні відсутній облік суб'єктів господарювання, які здійснюють викиди в атмосферне повітря, та водокористувачів, які мають відповідні дозволи.**

**Крім того, Мінприроди, ОДА у Вінницькій та Київській областях видача дозволів на викиди в атмосферне повітря та спеціальне водокористування здійснювалось з недотриманням вимог нормативно-правових актів.**

---

<sup>21</sup> Рішення про видачу дозволу надсилається органом, який видав дозвіл, суб'єкту господарювання та Держсанепідслужбі або її територіальним органам.

<sup>22</sup> Пункт 5 додатка до дозволу на викиди, затвердженого наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища від 30.05.2006 № 266 „Про затвердження форми дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, дозволу про внесення змін до дозволу на викиди забруднюючих речовин, заяви на одержання дозволу на викиди”.

<sup>23</sup> Законом України від 26.11.2015 № 835 „Про внесення змін до Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань”.



### 3. ОЦІНКА ОБҐРУНТОВАНОСТІ ПЛАНУВАННЯ ТА ДИНАМІКА НАДХОДЖЕНЬ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456 (далі – **Бюджетний кодекс**) у 2015–2017 роках до доходів загального фонду Державного бюджету України зараховувалися 20 відс. екологічного податку<sup>24</sup>; 80 відс. – до спеціального фонду місцевих бюджетів<sup>25</sup>.

*Довідково.* З 01.01.2018 відповідно до Закону України від 07.12.2017 № 2233 „Про внесення змін до Бюджетного кодексу” до доходів загального фонду Державного бюджету України буде зараховуватися 45 відс. екологічного податку, 55 відс – до спеціального фонду місцевих бюджетів.

**Прогнозні показники податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об’єкти у 2015–2017 роках окремо не виділялися.**

Аудитом встановлено, що показник надходжень екологічного податку доводився Мінфіном до ДФС у цілому за трьома ККДБ: 19010100 „Надходження від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення”, 19010200 „Надходження від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти”, 19010300 „Надходження від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об’єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини”.

За інформацією Мінфіну<sup>26</sup>, прогнозні надходження екологічного податку на 2015 рік розраховано на основі прогнозних показників доходів Державного бюджету України на 2014 рік, з урахуванням Основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2015 рік<sup>27</sup>, а на 2016 і 2017 роки – за пропозиціями ДФС щодо прогнозних розрахунків.

Таким чином, у Мінфіні відсутня методика прогнозування екологічного податку до державного бюджету як в цілому, так і окремо за видами забруднення навколишнього природного середовища. Прогнозний розрахунок екологічного податку здійснювався Мінфіном лише на підставі даних ДФС, збільшених на індекс зміни величини ставки.

Встановлено, що розраховані Мінфіном індикативні показники надходжень екологічного податку, а також його фактичні надходження за 2015–2016 роки свідчать про необґрунтованість такого обрахунку.

Так, при збільшенні ставок цього податку в 2016 році на **26,7 відс. індикативний показник 2016 року** (449,6 млн грн), доведений Мінфіном до ДФС (табл. 1), лише на **13,4 відс. перевищував фактичні надходження**

<sup>24</sup> Крім екологічного податку, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками понад встановлений особливими умовами ліцензії строк, який зараховується до загального фонду державного бюджету у повному обсязі.

<sup>25</sup> У 2015 році 80 відс. – зараховувалося до загального фонду місцевих бюджетів.

<sup>26</sup> Лист від 21.02.2018 № 06130-04-13/4989 „Про надання інформації”.

<sup>27</sup> Схвалено на засіданні Уряду 27.08.2014 та відповідно до Закону України від 28.12.2014 № 79 „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин”.

**2015 року** (396,4 млн грн), внаслідок чого виконання індикативного показника за 2016 рік становило **187,3 відсотка**. У 2017 році індикативний показник (748,3 млн грн) був на 11,1 відс. меншим за надходження 2016 року (842,1 млн гривень).

Таблиця 1

**Стан виконання індикативних показників доходів загального фонду державного бюджету з надходжень екологічного податку (за ККДБ 19010100–19010300) у 2015–2017 роках**

млн грн

Показник	2015	2016	2016 до 2015		2017	2017 до 2016		
			сума	відс.		сума	відс.	
Очікувані (прогнозні) суми надходжень за даними ДФС (з урахуванням уточнень)	х*	449,6	х	х	450,0	0,4	100,1	
Індикативний показник Мінфіну	802,7	449,6	-353,1	56,0	748,3	298,7	166,4	
Фактичні надходження	396,4	842,1	+445,7	212,4	744,4	-97,7	88,4	
Виконання індикативного показника	сума	-406,3	392,5	х	х	-3,9	х	х
	відс.	49,4	187,3	х	х	99,5	х	х

\* На 2015 рік прогноз екологічного податку Міндоходів надавався в цілому за ККДБ 190101–190103 та 190105 „Надходження: від викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення; від скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об’єкти; від розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об’єктах, крім розміщення окремих видів відходів як вторинної сировини; від здійснення торгівлі на митній території України паливом власного виробництва та/або виробленим з давальницької сировини податковими агентами” в сумі 3536,8 млн гривень.

Водночас ДФС постійно занижувалися пропозиції щодо очікуваних (прогнозних) сум надходжень, зокрема, у 2017 році очікувані надходження екологічного податку спрогнозовані на рівні 450,0 млн грн, що майже в два рази менше фактичних надходжень попереднього року (при збільшенні ставок податку в цьому році на 12 відсотків).

Слід також зазначити, що Мінфіном (при розрахунку індикативного показника) і ДФС (при наданні пропозицій щодо очікуваних надходжень) **не враховувалися обсяги**, зокрема, викидів/скидів в атмосферне повітря/водні об’єкти.

Так, відповідно до наданих додатків (розрахунків за викиди в атмосферне повітря) до податкових декларацій екологічного податку в електронному вигляді, за підрахунками контрольної групи Рахункової палати, обсяг викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря протягом 2015–2017 років щороку збільшувався: 159,1 млн т (2015 рік), 161,2 млн т (2016) та 170,0 млн т (2017 рік).

*Довідково.* Відповідно до наданих додатків (розрахунків за скиди у водні об’єкти) до податкових декларацій екологічного податку обсяг скидів у водні об’єкти має тенденцію до зменшення: 1,3 млн т (2015 рік), 1,2 млн т (2016), 1,1 млн т (2017 рік).

Аудитом встановлено, що **нарахування** екологічного податку за 2016 рік збільшилися в **2,5 рази** порівняно з 2015 роком за рахунок збільшення в 2,7 рази нарахувань за викиди в атмосферне повітря (таблиця 2).

Однак при підвищенні в 2017 році розміру ставок на 12 відс. та обсягів викидів на 5,5 відс. нарахування екологічного податку за викиди в атмосферне повітря зменшилися на 19 відсотків.

Таблиця 2

**Стан справляння до державного бюджету екологічного податку  
за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти  
(ККДБ 19010100 і 19010200) у 2015–2017 роках**

Показник	2015	2016	2016 до 2015		2017	2017 до 2016		
			сума	відс.		сума	відс.	
			млн грн					
Нарахування всього, в т. ч.:	<b>254,5</b>	<b>646,3</b>	<b>391,8</b>	<b>2,5 раза</b>	<b>530,6</b>	<b>-115,7</b>	<b>82,1</b>	
за ККДБ 19010100	230,1	617,4	387,3	2,7 раза	500,1	-117,3	81,0	
за ККДБ 19010200	24,4	28,9	4,5	118,4	30,5	1,6	105,5	
Надходження всього, в т. ч.:	<b>259,5</b>	<b>654,9</b>	<b>395,4</b>	<b>2,5 раза</b>	<b>541,6</b>	<b>-113,3</b>	<b>82,7</b>	
за ККДБ 19010100	237,1	626,4	389,3	2,6 раза	512,6	-113,8	81,8	
за ККДБ 19010200	22,4	28,5	6,1	127,2	29,0	0,5	101,8	
Забезпечення сплати нарахованих сум всього	сума	5,0	8,6	x	x	11,0	x	x
	відс.	102,0	101,3	x	x	102,1	x	x
Податковий борг всього, в т. ч.:	<b>44,2</b>	<b>73,1</b>	<b>28,9</b>	<b>165,4</b>	<b>58,6</b>	<b>-14,5</b>	<b>80,2</b>	
за ККДБ 19010100	37,3	65,1	27,8	174,5	48,2	-16,9	74,0	
за ККДБ 19010200	6,9	8,0	1,1	115,9	10,4	2,4	130,0	
Переплата всього, в т. ч.:	<b>10,8</b>	<b>14,3</b>	<b>3,5</b>	<b>132,4</b>	<b>9,4</b>	<b>-4,9</b>	<b>65,7</b>	
за ККДБ 19010100	9,4	12,7	3,3	135,1	7,1	-5,6	55,9	
за ККДБ 19010200	1,4	1,6	0,2	114,3	2,3	0,7	143,8	

**Надходження** екологічного податку за викиди в атмосферне повітря у 2016 році порівняно з 2015 роком збільшилися в 2,6 раза, однак у **2017 році зменшилися** порівняно з попереднім роком на 18,2 відсотка.

Встановлено, що за період аудиту **десятьма платниками** (додаток 3) **забезпечено** в середньому близько **77 відс. загальних нарахувань** та **75 відс. надходжень** екологічного податку за викиди в атмосферне повітря.

В розрізі територіальних органів ДФС **більше половини (57,5 відс.) нарахувань** екологічного податку забезпечено забруднювачами атмосферного повітря **трьох областей** (Донецької, Дніпропетровської та Івано-Франківської).

**Податковий борг** з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря за 2016 рік **збільшився**, порівняно з 2015 роком, **на 74,5 відс.**, а за 2017 рік – зменшився на 26 відс., порівняно з 2016 роком, однак був більшим на 10,9 млн грн, або на 29,2 відс., ніж у 2015 році.

У досліджуваному періоді загальна сума списаного податкового боргу з екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти становила 667,1 тис. гривень. Водночас у 2016 році порівняно з 2015 роком **сума списаного податкового боргу** з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря **підвищилася в 19,3 раза** (з 24,5 до 472,8 тис. грн) та **скиди у водні об'єкти – в 5 разів** (з 21,3 до 107,4 тис. гривень).

За інформацією ДФС, у досліджуваному періоді платникам екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти надано розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) на загальну суму

**1680,5 млн грн**, у тому числі 1663,3 млн грн – з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря.

Аудитом в ГУ ДФС у Донецькій області встановлено, що за позовами Волноваської об'єднаної державної податкової інспекції (далі – **ОДПІ**) Донецьким окружним адміністративним судом прийнято рішення (постанови від 27.10.2016 справа № 805/2004/16-а та 06.02.2017 справа № 805/4810/16-а) про стягнення на користь **місцевого бюджету** з ПАТ „Донбасенерго” податкового боргу з екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти (**145,4 та 32,8 млн грн** відповідно) шляхом розстрочення заборгованості строком на 60 місяців (до 2021 та 2022 років), що створило **ризик втрати державним бюджетом 35,6 млн грн** надходжень (20 відс. розподілу коштів відповідно до Бюджетного кодексу).

Зазначений податковий борг виник у результаті **несплати підприємством задекларованих податкових зобов'язань** з екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти за I квартал 2015 року – III квартал 2016 року.

*Довідково. Протягом 2016–2017 років ПАТ „Донбасенерго” сплачено 7,2 млн грн розстроченого податкового боргу з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря.*

31.01.2018 ПАТ „Донбасенерго” звернулося до Донецького окружного адміністративного суду з позовом зобов'язати ГУ ДФС у Донецькій області прийняти рішення про визнання податкового боргу, зокрема 178,2 млн грн розстроченого, безнадійним та списати його.

Сума переплат з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря, за збільшення в 2016 році (на 3,3 млн грн), у 2017 році зменшилася на 2,3 млн грн порівняно з 2015 роком, тобто порівняно з 2016 роком вона зменшилася на 5,6 млн грн, або на 44,1 відсотка. **Переплата з екологічного податку за скиди у водні об'єкти з кожним роком збільшувалася і в 2017 році становила 2,3 млн грн, тобто порівняно з 2015 роком підвищилася в 1,6 раза.**

Таким чином, у зв'язку з відсутністю в Мінфіні методики прогнозування екологічного податку до державного бюджету як в цілому, так і окремо за видами забруднення навколишнього природного середовища, індикативні показники надходжень від викидів/скідів в атмосферне повітря/водні об'єкти окремо до ДФС не доводились, а доведені прогнозні розрахунки щодо надходжень екологічного податку були недостатньо обґрунтованими, оскільки не враховувалися обсяги викидів/скідів забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти. ДФС занижувалися пропозиції щодо очікуваних (прогнозних) сум надходжень екологічного податку при наданні їх Мінфіну.

Надходження екологічного податку в 2016–2017 роках порівняно з 2015 роком збільшилися лише за рахунок підвищення розміру ставок, а внаслідок списання податкового боргу з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти державним бюджетом недоотримано 0,7 млн гривень.

Водночас прийняття Донецьким окружним адміністративним судом за позовами Волноваської ОДПІ рішень про стягнення податкового боргу з

ПАТ „Донбасенерго” без урахування розподілу коштів екологічного податку відповідно до Бюджетного кодексу (20 відс. – до державного та 80 відс. – до місцевого бюджетів) створено ризики втрати державним бюджетом 35,6 млн гривень.

#### 4. СТАН ВИКОНАННЯ ДФС ТА ЇЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ У ЧАСТИНІ АДМІНІСТРУВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ ЗА ВИКИДИ В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ ТА СКИДИ У ВОДНІ ОБ’ЄКТИ

##### 4.1. Аналіз стану обліку платників екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об’єкти

Облік платників податків ведеться з метою створення умов для здійснення контролюючими органами контролю за правильністю нарахування, своєчасністю і повнотою сплати податків, нарахованих фінансових санкцій, дотримання податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи (пункт 63.1 статті 63 Податкового кодексу).

Особливістю обліку платників екологічного податку є обов’язок платника податків, який здійснює викиди/скиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об’єкти, стати на облік у контролюючому органі за місцем розміщення стаціонарних джерел забруднення (неосновне місце обліку).

У ході аудиту ДФС надано Рахунковій палаті інформацію (табл. 3) про кількість суб’єктів господарювання, які мали дозволи на викиди в атмосферне повітря та спеціальне водокористування (зі встановленими лімітами скидів) і подавали податкову звітність, отриману від територіальних органів ДФС (дані Департаменту податків і зборів з юридичних осіб), а також загальну кількість платників екологічного податку за кожним поданим додатком до податкової декларації в 2015–2017 роках (дані Департаменту інформаційних технологій).

Таблиця 3

#### Кількість суб’єктів господарювання, які отримали дозволи на викиди та спеціальне водокористування, та звітуючих платників екологічного податку

Показник	Станом на:		
	01.01.2016	01.01.2017	01.01.2018
1	2	3	4
1. Кількість суб’єктів господарювання, які мали дозволи на викиди в атмосферне повітря, од.	30 921	32 364	33 357
1.1. З них кількість платників, якими подано податкову звітність, од.	30 223	31 513	32 479
<i>Рівень залучення платників, що мали дозволи на викиди, до оподаткування, відс.</i>	<i>97,7</i>	<i>97,4</i>	<i>97,4</i>
2. Загальна кількість звітуючих платників податку за викиди в атмосферне повітря, од.	56 452	55 629	54 958
<i>Відхилення кількості суб’єктів, які мали дозволи на викиди, від звітуючих платників, од./відс.</i>	<i>25 531/182,6</i>	<i>23 265/171,9</i>	<i>21 601/164,8</i>
3. Кількість суб’єктів господарювання, які мали дозволи на спеціальне водокористування зі встановленими лімітами скидів у водні об’єкти, од.	2 568	2 589	2 514

Продовження таблиці 3

1	2	3	4
3.1. З них кількість платників, якими подано податкову звітність, од.	2 403	2 446	2 368
<i>Рівень залучення платників, що мали дозволи на спеціальне водокористування, до оподаткування, відс.</i>	93,6	94,5	94,2
4. Загальна кількість звітуючих платників податку за скиди у водні об'єкти, од.	2 288	2 159	2 213
<i>Відхилення кількості суб'єктів, які мали дозволи на спеціальне водокористування, від звітуючих платників, од./відс.</i>	-280/89,1	-430/83,4	-301/88,0

Протягом досліджуваного періоду спостерігається тенденція до зменшення кількості звітуючих платників екологічного податку як за викиди в атмосферне повітря (на **1494**, або на **2,6** відс., з **56,4** тис. до **54,9** тис.), так і за скиди у водні об'єкти (на **75**, або на **3** відс., з **2,3** тис. до **2,2** тисяч).

Встановлено невідповідність даних Департаменту податків і зборів з юридичних осіб і Департаменту інформаційних технологій ДФС щодо кількості звітуючих платників екологічного податку, зокрема, протягом 2015–2017 років подавали звітність за викиди в атмосферне повітря на **25,5**, **23,3** і **21,6** тис. платників більше, а за скиди у водні об'єкти, навпаки, звітували на **280**, **430** і **301** платник менше, ніж мали відповідні дозволи.

**Зазначене свідчить про подання платниками податкової звітності за відсутності у них дозволів на викиди в атмосферне повітря та, навпаки, неподання податкової звітності за скиди у водні об'єкти при наявності відповідних дозволів.**

Таким чином, ДФС не забезпечено на належному рівні організації та проведення заходів з постійного контролю за повнотою обліку її територіальними органами платників екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти, що створює ризики незалучення до оподаткування усіх платників екологічного податку, як наслідок, недонадходжень податку до державного бюджету.

#### ***4.2. Стан виконання контролюючими органами повноважень з питань забезпечення повноти та своєчасності сплати до державного бюджету екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти***

Відповідно до Податкового кодексу (пункт 75.1 статті 75) контролюючі органи мають право проводити камеральні, документальні (планові або позапланові; виїзні або невиїзні) та фактичні перевірки платників податків.

Аудитом встановлено, що протягом 2015–2017 років ДФС та її територіальними органами не забезпечено 100-відсоткового проведення камеральних перевірок податкової звітності з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти, як передбачено пунктом 76.1 статті 76 Податкового кодексу. При цьому рівень проведення камеральних перевірок звітності з екологічного податку за скиди у водні об'єкти (**98,6** відс.)

вище рівня проведення камеральних перевірок звітності з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря (**95,3 відс.**), який до того ж **щорічно зменшується**.

В цілому протягом 2015–2017 років територіальними органами ДФС проведено **865,2 тис.** камеральних перевірок. За результатами **19,2 тис.** (2,2 відс. загальної кількості) перевірок встановлені порушення податкового законодавства з питань повноти нарахування та своєчасності сплати екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти та **донараховано 11,6 млн грн** (2,5 млн грн основного платежу та 9,1 млн грн фінансових санкцій), з яких платниками **сплачено 8 млн грн**, або 69,1 відсотка.

Аудитом встановлено, що облік результатів контрольно-перевірочної роботи<sup>28</sup> на центральному рівні ДФС вівся у розрізі ГУ ДФС в областях, м. Києві, Офісу великих платників податків. Проте облік результатів контрольно-перевірочної роботи у розрізі платників податків, окремих груп платників податків або галузей щодо повноти нарахування та сплати **донарахованих сум податків не ведеться**.

Згідно з інформаційними базами даних ДФС, територіальними органами ДФС протягом досліджуваного періоду проведено **451 документальну перевірку 434 платників податків – юридичних осіб**, які здійснювали викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти. За результатами перевірок **донараховано 133,8 млн грн**<sup>29</sup>, з яких **узгоджено 25,9 млн грн**, або **19,3 відс.**, та **сплачено до бюджету лише 1 млн грн (0,7 відсотка)**.

Водночас інформація щодо проведених документальних перевірок фізичних осіб – платників екологічного податку ДФС в ході аудиту Рахунковій палаті не надавалася, а надсилалася ДФС додатково<sup>30</sup>.

Так, за інформацією ДФС, її територіальними органами протягом 2015–2017 років проведено **810 документальних перевірок фізичних осіб**, за якими встановлено порушення законодавства в частині нарахування та своєчасності сплати екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти та за результатами яких **донараховано 50,5 тис. грн** (у тому числі 41,5 тис. грн – штрафні (фінансові санкції)), до державного бюджету надійшло лише **41,3 відс.** (20,4 тис. грн) узгоджених з платниками грошових зобов'язань (49,4 тис. гривень).

Отже, **недостатня якість контрольно-перевірочної роботи за дотриманням суб'єктами господарювання – платниками екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти вимог податкового законодавства, зокрема, стала наслідком незначного рівня узгодження донарахованих сум грошових зобов'язань та мізерних сум надходжень до державного бюджету**.

За результатами аудиту в ГУ ДФС у Київській та Вінницькій областях встановлено, що суми донарахованих грошових зобов'язань з екологічного податку за результатами проведених документальних перевірок суб'єктів

---

<sup>28</sup> Відповідно до звіту „Аудит-1”, затвердженого наказами ДФС від 28.03.2016 № 255 і від 07.06.2017 № 411 „Про результати роботи підрозділів аудиту”.

<sup>29</sup> 107,9 млн грн основного платежу та 27,3 млн грн штрафних (фінансових) санкцій.

<sup>30</sup> Лист ДФС від 05.03.2018 № 3557/5/99-99-12-03-04-16.

господарювання – юридичних осіб у загальній сумі донарахованих податків **становлять незначний відсоток – 0,002 та 0,03 відс.** відповідно.

За інформацією ДФС, у період аудиту платниками в адміністративному та судовому порядку оскаржувалися **82,3 млн грн (56,6 відс.)** донарахованих сум грошових зобов'язань з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти. За результатами судового провадження по 22 справах (13,8 млн грн) **75 відс. рішень прийнято на користь платників податків.**

Отже, неврахування територіальними органами ДФС вимог пункту 56.21<sup>31</sup> статті 56 Податкового кодексу щодо випадків прийняття рішень на користь платника або низької якості проведення документальних перевірок **привело до оскарження платниками більше половини донарахованих сум.**

Слід зазначити, що протягом 2015–2017 років центральним апаратом ДФС проведено **лише одну комплексну перевірку** стану організації роботи в ГУ ДФС у Кіровоградській області (акт від 10.06.2016), в ході якої досліджувалися питання залучення до оподаткування суб'єктів господарювання, яким видано дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря, та застосування штрафних санкцій за несплату або несвоєчасну сплату узгоджених податкових зобов'язань.

В ГУ ДФС в Івано-Франківській області проведеними у 2016–2017 роках відділом внутрішнього аудиту перевірками адміністрування екологічного податку з викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти підпорядкованих ОДП встановлено **випадки: затягування терміну проведення камеральних перевірок** (камеральну перевірку податкової декларації з екологічного податку за II квартал 2013 року проведено 05.02.2016, тоді як податкова звітність подана 05.11.2013); **незастосування штрафних санкцій** за несвоєчасну сплату узгодженої суми податкового зобов'язання з екологічного податку за викиди **на суму 139,4 тис. грн та скиди на 7,4 тис. гривень.**

За відсутності дієвих управлінських рішень ДФС **ефективність і результативність контрольно-перевірочної роботи в її територіальних органах залишається на низькому рівні**, що підтверджується матеріалами аудиту, проведеного Рахунковою палатою в ГУ ДФС у Вінницькій та Івано-Франківській областях, зокрема, за результатами вибіркового дослідження **встановлено:**

- **незастосування** підпорядкованими органами ГУ ДФС у Вінницькій та Івано-Франківській областях штрафних санкцій відповідно до пункту 120.1 статті 120 Податкового кодексу, за:

**несвоєчасне подання** платниками податків податкової звітності з екологічного податку в 14-ти випадках **на загальну суму 2,4 тис. гривень;**

---

<sup>31</sup> У разі коли норма цього Кодексу чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі цього Кодексу, або коли норми різних законів чи різних нормативно-правових актів, або коли норми одного і того ж нормативно-правового акта суперечать між собою та припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу, рішення приймається на користь платника податків.



**неподання** протягом 2015–2016 років податкової звітності з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря (32 платниками) та скиди у водні об'єкти (53 платниками), якими отримано відповідні дозволи;

- **111 випадків неподання податкової звітності** з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря протягом 2015–2016 років суб'єктами господарювання у Вінницькій області, які звітували до органів статистики за формою 2-ТП (повітря) (річна)<sup>32</sup> про обсяг викидів у загальному обсязі 1,1 тис. т, як наслідок, за розрахунками, ймовірні недонадходження<sup>33</sup> податку – **797,2 тис. гривень**;

- **123 випадки заниження** протягом 2015–2016 років у деклараціях екологічного податку платниками Вінницької області **фактичних обсягів викидів забруднюючих речовин та двоокису вуглецю** в атмосферне повітря в загальному обсязі **5,1 та 83,4 тис. т**<sup>34</sup> відповідно, як наслідок, за розрахунками, ймовірні недонадходження податку – **1761,8 тис. гривень**;

- **5 випадків неподання** протягом 2017 року платниками податкової звітності з екологічного податку, які звітували до Вінницького регіонального управління водних ресурсів за формою № 2ТП-водгосп (річна)<sup>35</sup> про 198,1 т скидів забруднюючих речовин безпосередньо у водні об'єкти, як наслідок, за розрахунками ймовірне заниження податкового зобов'язання – **58,2 тис. гривень**;

- **13 випадків** заниження у 2017 році в деклараціях екологічного податку фактичних обсягів скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти в загальній кількості **2,2 тис. т** на рік, як наслідок, за розрахунками, ймовірні недонадходження податку – **298,2 тис. гривень**;

- **42 випадки заниження в поданій податковій звітності 24 платників** протягом 2015–2017 років **ставки екологічного податку за викиди/скиди**, як наслідок, за розрахунками, ймовірне заниження податкових зобов'язань – **806,6 тис. гривень**.

*Довідково. Зазначені розрахунки недонадходжень екологічного податку здійснені на основі фактичних обсягів викидів/скидів в атмосферне повітря/водні об'єкти у розрізі забруднюючих речовин, помножених на відповідну ставку податку.*

За результатами встановлених випадків загальна сума ймовірних недонадходжень екологічного податку до зведеного бюджету становила **3,7 млн грн** (у тому числі **0,7 млн грн** до державного бюджету). В ході

<sup>32</sup> Затверджена наказом Держстату від 27.11.2015 № 345 „Про затвердження форми державного статистичного спостереження № 2-ТП (повітря) (річна) „Звіт про охорону атмосферного повітря” та яка поширюється на юридичних осіб, відокремлені підрозділи юридичних осіб, що мають стаціонарні джерела викидів, за переліком, визначеним Держстатом відповідно до затвердженої методології.

<sup>33</sup> Враховуючи середній показник податкового зобов'язання на одну тонну викидів по області.

<sup>34</sup> За результатами зіставлення даних статистичної звітності 2-ТП (повітря) (річна), документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів для підприємств, звітів про інвентаризацію викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

<sup>35</sup> Затвердженою наказом Мінприроди від 16.03.2015 № 78 „Про затвердження Порядку ведення державного обліку водокористування” та яку зобов'язані подавати водокористувачі, що здійснюють скид (незалежно від об'єму) зворотних (стічних) вод безпосередньо у водні об'єкти.

проведення аудиту за наведеними фактами **36 платниками подано уточнюючі декларації екологічного податку, згідно з якими задекларовано до сплати 59,2 тис. грн, 96 платників** повідомили про намір подати уточнюючу статистичну звітність за формою 2-ТП (повітря) (річна), подано **20 уточнюючих декларацій** із уточненими кодами забруднюючих речовин, що не вплинуло на задекларовані податкові зобов'язання (на розрахункову суму 802,0 тис. грн), органами ДФС у Вінницькій та Івано-Франківській областях застосовано **10,4 тис. грн штрафних санкцій, які сплачені платниками до державного бюджету в повному обсязі.**

За результатами аудиту встановлено також випадки скорочення декларування обсягів викидів забруднюючих речовин суб'єктами господарювання, до складу яких входили цукрові заводи, як одні з найбільших забруднювачів Вінницької області, за одночасного зростання обсягів виробництва цукру, при цьому окремими з них не декларувалися обсяги викидів двоокису вуглецю.

Так, при збільшенні виробництва цукру у 2017 році порівняно з 2016 роком на 7–10 відс., платниками, за відсутності модернізації виробничого процесу, задекларовано зниження обсягів викидів на 17–25 відсотків. А окремими платниками обсяги викидів двоокису вуглецю задекларовано лише у 2017 році, за їх відсутності у 2015–2016 роках.

Загалом ймовірне заниження задекларованого обсягу викидів забруднюючих речовин та двоокису вуглецю, за розрахунками, становить **0,3 та 89,5 тис. т** відповідно, та, як наслідок, податкового зобов'язання з екологічного податку за викиди у сумах **149,4 та 27,7 тис. грн** відповідно.

Таким чином, за відсутності належного внутрішнього контролю з боку ДФС за діяльністю своїх територіальних органів при проведенні ними контрольно-перевірочної роботи, останніми допускалось недотримання вимог податкового законодавства при здійсненні контролю за повнотою і своєчасністю сплати до державного бюджету екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти, як наслідок, створювалися ризики недонадходження екологічного податку до державного бюджету.

## **5. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖЕКОІНСПЕКЦІЄЮ ТА ЇЇ ТЕРИТОРІАЛЬНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ В ЧАСТИНІ КОНТРОЛЬНО-ПЕРЕВІРОЧНОЇ РОБОТИ З ПИТАНЬ ОХОРОНИ ПОВІТРЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ ВОДИ**

Облік результатів державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів ведеться Держекоінспекцією на підставі періодичної звітності територіальних органів<sup>36</sup>.

<sup>36</sup>Звітність складається наростаючим підсумком щомісячно на основі систематизованих даних поточного обліку інспекційної діяльності за результатами здійснення заходів державного нагляду (контролю), форми якої затверджені наказом Держекоінспекції від 28.05.2012 № 100 „Про затвердження форм звітності” в редакції наказу Держекоінспекції від 28.02.2014 № 18 „Про внесення змін до наказу Держекоінспекції України від 28.05.2012 № 100”.

Однак така звітність не передбачає відображення в ній результатів здійснення державного нагляду (контролю) за видами порушень, що призводить до відсутності такої інформації на центральному рівні в Держекоінспекції.

Протягом 2015–2017 років територіальними органами Держекоінспекції проведено **14,2 тис. перевірок 1,9 тис. суб'єктів** господарювання, що здійснюють викиди в атмосферне повітря, за результатами яких складено **9,3 тис. протоколів** та накладено **1,4 млн грн штрафів**, які в повному обсязі стягнуті до державного бюджету. При цьому кількість перевірок у 2016 році зросла більш як у два рази порівняно з 2015 роком, у 2017 році – на 15 відс. до 2016 року. У загальній кількості проведених територіальними органами Держекоінспекції перевірок у сфері атмосферного повітря **80 відс.** становили планові перевірки (11,4 тис.), решта – позапланові (три тисячі).

*Довідково.* Зазначеними перевітками здійснено контроль за дотриманням нормативів організованих викидів на **4,3 тис. стаціонарних джерелах та технологічних нормативів на 0,8 тис. джерелах утворення викидів.**

Безпосередньо фахівцями Держекоінспекції із залученням спеціалістів територіальних органів Держекоінспекції проведено 29 перевірок додержання вимог природоохоронного законодавства у сфері охорони атмосферного повітря на екологічно небезпечних об'єктах України.

Загальна сума розрахованих збитків за перевітками у сфері охорони атмосферного повітря становить **146,9 млн гривень**. Пред'явлено претензій та позовів за шкоду, заподіяну атмосферному повітрю внаслідок порушення вимог законодавства, на суму **139,4 млн грн**, з них стягнуто **94,8 млн грн**, або **68 відс.** суми пред'явлених.

Аудитом встановлено значне зниження результативності проведених територіальними органами Держекоінспекції перевірок: в середньому сума збитків, розрахована за результатами однієї планової перевірки у 2015 році, становила **376,0 тис. грн**, 2016 році – **57,0 тис. грн**, 2017 році – лише **23,0 тис. грн** (зменшилася в 16 разів).

*Довідково.* Протягом 2015–2017 років найнижчий рівень розрахованих збитків у Держекоінспекції у Закарпатській області (0,001, 0,009 і 0,018 відс. відповідно загальної суми збитків по Україні), найвищий у Держекоінспекції у Дніпропетровській – **83,3 відс.** (2015 рік) та Полтавській – **60,3 відс.** (2016 рік) областях.

**Рівень стягнення розрахованих сум збитків за перевітками у сфері охорони атмосферного повітря у 2015 і 2017 роках** був вкрай низьким (**19,7 і 37,8 відс.** відповідно), у **2016 році** становив **197,7 відс.**, проте лише за рахунок стягнення перехідних залишків Держекоінспекцією у Дніпропетровській області (без перехідних залишків – **18,3 відсотка**).

*Довідково.* У 2016 році за результатами роботи екологічної інспекції у Дніпропетровській області було пред'явлено до сплати **1,0 млн грн нарахованих збитків**, забезпечено стягнення **73,3 млн грн непогашених збитків за 2015 рік (73,2 млн гривень)**.

У сфері охорони, раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів територіальними органами Держекоінспекції протягом 2015–2017 років проведено **18,3 тис. перевірок водокористувачів**, за результатами яких складено **13,1 тис. протоколів** і накладено **2,5 млн грн штрафів**, з них стягнуто

**2,4 млн гривень.** У загальній кількості проведених перевірок більше **60 відс.** становили планові перевірки (11,1 тис.), решта – позапланові (7,2 тисячі).

*Довідково.* Протягом 2015–2017 років підрозділами інструментально-лабораторного контролю Держекоінспекції та її територіальними органами здійснено 2,6 тис. перевірок, в ході яких проконтрольовано 2,2 тис. випуски зворотних вод, 268 спостережувальних свердловин на об'єктах, діяльність яких може негативно впливати на стан підземних вод, 606 скидів із суден та виявлено перевищення нормативів скидів у 1,1 тис. випусках, або більш як у 50 відс. загальної кількості перевірених випусків. Матеріали зазначених перевірок передаються до відповідних структурних підрозділів Держекоінспекції (або територіальних органів) у вигляді протоколів вимірювань з метою проведення останніми контрольних заходів та розрахунку розмірів відшкодування збитків, завданих державі внаслідок порушень природоохоронного законодавства.

Кількість порушень, встановлених підрозділами інструментально-лабораторного контролю Держекоінспекції та її територіальних органів, у сфері охорони, раціонального використання вод та відтворення водних ресурсів у 2016 – 2017 роках збільшилася майже вдвічі, порівняно з 2015 роком.

За результатами перевірок розраховано збитки у сумі **817,6 млн грн**, пред'явлено **740,2 млн грн претензій та позовів** за шкоду, заподіяну водним ресурсам внаслідок порушення вимог водного законодавства, з них **стягнуто лише 83,3 млн грн**, або **11,3 відс.** (2015 рік – 7,4 відс., 2016 рік – 7,6 відс., 2017 рік – 36,9 відсотка).

*Довідково.* За інформацією Держекоінспекції, низький рівень стягнення сум збитків пояснюється оскарженням значних сум пред'явлених претензій та позовів, незначні суми збитків сплачуються об'єктами державного нагляду (контролю) добровільно.

У 2015–2017 роках **відбулося значне скорочення результативності** проведених територіальними органами Держекоінспекції **перевірок** в частині дотримання норм **водоохоронного законодавства**, що поряд із аналогічним скороченням у сфері охорони атмосферного повітря свідчить про **погіршення** за період аудиту **стану виконання Держекоінспекцією повноважень** в частині **контрольно-перевірочної роботи** з питань охорони атмосферного повітря та використання води.

Так, якщо у **2015 році** однією плановою перевіркою в частині дотримання норм **водоохоронного законодавства** було пред'явлено до сплати **718,3 тис. грн** розрахованих збитків, то у **2016 році** – **372,1 тис. грн.** і у **2017 році** – лише **43,7 тис. грн** (порівняно з 2015 роком зменшилося в **16 разів**).

*Довідково.* Аудитом встановлено, що за порушення правил охорони водних ресурсів в частині забруднення і засмічення вод<sup>37</sup> у 2017 році було складено 667 протоколів про адміністративне правопорушення. До адміністративної відповідальності притягнуто 607 осіб, застосовано 58,5 тис. грн адміністративних штрафів, з яких 96 відс. (56,3 тис. грн) були сплачені добровільно.

---

<sup>37</sup> Відповідно до частини першої статті 59 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073 забруднення і засмічення вод, порушення водоохоронного режиму на водозаборах, яке спричиняє їх забруднення, водну ерозію ґрунтів та інші шкідливі явища тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від трьох до семи і на посадових осіб – від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Протягом 2015–2017 років територіальними органами Держекоінспекції встановлено **1,5 тис. фактів** здійснення суб'єктами господарювання господарської діяльності **без дозволів** на викиди в атмосферне повітря, за результатами яких розраховано збитки та направлено претензій на суму **134,4 млн грн**, рівень стягнення яких становить лише **13,6 відс.** (найнижчий рівень стягнення у Дніпропетровській (0,8 відс.), Київській (1,4 відс.) та Полтавській (2,5 відс.) областях).

Водночас територіальними органами Держекоінспекції інформація про встановлення фактів порушень суб'єктами господарювання вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря до відповідних ГУ ДФС **не надавалася**.

Аудитом в Держекоінспекціях у Вінницькій, Івано-Франківській та Донецькій областях встановлено, що діяльність без отримання дозволів на викиди в атмосферне повітря здійснюють суб'єкти господарювання, які використовують паливоспоживаюче обладнання на твердому паливі (**автономне опалення, котельні**), а без дозволів на спеціальне водокористування – суб'єкти господарювання, які мають власні водозабори.

Встановлено, що за здійснення господарської діяльності **без відповідних дозволів**, з **перевищенням** гранично допустимих **обсягів викидів** в атмосферне повітря та лімітів скидання забруднюючих речовин у водні об'єкти територіальними органами Держекоінспекції протягом 2015–2017 років **до судів передано 379 позовів** (у 2015 – 31, у 2016 – 126 та у 2017 – 222) про обмеження чи зупинення діяльності підприємств і об'єктів, екологічними інспекціями у Сумській і Чернівецькій областях **не подано жодного такого позову**.

Аналіз та **узагальнення** інформації щодо **прийнятих судами рішень** за позовами стосовно обмеження чи зупинення діяльності підприємств і об'єктів, якщо їх експлуатація здійснювалась з порушенням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища, Держекоінспекцією **не здійснювався**.

Аудитом також встановлено **низький рівень задоволення приписів**<sup>38</sup> **про анулювання дозволів** на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та на спеціальне водокористування (в середньому 19 відс.), що були **внесені** Держекоінспекцією та її територіальними органами за період 2015–2017 років до **Мінприроди та ОДА і Київської міськдержадміністрації**.

Також аудитом в Держекоінспекції в Івано-Франківській області встановлено факти **невиконання/прострочення** термінів виконання (від 8 днів до 23 місяців) **приписів**, виданих **семи суб'єктам** господарювання (щодо

---

<sup>38</sup> Припис – обов'язкова для виконання у визначені строки письмова вимога посадової особи органу державного нагляду (контролю) суб'єкту господарювання щодо усунення порушень вимог законодавства. Припис не передбачає застосування санкцій щодо суб'єкта господарювання. Припис видається та підписується посадовою особою органу державного нагляду (контролю), яка здійснювала перевірку (частина восьма статті 7 Закону України від 05.04.2007 № 877 „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”.

необхідності отримання дозволу на викиди і власні водозабори) та **приписів**, виданих **двом селищним радам** (щодо доведення ними до відома суб'єктів господарювання інформації стосовно необхідності отримання дозволів на власні водозабори та паливоспоживаюче обладнання (котельні)) і **невжиття належних заходів впливу** (застосування штрафних санкцій, проведення розрахунків збитків, інформування правоохоронних органів тощо) **цією інспекцією за невиконання виданих приписів**.

Слід зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616 схвалено Концепцію реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері навколишнього природного середовища. Метою Концепції є створення ефективної державної системи запобігання екологічним правопорушенням і моніторингу стану навколишнього природного середовища, зниження тиску на бізнес-середовище, широке залучення громадськості до здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів. Зокрема, передбачається **утворити** єдиний інтегрований державний орган природоохоронного моніторингу та нагляду (контролю) – **Державну природоохоронну службу і ліквідувати Держекоінспекцію**.

Таким чином, протягом 2015–2017 років за відсутності належного контролю з боку Держекоінспекції її територіальними органами не забезпечено ефективного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря, раціонального використання, відтворення і охорони водних ресурсів, як наслідок, низький рівень стягнення розрахованих збитків та зниження результативності проведених перевірок (в 16 разів).

## **6. ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ В ЧАСТИНІ СПРАВЛЯННЯ ЕКОЛОГІЧНОГО ПОДАТКУ ТА НАСЛІДКИ ЙОГО ВПЛИВУ НА СТАН НАВКОЛИШНЬОГО СЕРЕДОВИЩА**

### **6.1. Забезпечення взаємодії органів державної влади щодо здійснення контролю за справлянням екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти до державного бюджету**

Результати проведеного аудиту засвідчили існування низки недоліків наявного механізму взаємодії органів державної влади щодо здійснення контролю за ефективністю справляння екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти.

Аудитом встановлено, що всупереч пункту 250.3 статті 250 Податкового кодексу **переліки** підприємств, установ, організацій, фізичних осіб - підприємців, яким в установленому порядку видано дозволи на викиди, **Мінприроди до ДФС не надавалися**. ОДА такі переліки суб'єктів господарювання надавали відповідним територіальним органам ДФС.

07.02.2017 між ДФС та Мінприроди укладено **Угоду про інформаційне співробітництво**, відповідно до додатка 2 якої Мінприроди (центральний рівень) надає ДФС (центральний рівень) перелік підприємств, об'єктів першої групи (далі – **Перелік**), яким в установленому порядку видано дозволи на викиди забруднюючих речовин, а також інформацію про внесення змін.

На запит Рахункової палати з зазначеного питання ДФС повідомила, що згідно з інформацією, наданою Мінприроди в робочому порядку, **починаючи з 2014 року Перелік оприлюднюється** на офіційному сайті Мінприроди, який щоквартально оновлюється. Однак станом на 02.02.2018 на офіційному сайті Мінприроди був оприлюднений Перелік лише за 9 місяців 2017 року.

Отже, **Мінприроди не виконуються вимоги пункту 250.3 статті 250 Податкового кодексу, Угода про інформаційне співробітництво не діє, переліки об'єктів першої групи, яким видано дозволи на викиди в атмосферне повітря, оприлюднюються Мінприроди на офіційному сайті з запізненням на 2 – 3 місяці, а ДФС не забезпечено отримання її територіальними органами інформації, необхідної для адміністрування екологічного податку за викиди в атмосферне повітря, що свідчить про відсутність податкового контролю за об'єктами першої групи.**

ДФС рекомендувало (лист від 13.03.2017 № 6190/7/99-99-12-03-04-17) своїм територіальним органам підписати Угоди про інформаційне співробітництво з відповідними обласними (Київською міською) державними адміністраціями.

Однак станом на **28.02.2018**, або майже через рік, такі Угоди з відповідними обл(міськ)держадміністраціями **не підписані шістьома ГУ ДФС** (у Дніпропетровській, Київській, Полтавській, Луганській, Донецькій областях та м. Києві).

Встановлено, що до ДФС **не надавалася інформація про встановлені Держекоінспекцією та її територіальними органами факти порушень вимог законодавства** у сфері охорони атмосферного повітря, зокрема, здійснення суб'єктами господарювання викидів за відсутності відповідного дозволу.

Водночас, за результатами вибіркового зіставлення переліків таких суб'єктів господарювання та звітуючих платників з екологічного податку в цілому по Україні встановлено, що близько **20 відс. суб'єктів господарювання податкову звітність не подано.**

Аудитом у ГУ ДФС у Вінницькій області встановлено **чотири суб'єкти** господарювання, які протягом 2015–2017 років здійснювали викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти без відповідних дозволів в загальному обсязі **1,5 тис. тонн**, а також не декларували зазначені обсяги викидів/скидів в деклараціях екологічного податку, як наслідок, за розрахунками ймовірні недонадходження екологічного податку до зведеного бюджету у сумі **1,4 тис. грн** (у тому числі **0,3 тис. грн** до державного бюджету).

Держекоінспекцією лише з другого півріччя 2017 року<sup>39</sup> запроваджено надання її територіальними органами до органів ДФС щоквартальної інформації про **виявлені порушення вимог водного законодавства**, зокрема, про факти самовільного використання водних ресурсів за відсутності відповідних дозволів, перевищення встановлених у дозволі лімітів та наднормативних скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти.

Отже, **відсутність належної взаємодії Держекоінспекції з ДФС при**

---

<sup>39</sup> Доручення Держекоінспекції від 08.06.2017 № 28 на виконання рішення Рахункової палати від 11.04.2017 № 9-5.

здійсненні контрольних заходів дає можливість суб'єктам господарювання не декларувати/декларувати не у повному розмірі обсяги викидів/скидів в атмосферне повітря/водні об'єкти, що призводить до недонадходжень екологічного податку до державного бюджету.

Також встановлено, що відсутність нормативно-правового регулювання питання взаємодії ОДА з територіальними органами Держекоінспекції в частині інформування останніх про прийняті ОДА (до 04.06.2017) рішення щодо скасування дозволів на спеціальне водокористування, у яких закінчився строк дії ГДС, не сприяла ефективному здійсненню державного нагляду (контролю) у сфері охорони, раціонального використання води та відтворення водних ресурсів.

Протягом 2015–2017 років територіальними органами ДФС спільні перевірки з залученням працівників органів Держекоінспекції з метою перевірки правильності визначення платниками фактичних обсягів викидів в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти не проводилися, хоча така можливість передбачена пунктом 250.12 статті 250 Податкового кодексу.

Таким чином, відсутність належної взаємодії та обміну інформацією між Мінприроди, обласними (Київською міською) державними адміністраціями, органами Держекоінспекції та ДФС негативно впливає на повноту і своєчасність надходження екологічного податку за викиди/скиди в атмосферне повітря/водні об'єкти до державного бюджету.

## *6.2. Оцінка впливу застосування екологічного податку на поліпшення стану навколишнього середовища та світова практика застосування такого податку*

Однією з важливих проблем сьогодення для України, як і для більшості держав світу, що прагнуть зберегти та примножити природоресурсний потенціал, є питання, пов'язані зі створенням ефективних механізмів екологічного регулювання, у тому числі за допомогою використання такого фіскального важеля, як екологічний податок.

За останні роки спостерігається тенденція погіршення стану світової екосистеми. Стан навколишнього природного середовища, особливо в частині його забруднення, є достатньо загрозливим. Забруднення атмосферного повітря призводить до зміни його складу і властивостей, що негативно впливає на здоров'я людей і тварин, стан рослинного покриву та екосистем.

За даними Державної служби статистики<sup>40</sup>, у 2016 році в атмосферне повітря стаціонарними джерелами забруднення викинуто **3,1 млн т** забруднюючих речовин та **150,6 млн т** діоксиду вуглецю. Порівняно з 2010 роком<sup>41</sup>, загальний обсяг викидів зменшився на 9,2 відс., проте відносно 2015 року<sup>42</sup> – збільшився на **8,4 відсотка**.

<sup>40</sup> Статистичні збірники „Довкілля України за 2015 рік” і „Довкілля України за 2016 рік”.

<sup>41</sup> Обсяг викидів забруднюючих речовин – 4,1 млн т та діоксиду вуглецю – 165,0 млн тонн.

<sup>42</sup> Обсяг викидів забруднюючих речовин – 2,8 млн т та діоксиду вуглецю – 138,9 млн тонн.



*Довідково.* За регіонами перші чотири місці за викидами забруднюючих речовин в атмосферне повітря у 2016 році займають Донецька, Дніпропетровська, Запорізька та Івано-Франківська області. У 15-ти містах України рівень забруднення повітря оцінювався як високий, зокрема це: Дніпро, Одеса, Слов'янськ, Краматорськ, Херсон.

Кількість підприємств, які здійснюють викиди забруднюючих речовин<sup>43</sup>, скоротилася **на 14,8 відс.** (з 11,3 тис. у 2015 році до 9,6 тис. у 2016 році), а обсяг здійснених ними викидів збільшився **на 7,7 відс.**, у середньому одним підприємством збільшено обсяг викидів **на 26,4 відс.** (з 252,8 до 319,6 тонни).

Найбільшими забруднювачами атмосферного повітря за видами економічної діяльності є підприємства з постачання електроенергії, газу, пари та кондиційованого повітря та підприємства переробної промисловості, частка викидів яких у 2016 році становила відповідно 52,4 і 40,4 відс. загального обсягу викидів в атмосферне повітря.

У галузі охорони атмосферного повітря у 2016 році реалізовано **295** повітроохоронних заходів<sup>44</sup>, фактичні витрати на які становили **2,2 млрд грн**, завдяки цьому вдалося знизити обсяг викидів шкідливих речовин на **30,1 тис. т**, проте це не відповідало очікуваним результатам (37,8 тис. т), результативність заходів – **79,6 відсотків**. Порівняно з 2015 роком, при збільшенні сум фактичних витрат у **два рази** кількість виконаних заходів зменшилася на 28 (8,7 відс.), результативність – відповідно на 8,9 відс. пункта.

**Отже, при збільшенні обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря зменшилася кількість впроваджених повітроохоронних заходів та їх результативність.**

За результатами зіставлення статистичних даних з даними податкової звітності за 2015–2016 роки, отриманої в ході аудиту ДФС, **встановлено значні розбіжності в обсягах викидів в атмосферне повітря**, зокрема, за даними поданої платниками екологічного податку податкової звітності загальний обсяг викидів на 12,3 відс. (17,4 млн т) у 2015 році та 9,3 відс. (13,7 млн т) у 2016 році перевищували статистичні дані.

Зокрема, обсяги викидів діоксиду вуглецю у 2015 році за поданою звітністю перевищували дані статистики **на 7,0 відс.** (9,7 млн т), а у 2016 році, навпаки, були меншими **на 2,7 відс.** (на 4 млн тонн).

*Довідково.* Дані щодо обсягів викидів діоксиду вуглецю у 2015 році можливі з похибкою, оскільки в зазначеному періоді в додатку 1 до податкової декларації з екологічного податку зазначалася назва забруднюючої речовини, яка вносилася платниками некоректно, а починаючи зі звітності за I квартал 2016 року – код забруднюючої речовини.

Обсяги скидів у водні об'єкти мають сталу тенденцію до зменшення. Так, у 2016 році у поверхневі водні об'єкти скинуто 698 млн куб. м забруднених

<sup>43</sup> За окремими виробничими і технологічними процесами, технологічним устаткуванням (установками), а саме: процеси спалювання в енергетиці та переробній промисловості; непромислові установки для спалювання; спалювання в промисловості; виробничі процеси; видобуток і розподіл палива та геотермальної енергії; використання розчинників та інших продуктів; обробка та видалення відходів; сільське і лісове господарство, землекористування та заміна лісової біомаси.

<sup>44</sup> Зокрема, на підвищення ефективності роботи діючих очисних установок – 138 та удосконалення технологічних процесів – 33 заходи.

зворотних вод, що в **2,5 рази** менше порівняно з 2010 роком (1744 млн куб. м) та на **20,2** відс. – з 2015 роком (875 млн куб. метрів).

Слід зазначити, що дані поданої податкової звітності платників екологічного податку<sup>45</sup> за скиди забруднюючих речовин також різняться з даними державного обліку водокористування<sup>46</sup> за назвами забруднюючих речовин. Так, протягом 2015–2016 років у водні об'єкти скинуто відповідно **474,6 і 443,0** тис. т сульфатів та **585,4 і 533,3** тис. т хлоридів, питома вага яких в загальному обсязі скидів<sup>47</sup> становила більше 80 відсотків.

За даними Держводагентства протягом 2015–2016 років у водні об'єкти скинуто відповідно **405,7 і 285,1** тис. т сульфатів та **491,7 і 418,2** тис. т хлоридів, що на 17 і 55,4 відс. та 19,1 і 27,5 відс. менше обсягів скидів за даними податкової звітності.

**Отже, невідповідність даних щодо обсягів викидів/скидів свідчить про відсутність достовірних даних про такі фактичні обсяги внаслідок неподання окремими суб'єктами господарювання до органу державної статистики – звітності за формою № 2-ТП (повітря) (річна), до територіальних органів Держводагентства – за формою № 2ТП-водгосп (річна), до контролюючих органів – податкової звітності з екологічного податку.**

Водночас, неподання податкової звітності/декларування обсягів викидів діоксиду вуглецю платниками екологічного податку не у повному обсязі призвело до ймовірних недонадходжень податку до зведеного бюджету у 2016 році, за розрахунками, у сумі **1,3 млн грн<sup>48</sup>**, у тому числі **0,3 млн грн до державного бюджету.**

У сучасних умовах екологічний податок виступає одним із найважливіших елементів регулювання стану навколишнього природного середовища. Ефективність екологічного податку залежить не тільки від величини податкової ставки, але й багато в чому від того, на які цілі і яким чином будуть розподілені доходи.

З прийняттям Закону України від 28.12.2014 № 79 „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин” у 2015 році збільшено відсоток зарахування екологічного податку з 35 до 80 відс. до місцевих бюджетів, а до державного бюджету зменшено з 65 до 20 відсотків. Кошти від сплати екологічного податку стали зараховуватися не до спеціальних фондів (Державного та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища), а до загальних фондів відповідних бюджетів. Екологічний податок з прийняттям таких змін перестав бути складовою частиною спеціальних фондів державного бюджету, а також втратив свою функцію цільового призначення.

---

<sup>45</sup> Додаток 2 до податкової декларації екологічного податку.

<sup>46</sup> Який здійснюється шляхом подання водокористувачами звітів за формою № 2ТП-водгосп (річна).

<sup>47</sup> У 2015 рік – 1295,4 тис. т, за 2016 рік – 1199,9 тис. тонн.

<sup>48</sup> Незадекларований у податковій звітності обсяг викидів діоксиду вуглецю \* ставка податку у 2016 році (4,0 млн т \* 0,33 грн/т = 1,32 млн гривень).

У 2016 році суб'єктами господарювання сплачено близько **4,2 млрд грн** екологічного податку, з них **842,1 млн грн** надійшло до загального фонду Державного бюджету. Водночас екологічний податок в Україні використовується вкрай неефективно. Так, на охорону та раціональне використання природних ресурсів із загального фонду державного бюджету використано **252,2 млн грн (29,9 відс. суми надходжень)**, до спеціальних фондів місцевих бюджетів надійшло **3,4 млрд грн** екологічного податку, з них на місцях було використано лише **1,1 млрд грн (32 відс. суми надходжень)**. Порівняно з 2014 роком (483 млн грн) сума використаних коштів загального фонду державного бюджету на охорону та раціональне використання природних ресурсів **зменшилася майже вдвічі**.

На сьогодні в зарубіжних країнах застосовують близько **500 різновидів** екологічних податків, зокрема: податок за забруднення води (Данія, Чехія, Словенія), податок за викиди вуглекислого газу (Данія, Норвегія, Франція, Фінляндія, Словенія), податок/плата за викиди в атмосферу (Чехія, Франція, Польща), податок на теплові викиди (Данія), податок на продукцію, що містить екологічно шкідливі речовини (Данія, Норвегія, Швеція, Чехія, Франція, Німеччина, Латвія, Польща), податок на упаковку (скло, метал, пластик) (Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія), податок за споживання енергії (Данія, Швеція, Німеччина, Нідерланди, Фінляндія), збір за захист навколишнього середовища (Великобританія, Швеція).

Також розповсюдженою є практика плати за зворотні викиди – це економічний інструмент екологічної політики, що передбачає спрямування коштів зі спеціальних фондів підприємствам, які за рахунок науково-технічного прогресу змогли зменшити кількість шкідливих викидів у навколишнє середовище. Це не лише веде до зменшення викидів, але й заохочує до впровадження нових технологій на підприємствах. У Швеції плата за зворотні викиди дала змогу зменшити викиди в атмосферне повітря на 50 відсотків.

Досвід країн ЄС свідчить про те, що **причини дієвості екологічних податків за забруднення в країнах полягають у високих ставках, які спрямовані на те, щоб підприємствам було вигідніше здійснювати заходи з охорони довкілля, а не забруднювати його**. Водночас країнами ЄС широко використовується практика застосування підвищених ставок за понадлімітне забруднення, крім того, деякими з них встановлено не лише коефіцієнти кратності за таке забруднення, а й взагалі оподаткування здійснюється за прогресивною шкалою: чим більше викидів, тим вища ставка екологічного податку.

Особливо небезпечними для довкілля як в Україні, так і в усьому світі є викиди парникових газів, зокрема **двоокису вуглецю**. За даними Світового банку, загалом у світі на сьогодні система оподаткування двоокису вуглецю у тій чи іншій формі запроваджена більш як у 40 країнах і 20 окремих юрисдикціях (містах, штатах, регіонах): США, Китаї, європейських країнах, Австралії. **Ставки податку на викиди двоокису вуглецю (у 2016 році) у світі варіюються в діапазоні від 1 до 150 дол. США/т<sup>49</sup>, в Україні – 0,33 грн/тонну.**

<sup>49</sup> Індія – 1,07 дол. США/т, Китай, Канада – 3,5–15 дол. США/т, Данія, Словенія – 13 евро/т, Великобританія – 16 евро/т, Нідерланди, Фінляндія – 20 евро/т, Німеччина – 25 евро/т, Швеція – 150 дол. США/тонну.

Відсутність диференціації ставок екологічного податку в розрізі регіонів країни та коефіцієнтів, що застосовуються до ставок податку за понадлімітні<sup>50</sup> викиди/скиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти, невідповідність ставок податку за викиди однієї тонни конкретного виду забруднюючих речовин в атмосферне повітря до ставок податку, що встановлюються залежно від класу небезпечності речовини, призводять до **неефективності справляння екологічного податку в Україні.**

*Довідково. Територіальними органами Держекоінспекції протягом 2015–2017 років факти перевищення нормативів викидів в атмосферне повітря встановлено на 599 підприємствах із 1020 (32,1 відс. перевірених) стаціонарних джерел викидів і наднормативні скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти на 118 підприємствах на 1138 випусках зворотних вод (52,6 відс. перевірених).*

Практика господарювання на сучасному етапі переконливо доводить, що підприємствам вигідніше заплатити екологічний податок, ніж встановлювати більш дороге природоохоронне обладнання. Екологічний податок є свого роду платою за користування навколишнім середовищем, проте не виконує своєї стимулюючої функції в Україні.

Таким чином, органами державної влади не створено ефективних механізмів екологічного регулювання в частині забруднення навколишнього природного середовища, діючий механізм екологічного податку не стимулює суб'єктів господарювання до зменшення обсягів викидів/скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти, дотримання їх нормативів і лімітів. Також унаслідок незабезпечення належної взаємодії та обміну інформацією між Мінприродою, обласними (Київською міською) державними адміністраціями, органами Держекоінспекції та ДФС відсутня дієва система державного контролю за обсягами та видами викидів/скидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти, а також за повнотою надходження цього податку до державного бюджету.

## ВИСНОВКИ

**1. Протягом 2015–2017 років органи державної влади не забезпечили створення ефективною та дієвою системи контролю за обсягами та видами викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти, які є об'єктом та базою оподаткування екологічним податком, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього податку до державного бюджету і, як наслідок, на сьогодні стан навколишнього природного середовища, особливо в частині його забруднення, є достатньо загрозливим. Наявна система справляння екологічного податку не стала**

---

<sup>50</sup> До прийняття Податкового кодексу України, відповідно до пункту 8 Порядку встановлення нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища і стягнення цього збору, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.1999 № 303, у разі відсутності у платника збору затверджених у встановленому порядку, зокрема, лімітів скидів чи допущення понадлімітних обсягів скидів збір обчислювався в установленому порядку у десятикратному розмірі.

**інструментом державного впливу в охороні навколишнього природного середовища України та не стимулює суб'єктів господарювання до зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти, а також дотримання їх нормативів і лімітів.**

**1.1. Мінприроди не встановлено контролю за діяльністю підрозділів екології та природних ресурсів облдержадміністрацій в частині звітування про видані (анульовані, переоформлені) дозволи на викиди в атмосферне повітря та спеціальне водокористування, внаслідок чого в Україні відсутній загальний облік суб'єктів господарювання, які здійснюють викиди в атмосферне повітря, скиди у водні об'єкти та мають відповідні дозволи.**

**Мінприроди не розроблено та не затверджено порядку обліку суб'єктів господарювання, які мають дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря. Державний облік об'єктів, які справляють або можуть справити шкідливий вплив на здоров'я людей і на стан атмосферного повітря, що ведеться Мінприроди, не включає значну частину суб'єктів господарської діяльності, зокрема, це об'єкти третьої групи (76,6 відс. загальної кількості отриманих дозволів), термін дії дозволів яких необмежений.**

**Мінприроди також не виконано пропозицію Рахункової палати, надану за результатами аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води, та не забезпечено ведення обліку кількості виданих (переоформлених, анульованих) дозволів на спеціальне використання води, в яких, зокрема, зазначаються ліміти скидів забруднюючих речовин у водні об'єкти.**

**1.2. У Мінфіні відсутня методика прогнозування екологічного податку до державного бюджету як в цілому за загальним кодом класифікації доходів бюджету (19010000), так і окремо за видами забруднення навколишнього природного середовища, а доведені індикативні показники надходжень екологічного податку були недостатньо обґрунтованими.**

**Мінфіном (при розрахунку індикативного показника) і ДФС (при наданні пропозицій щодо очікуваних надходжень) не враховувалися обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти, а ДФС також занижувалися пропозиції щодо очікуваних (прогнозних) сум надходжень екологічного податку при наданні їх Мінфіну.**

**Збільшення надходжень екологічного податку в 2016–2017 роках, порівняно з 2015 роком, відбулося лише за рахунок підвищення розміру ставок, а внаслідок списання податкового боргу з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти державним бюджетом недоотримано 0,7 млн гривень.**

**1.3. Відсутність взаємодії та обміну інформацією між Мінприроди, обласними (Київською міською) державними адміністраціями, органами Держекоінспекції та ДФС призвела до неефективності та безрезультативності контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку за**

викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти, що створило **ризик недонадходжень податку до бюджету**, а саме:

- **Мінприроди не надавалися до ДФС переліки** суб'єктів господарювання, які отримали дозволи на викиди забруднюючих речовин (щодо об'єктів першої групи);

- **Держекоінспекцією та її територіальними органами не надавалися до ДФС та її територіальних органів** установлені за результатами здійснення державного нагляду (контролю) **факти порушень** вимог законодавства у сфері охорони атмосферного повітря;

- **обласні державні адміністрації не інформували** відповідні територіальні органи Держекоінспекції щодо **прийняття ними рішень про скасування дозволів** на спеціальне водокористування;

- **органами ДФС при проведенні** перевірок платників екологічного податку **не залучалися працівники органів Держекоінспекції** для перевірки правильності визначення платниками фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти.

2. Нормативно-правове забезпечення питань охорони навколишнього природного середовища, адміністрування екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти потребує удосконалення та узгодження між собою.

2.1. Відсутність диференціації ставок екологічного податку в розрізі регіонів країни та коефіцієнтів, що застосовуються до ставок податку за понаднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та понадлімітні скиди у водні об'єкти, не сприяло стимулюванню суб'єктів господарювання до зменшення обсягів таких викидів/скидів.

2.2. Невстановлення строків проведення підприємствами інвентаризації викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та подання відповідних звітів призвело до проведення такої інвентаризації лише для отримання дозволу.

2.3. Нормативно-правовими актами передбачено різні одиниці виміру граничнодопустимих/дозволених обсягів викидів забруднюючих речовин ( $\text{мг/м}^3$ , г/год, г/сек та тонн/рік), що не сприяло достовірності даних щодо обсягів таких викидів та ускладнювало контроль за правильністю нарахування та сплати екологічного податку.

2.4. Потребують приведення у відповідність норми:

- пункту 250.3 статті 250 Податкового кодексу щодо надання переліків підприємств, установ, організацій, фізичних осіб-підприємців, яким в установленому порядку видано дозволи на спеціальне водокористування, із нормами статті 49 Водного кодексу у частині органу, який видає зазначені дозволи;

- статті 31 Закону України від 24.02.1994 № 4004 „Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення” в частині визначення статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі санітарного законодавства;

- пункту 3 Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302, із нормами частини сьомої статті 11 Закону України від 16.10.1992 № 2707 „Про охорону атмосферного повітря” в частині строку дії дозволу на викиди.

2.5. Окремі нормативно-правові акти містять посилання на органи Мінприроди, Держсанепідслужбу та її територіальні органи, що припинили свою діяльність, а отже, потребують відповідного нормативного врегулювання. Зокрема, це постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302 та наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.1994 № 116 „Про затвердження Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами”.

**3. ДФС не забезпечено на належному рівні організації та проведення дієвих заходів із постійного контролю за повнотою обліку платників екологічного податку, подання ними податкової звітності та дотримання норм законодавства в частині повноти і своєчасності сплати податку, що призвело до низької результативності контрольно-перевірочної роботи і недонаходжень до державного бюджету екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти.**

**3.1.** ДФС не володіє достовірними даними щодо кількості платників екологічного податку, якими подано податкову звітність та які мають дозволи на викиди в атмосферне повітря та спеціальне водокористування, зокрема, протягом 2015–2017 років подавали звітність за викиди в атмосферне повітря на понад **21,0 тис.** платників **більше**, ніж мали відповідні дозволи, а за скиди у водні об'єкти, навпаки, звітували на **0,3–0,4 тис. менше**, ніж мали дозволи на спеціальне водокористування.

**3.2.** Протягом 2015–2017 років територіальними органами ДФС не забезпечено якісної контрольно-перевірочної роботи за дотриманням суб'єктами господарювання – платниками екологічного податку за викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти вимог податкового законодавства. Внаслідок низької якості проведення документальних перевірок і підготовки матеріалів за їх результатами до зведеного бюджету надійшло лише **0,7 відс.** (1,0 млн грн) донарахованих сум екологічного податку, а отже **результативність перевірок, проведених органами ДФС, дуже низька.**

В адміністративному та судовому порядку платниками оскаржувалися **56,6 відс.** донарахованих сум грошових зобов'язань з екологічного податку. За результатами судового провадження **75 відс. рішень прийнято на користь платників податків.**

**3.3.** Аудитом у ГУ ДФС у Донецькій області встановлено, що за двома позовами Волноваської об'єднаної державної податкової інспекції Донецьким окружним адміністративним судом прийнято рішення про стягнення на

**користь місцевого бюджету** податкового боргу з екологічного податку (виник в результаті несплати підприємством 178,2 млн грн задекларованих податкових зобов'язань за I квартал 2015 року – III квартал 2016 року) шляхом розстрочення заборгованості строком на 60 місяців, **що створило ризики втрати державним бюджетом 35,6 млн грн надходжень** (20 відс. розподілених коштів відповідно до Бюджетного кодексу).

**3.4.** Аудитом у ГУ ДФС у Вінницькій та Івано-Франківській областях встановлено незастосування протягом 2015–2016 років їх підпорядкованими органами **штрафних санкцій за несвоєчасне подання платниками податків податкової звітності з екологічного податку у сумі 2,4 тис. грн та неподання податкової звітності з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря (32 платниками) та скиди у водні об'єкти (53 платниками),** якими отримано дозволи на викиди та спеціальне водокористування. В ході проведення контрольньо-аналітичного заходу **трьома платниками** подано податкову звітність, до державного бюджету надійшло **10,4 тис. гривень**.

**Крім того, встановлено 42 випадки заниження в поданій податковій звітності ставок екологічного податку за викиди/скиди, як наслідок, за розрахунками, існують ризики заниження нарахування податкових зобов'язань на загальну суму 806,6 тис. гривень.** Під час проведення контрольньо-аналітичного заходу платниками подано уточнюючі податкові декларації за 2015–2017 роки, в яких у **15 випадках** збільшено суми екологічного податку на **1,9 тис. грн,** та **20 декларацій** – із уточненими кодами забруднюючих речовин, що не вплинуло на задекларовані податкові зобов'язання (на 802,0 тис. гривень).

**3.5.** За результатами зіставлення даних статистичної звітності № 2-ТП (повітря) (річна), документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів для підприємств, звітів про інвентаризацію викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, звітності за формою № 2ТП-водгосп (річна) виявлено непоодинокі випадки неподання платниками податкової звітності при одночасному звітуванні ними до органів статистики/органів Держводагентства про здійснені викиди/скиди, як наслідок, ймовірна сума заниження нарахувань екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти до зведеного бюджету, за розрахунками, становила **2,9 млн грн** (у тому числі **0,6 млн грн до державного бюджету**).

Неподання податкової звітності/декларування обсягів викидів діоксиду вуглецю платниками екологічного податку не в повному обсязі призвело до ймовірних недонаходжень податку до зведеного бюджету у 2016 році, за розрахунками, у сумі **1,3 млн грн,** у тому числі **0,3 млн грн до державного бюджету**.

Під час проведення контрольньо-аналітичного заходу **36 платниками подано уточнюючі декларації екологічного податку,** згідно з якими задекларовано до сплати **59,2 тис. грн,** **96 платників** повідомили про намір подати уточнюючу статистичну звітність за формою 2-ТП (повітря) (річна).

**3.6.** Встановлено випадки скорочення декларування обсягів викидів забруднюючих речовин суб'єктами господарювання, до складу яких входили



цукрові заводи як одні з найбільших забруднювачів Вінницької області, за одночасного зростання обсягів виробництва цукру, при цьому окремими з них не декларувалися обсяги викидів двоокису вуглецю.

Так, при збільшенні виробництва цукру у 2017 році порівняно з 2016 роком на 7–10 відс., платниками задекларовано зниження обсягів викидів на 17–25 відс., наявні розрахункові ризики зниження обсягу викидів забруднюючих речовин та двоокису вуглецю – **89,8 тис. тонн**, та як наслідок, податкового зобов'язання з екологічного податку за викиди у сумі **177,1 тис. гривень**.

**4. Заходи державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря, охорони вод, раціонального використання та відтворення водних ресурсів, що здійснювались Держекоінспекцією та її територіальними органами, були неефективними та не сприяли запобіганню порушенням законодавства у цій сфері.**

За результатами значної кількості проведених перевірок територіальними органами Держекоінспекції (32,7 тис.) до державного бюджету **надійшло лише 18,3 відс.** (7,5 млн грн) у сфері охорони атмосферного повітря та **11,3 відс.** (83,3 млн грн) у сфері охорони вод, раціонального використання та відтворення водних ресурсів загальної суми пред'явлених претензій та позовів за шкоду, заподіяну атмосферному повітрю/водним ресурсам.

**Результативність проведення територіальними органами Держекоінспекції** перевірок природоохоронного законодавства у 2017 році, порівняно з 2015 роком, **знижено у 16 разів**.

## ПРОПОЗИЦІЇ

1. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти.

2. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати доручити:

– Мінприроди, Мінфіну, ДФС відповідно до своєї компетенції опрацювати питання та підготувати відповідні пропозиції до законодавства щодо збільшення розміру ставок екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти, застосування інших додаткових інструментів впливу на суб'єктів господарювання, зокрема ефективних економічних методів стимулювання з метою охорони навколишнього природного середовища та зменшення обсягів викидів та скидів забруднюючих речовин;

– Мінагрополітики підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до законодавства з метою правового врегулювання визначення статусу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у галузі санітарного законодавства;

– Мінприроди:

підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо: встановлення строків проведення підприємствами інвентаризації викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря та подання відповідних звітів; узгодження норм пункту 3 Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302, із нормами частини сьомої статті 11 Закону України від 16.10.1992 № 2707 „Про охорону атмосферного повітря” в частині строку дії дозволу на викиди; внесення змін до нормативно-правових актів, які містять посилання на органи державної влади, що припинили свою діяльність внаслідок адміністративної реформи, зокрема, Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій і громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302; Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.1994 № 116;

разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади забезпечити реалізацію Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 616;

– Мінфіну:

підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо узгодження норм пункту 250.3 статті 250 Податкового кодексу стосовно надання переліків підприємств, установ, організацій, фізичних осіб-підприємців, яким в установленому порядку видано дозволи на спеціальне водокористування, із нормами статті 49 Водного кодексу у частині органу, який видає зазначені дозволи;

розробити та затвердити методику прогнозування надходжень екологічного податку, зокрема, за викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти;

спільно з ДФС опрацювати питання внесення змін до Податкового кодексу стосовно диференціації ставок екологічного податку в розрізі регіонів України та коефіцієнтів, що застосовуються до ставок податку за понаднормативні викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та понадлімітні скиди у водні об'єкти; доцільності запровадження обов'язку для платників екологічного податку на викиди в атмосферне повітря надавати разом з податковою декларацією екологічного податку копію статистичні звітності про охорону атмосферного повітря за формою № 2-ТП (повітря) (річна).

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України та рекомендувати:

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

- забезпечити розроблення та затвердження порядку обліку суб'єктів господарювання, які отримали дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами;

- розглянути питання щодо внесення змін до нормативно-правових актів з метою уніфікації системи одиниць виміру граничнодопустимих/дозволених обсягів викидів забруднюючих речовин (мг/м<sup>3</sup>, г/год, г/сек, тонн/рік);

- ініціювати розроблення та введення в експлуатацію ліцензійного програмного забезпечення для реєстрації та обліку виданих (переоформлених, анульованих) дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами та на спеціальне водокористування із накопиченням матеріалів, поданих суб'єктами господарювання, та їх отриманням і можливістю доступу до них заінтересованими органами державної влади;

- забезпечити відновлення обліку суб'єктів господарювання, які одержали до 01.01.2015 дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (щодо об'єктів першої–третьої груп) та на спеціальне водокористування, чинні (діючі) у 2015–2017 роках.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

- розробити та вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

забезпечити:

- прийняття відповідних управлінських рішень щодо начальників ГУ ДФС у Вінницькій та Івано-Франківській областях в частині недотримання вимог податкового законодавства при здійсненні контролю за повнотою і своєчасністю сплати до державного бюджету екологічного податку за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти;

- проведення моніторингу поданої податкової звітності з екологічного податку і здійснення контролю за територіальними органами щодо опрацювання ними переліків суб'єктів господарювання, якими отримано дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та спеціальне водокористування;

- належну координацію дій територіальних органів ДФС із здійсненням дієвих заходів щодо встановлення фактичної кількості платників екологічного

податку, повноти нарахування та своєчасності його сплати, погашення податкового боргу;

– належну координацію і взаємодію її територіальних органів при проведенні ними претензійно-позовної роботи, зокрема в частині стягнення до бюджету сум податкового боргу, встановити контроль за щомісячною сплатою ПАТ „Донбасенерго” розстроченої суми податкового боргу з екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об’єкти;

– підвищення якості та ефективності контрольної-перевірочної роботи територіальних органів з питань адміністрування екологічного податку за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скиди у водні об’єкти.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об’єкти надіслати Державній екологічній інспекції України та рекомендувати:

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

– забезпечити підвищення якості та ефективності державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря, охорони і раціонального використання води, відтворення і охорони водних ресурсів та надання органам ДФС фактів порушень законодавства за його результатами.

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

Член Рахункової палати

Ц. Г. Огонь

**ОПИС**  
**ідентифікованих ризиків та їх можливі наслідки щодо забезпечення повноважень**  
**органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження**  
**екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти**

№ п/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
1	Не розроблено та не затверджено Мінприроди порядку обліку суб'єктів господарювання, які мають дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря	Втрата контролю за обсягами викидів забруднюючих речовин та дотриманням суб'єктами господарювання умов щодо охорони атмосферного повітря.	Середній
2	Відсутність здійснення Мінприроди єдиного обліку виданих (переоформлених) дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря.	Втрата контролю за обсягами викидів забруднюючих речовин та дотриманням суб'єктами господарювання умов щодо охорони атмосферного повітря. Недонадходження до державного бюджету.	Середній
3	Донецьким окружним адміністративним судом за двома позовами Волноваської ОДПІ прийнято рішення про стягнення на користь місцевого бюджету податкового боргу з екологічного податку.	Недонадходження до державного бюджету.	Високий
4	Незабезпечення ДФС на належному рівні організації та проведення заходів її територіальними органами з постійного контролю за повнотою обліку платників екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти.	Незалучення до оподаткування усіх платників екологічного податку. Недонадходження до державного бюджету.	Середній
5	Незастосування територіальними органами ДФС штрафних санкцій за неподання/несвоєчасне подання платниками податкової звітності з екологічного податку.	Недонадходження до державного бюджету.	Високий
6	Відсутність ефективної системи контролю за повнотою та своєчасністю надходжень екологічного податку за викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти.	Недонадходження до державного бюджету.	Високий
7	Відсутність взаємодії та обміну інформацією між Мінприроди, обласними (Київською міською) державними адміністраціями, органами Держекоінспекції та ДФС.	Суб'єкти господарювання не декларують або декларують не у повному розмірі обсяги викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти. Недонадходження до державного бюджету.	Середній

**Ставки податку за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин  
стаціонарними джерелами забруднення**

Таблиця 1

**За викиди в атмосферу окремих забруднюючих речовин**

Назва забруднюючої речовини	Основна ставка податку, грн/т (п. 243.1 ПКУ)			
	з 01.04.2014	з 01.01.2016	з 01.01.2017	з 01.01.2018
Азоту оксиди	1553,79	1968,65	2204,89	2451,84
Аміак	291,41	369,22	413,53	459,85
Ангідрид сірчистий	1553,79	1968,65	2204,89	2451,84
Ацетон	582,83	738,45	827,06	919,69
Бенз (о) пірен	1977992,51	2506116,51	2806850,49	2121217,74
Бутилацетат	349,96	443,4	496,61	552,23
Ванадію п'ятиокис	5828,32	7384,48	8270,62	9196,93
Водень хлористий	58,54	74,17	83,07	92,37
Вуглецю окис	58,54	74,17	83,07	92,37
Вуглеводні	87,81	111,26	124,61	138,57
Газоподібні фтористі сполуки	3846,95	4874,09	5458,98	6070,39
Тверді речовини	58,54	74,17	83,07	92,37
Кадмію сполуки	12298,01	15581,58	17451,37	19405,92
Марганець та його сполуки	12298,01	15581,58	17451,37	19405,92
Нікель та його сполуки	62658,23	79387,98	88914,54	98872,97
Озон	1553,79	1968,65	2204,89	2451,84
Ртуть та її сполуки	65863,81	83449,45	93463,38	103931,28
Свинець та його сполуки	65863,81	83449,45	93463,38	103931,28
Сірководень	4993,53	6326,8	7086,02	7879,65
Сірковуглець	3245,03	4111,45	4604,82	5120,56
Спирт н-бутиловий	1553,79	1968,65	2204,89	2451,84
Стирол	11346,13	14375,55	16100,62	17903,89
Фенол	7052,52	8935,54	10007,8	11128,67
Формальдегід	3846,95	4874,09	5458,98	6070,39
Хром та його сполуки	41413,2	52850,62	59192,69	65822,27
Двоокис вуглецю (п. 234.3 ПКУ)	0,26	0,33	0,37	0,41

Таблиця 2

**За викиди в атмосферу забруднюючих речовин (сполук), на які встановлено клас  
небезпечності (крім тих, які увійшли в табл. 1)**

Назва забруднюючої речовини	Основна ставка податку, грн/т (п. 243.2 ПКУ)			
	з 01.04.2014	з 01.01.2016	з 01.01.2017	з 01.01.2018
I	11113,26	14080,5	15770,16	17536,42
II	2545,11	3224,65	3611,61	4016,11
III	379,22	480,47	538,13	598,4
IV	87,81	111,26	124,61	138,57

Продовження додатка 2

Таблиця 3

За викиди в атмосферу забруднюючих речовин (сполук) залежно від установлених орієнтовно безпечних рівнів (крім тих, які увійшли в табл.1)

Назва забруднюючої речовини	Основна ставка податку, грн/т (п. 243.3 ПКУ)			
	з 01.04.2014	з 01.01.2016	з 01.01.2017	з 01.01.2018
Менше 0,0001	467807,81	592712,5	663838	738187,86
0,0001 - 0,001 (включно)	40081,78	50783,62	56877,65	63247,95
0,001 - 0,01 (включно)	5536,9	7015,25	7857,08	8737,07
0,01 - 0,1 (включно)	1553,79	1968,65	2204,89	2451,84
Понад 0,1	58,54	74,17	83,07	92,37

Таблиця 4

Ставки податку за скиди окремих забруднюючих речовин у водні об'єкти

Назва забруднюючої речовини	Основна ставка податку, грн/т (п. 245.1 ПКУ)			
	з 01.04.2014	з 01.01.2016	з 01.01.2017	з 01.01.2018
Азот амонійний	1020,6	1293,1	1448,27	1610,48
Органічні речовини (за показниками БСК 5)	408,5	517,57	579,68	644,6
Завислі речовини	29,27	37,09	41,54	46,19
Нафтопродукти	6003,94	7606,99	8519,83	9474,05
Нітрати	87,81	111,26	124,61	138,57
Нітрити	5012,61	6350,98	7113,1	7909,77
Сульфати	29,27	37,09	41,54	46,19
Фосфати	815,72	1033,52	1157,54	1287,18
Хлориди	29,27	37,09	41,54	46,19

Таблиця 5

Ставки податку за скиди у водні об'єкти забруднюючих речовин, на які встановлено гранично допустиму концентрацію або орієнтовно безпечний рівень впливу (крім речовин, зазначених у табл.4)

Гранично допустима концентрація забруднюючих речовин або орієнтовно безпечний рівень впливу (мг/літр)	Основна ставка податку, грн/т (п. 245.2 ПКУ)			
	з 01.04.2014	з 01.01.2016	з 01.01.2017	з 01.01.2018
до 0,001 (включно)	106936,91	135489,06	151747,75	168743,5
0,001 - 0,1 (включно)	77534,45	98236,15	110024,49	122347,23
0,1 - 1 (включно)	13366,96	16935,94	18968,25	21092,69
1 - 10 (включно)	1360,37	1723,59	1930,42	2146,63
понад 10	272,33	345,04	386,44	429,72

Примітка. За скиди забруднюючих речовин у ставки та озера ставки податку збільшуються у 1,5 раза.

**Суб'єкти господарювання, які мають найбільші нарахування та надходження екологічного податку за викиди забруднюючих речовин у атмосферне повітря (за ККДБ 19010100) до державного бюджету за 2015–2017 роки**

млн грн

<b>№ з/п</b>	<b>Код ЄДРПОУ</b>	<b>Назва платника</b>	<b>Нарахування</b>	<b>Надходження</b>
1	23269555	ПАТ „ДТЕК Західенерго”	263,5	267,0
2	00130872	ПАТ „ДТЕК Дніпроенерго”	213,6	223,2
3	31831942	ТОВ „ДТЕК Східенерго”	200,5	221,8
4	22927045	ПАТ „Центренерго”	182,5	189,7
5	23343582	ПАТ „Донбасенерго”	79,6	38,7
6	24432974	ПАТ „Арселорміттал Кривий Ріг”	37,2	37,2
7	00191129	ПрАТ „Маріупольський металургійний комбінат імені Ілліча”	33,4	33,4
8	00204033	ПАТ „Черкаське хімволокно”	16,2	16,2
9	05393043	ПАТ „Дніпровський металургійний комбінат”	9,4	9,4
10	30019801	ПАТ „Укртрансгаз”	6,1	5,6
<b>Всього за цими платниками</b>			<b>1 042,0</b>	<b>1 042,2</b>
<b>Сума по Україні</b>			<b>1 347,6</b>	<b>1 376,1</b>
<b>Питома вага, відс.</b>			<b>77,3</b>	<b>75,7</b>