

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО

рішенням Рахункової палати
від 03.12.2019 № 36-3

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання державних
коштів, спрямованих на досягнення цілей Базельської конвенції
про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних
відходів та їх видаленням**

Київ 2019

Рахункова палата від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (стаття 98 Конституції України).

Організацію, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначає Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII “Про Рахункову палату”.

Цим законом встановлено, що повноваження, покладені на Рахункову палату Конституцією України, здійснюються через провадження заходів державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) забезпечується Рахунковою палатою шляхом здійснення фінансового аудиту, аудиту ефективності, експертизи, аналізу та інших контрольних заходів.

Рахункова палата застосовує у своїй діяльності основні принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI) у частині, що не суперечить Конституції та законам України.

Список скорочень

Держстат	Державна служба статистики України
Держекоінспекція	Державна екологічна інспекція України
ДФС	Державна фіскальна служба України
Євростат	Статистична служба Європейського Союзу
ЄС	Європейський Союз
Мінприроди	Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінекоенерго	Міністерство енергетики та захисту довкілля України
Базельська конвенція	Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням
Угода про асоціацію	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
ВОА	Вищі органи аудиту
Закон № 187	Закон України від 05.03.1998 № 187/98 “Про відходи”
Закон № 803	Закон України від 01.07.1999 № 803-XIV “Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням”
Закон № 2530	Закон України від 06.09.2018 № 2530-VIII “Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України”
Закон № 222	Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII “Про ліцензування видів господарської діяльності”
Постанова № 574	Постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2000 № 574 “Про призначення компетентного органу та виділеного центру для виконання цілей Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням”
Постанова № 829	Постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 “Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади”
Постанова № 1120	Постанова Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120 “Про затвердження Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням і Жовтого та Зеленого переліків відходів”

Положення 1120	Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120
Порядок № 118	Постанова Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 118 “Про затвердження Порядку подання декларації про відходи та її форми”
Повідомлення	Письмова згода (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів
Висновок щодо відходів Зеленого переліку УКТ ЗЕД	Висновок щодо того, чи підпадають відходи Зеленого переліку відходів, які є об'єктом експорту або імпорту, під дію пунктів 6–33 Положення 1120, чи не підпадають Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності
КПКВК 2401270	КПКВК 2401270 “Здійснення природоохоронних заходів”
КПКВК 2405010	КПКВК 2405010 “Керівництво та управління у сфері екологічного контролю”
КПКВК 3507010	КПКВК 3507010 “Керівництво та управління в сфері фіскальної політики”

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	6
РЕЗЮМЕ АУДИТУ	9
1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ ТА СТАН РЕАГУВАННЯ НА ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ З ЦЬОГО ПИТАННЯ	12
2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ВИМОГ БАЗЕЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО КОНТРОЛЬ ЗА ТРАНСКОРДОННИМ ПЕРЕВЕЗЕННЯМ НЕБЕЗПЕЧНИХ ВІДХОДІВ ТА ЇХ ВИДАЛЕННЯМ	16
3. СТАН ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ БАЗЕЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО КОНТРОЛЬ ЗА ТРАНСКОРДОННИМ ПЕРЕВЕЗЕННЯМ НЕБЕЗПЕЧНИХ ВІДХОДІВ ТА ЇХ ВИДАЛЕННЯМ	24
3.1. <i>Стан забезпечення контролю за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням</i>	25
3.2. <i>Стан забезпечення контролю за поводженням з небезпечними відходами</i>	38
4. СТАН ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, СПРЯМОВАНИХ НА ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ БАЗЕЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ	46
ВИСНОВКИ	50
РЕКОМЕНДАЦІЇ	57

ПРЕАМБУЛА

Підстава для аудиту

Статті 4 і 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 “Про Рахункову палату”, План роботи Рахункової палати на 2019 рік, Спільне положення про співробітництво при проведенні міжнародного аудиту стану дотримання вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням (аудит виконання рекомендацій), підписане вищими органами аудиту Республіки Польща, Словацької Республіки та України 30.08.2018.

Мета аудиту:

Встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо:

- виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);
- виконання Україною вимог та досягнення цілей Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням;
- законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень у цій сфері;
- продуктивності, економності та результативності використання бюджетних коштів.

Предмет аудиту:

Кошти державного бюджету, спрямовані за бюджетними програмами КПКВК 2401270 “Здійснення природоохоронних заходів”, КПКВК 2405010 “Керівництво та управління у сфері екологічного контролю” та КПКВК 3507010 “Керівництво та управління в сфері фіскальної політики” в частині забезпечення виконання завдань і заходів, пов’язаних з виконанням Україною вимог та досягненням цілей Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням (далі – Базельська конвенція); фінансова, бюджетна, статистична та інша звітність, нормативно-правові акти, розпорядчі та інші документи, а також аналітичні матеріали, що стосуються мети та цілей аудиту.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту:

- **часові:** період, охоплений аудитом, – 2017–2018 роки та I півріччя 2019 року. З окремих питань під час аудиту проаналізовано дані станом на 01.10.2019 та станом на 15.11.2019;
- **територіальні:** міста Київ, Львів, Луцьк, Одеса.

Термін виконання аудиту: вересень-листопад 2019 року.

Методи збирання даних, що застосовувалися під час аудиту: аналіз нормативно-правових актів, розпорядчих та службових документів, пов’язаних з предметом аудиту, документів щодо організації роботи та виконання покладених на об’єкти аудиту завдань, статистичної, фінансової та бюджетної звітності; проведення заходів зовнішнього контролю на визначених об’єктах

аудиту; опитування, направлення запитів, обстеження та порівняння, отримання усних і письмових пояснень посадових осіб об'єктів аудиту.

Джерела інформації: законодавчі та нормативно-правові акти, що регламентують предмет аудиту; запити, паспорти бюджетних програм, плани, кошториси, звітність об'єктів аудиту; статистична, аналітична та довідкова інформація, ділове листування об'єктів аудиту, повідомлення ЗМІ.

Система критеріїв аудиту:

При здійсненні аудиту застосовано сукупність критеріїв, систематизованих за напрямками дослідження та характером причинно-наслідкового зв'язку¹ і спрямованих на виявлення ознак, достатніх для розкриття мети аудиту.

Критеріями аудиту є орієнтири, ідентифіковані як зразки для відповідних процесів, та вимоги, визначені нормативно-правовими актами.

Визначення критеріїв аудиту здійснено з урахуванням:

- ідентифікації ризиків досліджуваної сфери;
- правового забезпечення досліджуваної сфери діяльності і виявлення показників, які вказують на відповідність законам та нормативно-правовим актам;
- розпорядчих і регламентуючих документів, аналітичних, звітних і статистичних матеріалів та виявлення для відповідних досліджуваних процесів норм, нормативів, планових показників.

Обрані критерії ґрунтуються на принципах достовірності, об'єктивності, корисності, зрозумілості, порівняння, повноти та прийнятності.

Ідентифіковані ризики:

▪ **Правові ризики**, які мали вплив на своєчасність та повноту прийняття управлінських рішень у частині виконання міжнародних зобов'язань України, пов'язаних з виконанням Базельської конвенції, зокрема відсутність:

- плану (або іншого програмного документа) щодо імплементації, виконання вимог та досягнення цілей Базельської конвенції в Україні;
- затверджених положень про компетентний орган та виділений центр для виконання цілей Базельської конвенції;
- законодавчо визначеної вимоги проведення передліцензійної перевірки матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання в сфері поводження з небезпечними відходами;
- передбаченої відповідальності за порушення вимог порядку здійснення контролю за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням під час їх експорту з України, імпорту в Україну чи транзиту через територію України;
- визначеного переліку документів, який необхідно подати до міністерства з метою отримання висновку щодо того, чи підпадають відходи Зеленого переліку відходів, які є об'єктом експорту або імпорту, під дію пунктів 6-33 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затвердженого постановою

¹ Під терміном причинно-наслідковий зв'язок розуміється зв'язок між дією і певним наслідком.

Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120, чи не підпадають;

- квот на ввезення в Україну відходів як вторинної сировини для утилізації,

- а також неузгодженість нормативно-правових актів в частині здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України.

▪ **Організаційні ризики**, які мали вплив на стан формування та реалізації державної політики у сфері здійснення контролю за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням, зокрема:

- відсутність інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, щодо фактичного перетину кордонів України об'єктом, який переміщує небезпечні відходи, а також контролю за переміщенням небезпечних відходів її територією;

- неконтрольоване перевезення небезпечних відходів у зв'язку з відсутністю екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні діяльності внутрішніх митниць;

- невжиття заходів до забезпечення своєчасної сплати внесків до бюджетів міжнародних організацій згідно з умовами участі в них.

▪ **Фінансові ризики**, які мали вплив на своєчасність та повноту прийняття управлінських рішень та ефективність використання коштів державного бюджету, зокрема:

- відсутність видатків державного бюджету на забезпечення екологічного контролю з метою виконання міжнародних зобов'язань України як сторони Базельської конвенції;

- невикористання коштів державного бюджету, запланованих для сплати Україною членських внесків до Цільового фонду для Базельської конвенції та забезпечення участі України у заходах з виконання міжнародних зобов'язань України як сторони Базельської конвенції;

- відсутність видатків державного бюджету на заходи, пов'язані з забезпеченням екологічно безпечного збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів та небезпечних хімічних речовин, у тому числі непридатних або заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин, твердого ракетного палива.

▪ Часткове виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих за результатами попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю.

Критерії оцінки, які використовувалися під час аудиту:

щодо законності, своєчасності та повноти прийняття управлінських рішень – дотримання об'єктами аудиту норм чинного законодавства, яке регулює предмет аудиту;

щодо ефективності – продуктивність – співвідношення між результатами діяльності розпорядника бюджетних коштів і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету; *результативність* – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності розпорядника бюджетних коштів запланованим результатам;

економність – досягнення розпорядником бюджетних коштів запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів (відповідно до статті 4 Закону України “Про Рахункову палату”).

Об’єкти аудиту: Міністерство екології та природних ресурсів України (з 03.09.2019 – Міністерство енергетики та захисту довкілля України), Волинська, Одеська та Львівська митниці Державної фіскальної служби України.

Направлено запити на отримання інформації до таких органів:

Державна фіскальна служба України (листи від 10.09.2019 № 03-2522 та від 02.10.2019 № 03-2724), Державна екологічна інспекція України (лист від 10.09.2019 № 03-2523), Державна служба статистики України (лист від 10.09.2019 № 03-2524), Національна поліція України (лист від 10.09.2019 № 03-2525), обласні державні адміністрації (лист від 21.10.2019 № 03-2867).

За результатами аудиту складено чотири акти.

РЕЗЮМЕ АУДИТУ

Стрімкий економічний розвиток та науково-технічний прогрес останніх десятиліть **спричиняє зростання обсягів утворення та накопичення небезпечних відходів в усіх країнах світу**, в тому числі і в Україні. Це обумовлює **надзвичайну важливість контролю за небезпечними відходами, а саме, за їх збиранням, зберіганням, обробленням, утилізацією, видаленням, знешкодженням, захороненням та перевезенням, у тому числі транскордонним.**

Усвідомлюючи зростаючу загрозу здоров’ю людини і навколишньому середовищу, 187 країн світу приєдналися до Базельської конвенції, яка, перш за все, **спрямована на захист навколишнього середовища та життя й здоров’я людей** від впливу небезпечних відходів.

Україна, як сторона Базельської конвенції, вживає заходів для **досягнення її основних цілей, але зростання обсягів накопичення відходів, у тому числі небезпечних**, і надалі створює суттєві ризики нанесення шкоди як навколишньому середовищу, так і здоров’ю населення України.

Так, згідно з даними Державної служби статистики України (далі – Держстат), станом на 01.01.2019 в Україні накопичено вже майже 13 млрд тонн небезпечних відходів, у тому числі 12,2 млн тонн відходів I–III класів небезпеки². Крім того, на території України зберігається понад 8 тис. тонн непридатних та заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин³.

Аудит засвідчив, що протягом останніх трьох років Міністерством екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди) видано повідомлень та висновків **на імпорт в Україну:**

- 21 450 тонн небезпечних відходів (у тому числі 12 450 тонн відходів,

² Статистичний збірник “Довкілля України за 2018 рік”// Державна служба статистики України, 2019.

³ Згідно з даними, наданими Мінекоенерго під час аудиту.

брухту відпрацьованих акумуляторних батарей та 9000 тонн відпрацьованих олив), що відносяться до розділу А Жовтого переліку відходів, з яких імпортовано 5 036,52 тонн, або 23,5 відс. обсягів, наданих Мінприроди повідомлень на імпорт;

- відходів пневматичних шин в кількості 381,0 тис. шт. та 1535,6 тонн, у тому числі непридатних для відновлення, які включені до розділу Б Жовтого переліку відходів та потребують окремого розгляду;

- відходів Зеленого переліку відходів, зокрема: відходи макулатури та картону – більше 3 587,4 тис. тонн; відходи та брухт чорних металів – більше 1524,6 тис. тонн, відходи поліетилену та інші пластикові відходи – більше 1 098,8 тис. тонн; відходи тютюну, тютюнова жилка та пил – більше 82,2 тис. тонн, відходи какао-бобів – 21,0 тис. тонн тощо.

Крім того, Мінприроди видано повідомлень на експорт 19350 тонн небезпечних відходів розділу А Жовтого переліку, в тому числі 16200 тонн шлаку, що містить мідь, 1500 тонн відпрацьованих свинцево-кислотних акумуляторних батарей, 150 тонн відходів та брухту електричних та електронних вузлів “відпрацьовані елементи живлення” та 1500 тонн агрохімічних відходів, що містять небезпечні речовини, у тому числі пестициди. Мінприроди також надавались висновки на експорт відходів Зеленого переліку, переважно: висівки зернових культур та похідні продукти зернопереробки (6 146,3 тис. тонн), брухт чорних та кольорових металів (1 303,6 тис. тонн); відходи деревини (3 648,8 тис. куб. м, та 1049,4 тис. тонн); шлак доменний та що містить залишки різних металів (мідь, алюміній, цинк, кремній, феронікель тощо) (1272,3 тис. тонн) брухт дорогоцінних металів (456,7 тонн).

У 2016 році Рахункова палата провела аудит виконання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням та у своїх рекомендаціях акцентувала увагу на наявності ризиків неконтрольованого ввезення в Україну небезпечних відходів, а також на необхідності нагального вирішення питань із забезпечення контролю за транскордонним переміщенням відходів, ідентифікацією відходів та їх знищенням, а також координації діяльності відповідальних органів виконавчої влади та обміну інформацією між ними. Як засвідчив проведений аудит, з 2016 року основні рекомендації Рахункової палати залишились невиконаними.

Проведеним аудитом також встановлено, що стан формування державної політики у цій сфері є недостатнім для її ефективної реалізації.

Крім того, недостатньо високою є дієвість державного контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів, у тому числі, через недоліки правового, організаційного та матеріально-технічного забезпечення.

Зокрема, є потреба у нормативно-правовому врегулюванні питань щодо визначення: переліку документів, необхідних для отримання висновку щодо безпечності відходів; порядку окремого розгляду та затвердження квот на

ввезення на територію України відходів як вторинної сировини для подальшої їх утилізації.

Державний контроль за транскордонним перевезення небезпечних відходів, у тому числі, в пунктах пропуску через митний кордон України, задіяними органами державної виконавчої влади здійснювався неефективно та за відсутності визначеного переліку документів, необхідного для отримання висновку щодо безпечності відходів, відсутності визначеного порядку окремого розгляду та затверджених квот на ввезення на територію України відходів як вторинної сировини для подальшої їх утилізації, що супроводжується неналежним організаційним і матеріально-технічним забезпеченням.

Обов'язковий державний екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні дії внутрішніх митниць з 05.10.2018 Держекоінспекцією взагалі не здійснюється. Обов'язковість пломбування контейнера з небезпечними відходами в пункті пропуску через державний кордон на в'їзді в Україну, а також перевірка схоронності пломби в пункті пропуску через державний кордон на виїзді з України не передбачена.

Інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, щодо фактичного транзиту небезпечних відходів територією України та перетину кордонів України, а також контролю за переміщенням небезпечних відходів територією України не передбачене, що створює ризики незабезпечення схоронності вантажів з небезпечними відходами під час їх транзиту територією України та нанесення шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю населення.

Крім того, відсутність законодавчо визначеної вимоги проведення передліцензійної перевірки матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання в сфері поводження з небезпечними відходами створює ризики порушення умов поводження з небезпечними відходами, виникнення несанкціонованих звалищ небезпечних відходів.

Крім того, станом на 15.11.2019 за Україною рахується заборгованість за 2018–2020 роки в загальному обсязі 15 888,0 дол. США, що свідчить про невиконання Україною взятих зобов'язань за міжнародною угодою. При цьому кошти державного бюджету як на здійснення природоохоронних заходів, так і на забезпечення екологічного контролю за транскордонним переміщенням небезпечних відходів органами виконавчої влади не планувалися.

Таким чином, вимоги Базельської конвенції виконуються не в повному обсязі, зокрема, не забезпечується на належному рівні контроль за транскордонним перевезенням відходів, їх ідентифікація та видалення.

1. ПЕРЕДУМОВИ ПРОВЕДЕННЯ АУДИТУ ТА СТАН РЕАГУВАННЯ НА ПРОПОЗИЦІЇ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ З ЦЬОГО ПИТАННЯ

Небезпечні відходи можуть становити підвищений ризик для здоров'я людини та навколишнього середовища, якщо не забезпечити поводження з ними в безпечний спосіб.

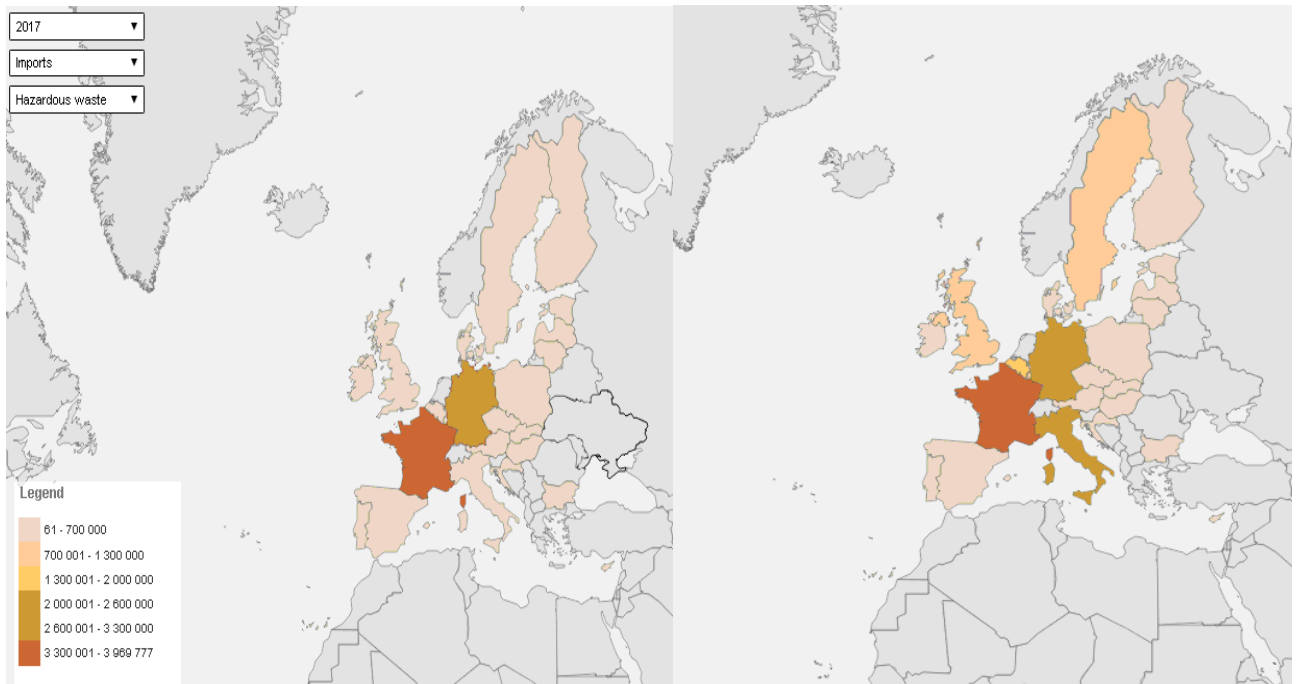
Результатом усвідомлення глобальності проблем утворення та накопичення відходів, у тому числі небезпечних, їх утилізації та захоронення, а також відповідальності держав за екологічні наслідки своєї діяльності перед іншими державами, особливо перед тими, що розвиваються, стало підписання 22.03.1989 у м. Базель, Швейцарська Конфедерація, Базельської конвенції, яка вступила в дію 05.05.1992. Станом на 2019 рік сторонами Базельської конвенції є 187 країн світу та Європейський союз. Україна приєдналась до Базельської конвенції в 1999 році.

За останніми даними Євростату, опублікованими на його офіційному сайті⁴, серед відходів, що утворилися в ЄС-28 у 2016 році, **100,7 млн тонн** (4,0 відс. загальної кількості) були віднесені до небезпечних відходів. У 2016 році частка небезпечних відходів у загальному обсязі утворених відходів становила менше **10,0 відс. у всіх державах-членах ЄС, крім Естонії та Болгарії, де вона становила, відповідно, 39,9 відс. та 11,1 відс. загальної кількості.** В Україні в 2016 році утворилося 295,9 млн тонн відходів, у т. ч. 0,6 млн тонн – І–ІІІ класів небезпеки, що становить 0,5 відс. обсягу небезпечних відходів, утворених країнами ЄС, та 0,2 відс. – загального обсягу в Україні.

Разом із зростанням обсягів небезпечних відходів збільшується їх експорт. Так, за останні п'ятнадцять років експорт усіх зареєстрованих відходів (небезпечних та безпечних) в ЄС збільшився втричі, з **6,3 млн тонн у 2001 році до 21,6 млн тонн у 2016 році.** Крім небезпечних, зазначені відходи містять змішані побутові відходи, залишки від спалювання побутових відходів та деякі інші види відходів, про які згідно з Регламентом (ЄС) № 1013/2006 про відходи **необхідно повідомляти перед відвантаженням. Обсяг переміщення небезпечних відходів у зазначений період з країн-членів ЄС в інші держави-члени ЄС або з країн ЄС збільшився на 63 відс. – з 4,0 млн тонн у 2001 році до 6,5 млн тонн в 2016 році, досягнувши максимуму в 2007 році – 8,1 млн тонн.**

Інтерактивна карта потоку транскордонних відвантажень, розміщена на сайті Євростату, показує, серед іншого, кількість відходів, що ввозяться та вивозяться з кожної з країн-членів ЄС (рис. 1).

⁴ Дані доступні на офіційному сайті Євростату:
<https://www.ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Waste_shipment>.



Імпорт небезпечних відходів до країн ЄС

Експорт небезпечних відходів з країн ЄС

Рис. 1. Карта потоку транскордонних відвантажень небезпечних відходів з та до країн-членів ЄС в 2017 році

Так, найбільшими експортерами небезпечних відходів з країн-членів ЄС є Франція, Німеччина, Італія, Швеція, Велика Британія та Бельгія. Найбільшими імпортерами є Франція та Німеччина.

За проаналізований період передбачався експорт з України небезпечних відходів до Франції, Німеччини, Польщі та Румунії та імпорт з Молдови, Алжиру та Нігерії.

Враховуючи, що **Базельська конвенція спрямована на поліпшення загального стану поводження з небезпечними відходами та уникнення можливих негативних наслідків, дотримання її вимог має сприяти економічному розвитку України шляхом впровадження ефективної системи поводження з небезпечними відходами, а також економії бюджетних коштів в результаті недопущення незаконного обігу небезпечних відходів.**

Рахунковою палатою в 2007 році в рамках міжнародного тристороннього аудиту, проведеного спільно з ВОА Республіки Польща та Словацької Республіки, досліджувалися питання стану виконання Базельської конвенції.

У 2016 році Рахунковою палатою проведено національний аудит виконання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням, результати якого засвідчили необхідність нагального вирішення питань із забезпечення контролю за транскордонним переміщенням відходів, ідентифікації відходів та їх знищення, а також координації діяльності відповідальних центральних органів виконавчої влади та обміну інформацією між ними. Неврегульованість зазначених питань створювала ризики неконтрольованого ввезення в Україну небезпечних відходів.

З урахуванням глобальності проблем утворення та накопичення відходів, у тому числі небезпечних, БОА України та Республіки Польща 30.08.2018 у місті Львові було підписано Львівську декларацію співробітництва та партнерства, яка стала своєрідним зверненням до БОА країн – підписантів Базельської конвенції, у тому числі до БОА, учасників робочої групи EUROSAI з аудиту коштів, виділених на попередження та ліквідацію наслідків катастроф, щодо проведення у рамках зазначеної робочої групи після 2020 року міжнародного аудиту виконання вимог Базельської конвенції, з залученням до його участі більш широкого кола БОА.

На цій же зустрічі БОА України, Словаччини та Польщі, які у 2007 році провели міжнародний тристоронній аудит стану виконання Базельської конвенції, домовилися про проведення міжнародного аудиту виконання рекомендацій, наданих за результатами попереднього тристороннього аудиту, на тему: “Транскордонне перевезення відходів в світлі положень Базельською конвенції” та підписали Спільне положення про співробітництво.

Зазначене вище стало передумовами проведення Рахунковою палатою у 2019 році національного аудиту ефективності використання державних коштів, спрямованих на досягнення цілей Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням, при проведенні якого, зокрема, встановлено часткове виконання **рекомендацій Рахункової палати** за результатами попереднього аудиту (2016 року), а саме:

- рекомендації виконано в частині перекладу Базельської конвенції, створення єдиного реєстру дозвільних документів, а також розроблення та впровадження законодавчо визначених баз даних у сфері поводження з небезпечними відходами;

- рекомендації, які спрямовані на посилення здійснення екологічного контролю, є невиконаними, зокрема, у зв'язку із зміною законодавства, а саме: щодо розроблення Порядку взаємодії між Державною фіскальною службою та Державною екологічною інспекцією у частині відбору зразків для проведення лабораторних аналізів на відповідність складу вантажу наявній документації; Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць; Порядку пломбування контейнера з небезпечними відходами у пункті пропуску через державний кордон на в'їзді в Україну. У той же час унормування вказаних питань залишається актуальним та потребує негайного вирішення з урахуванням повноважень органів виконавчої влади, визначених законодавством;

- рекомендації, які є невиконаними, або виконані у спосіб, який не узгоджується з законом, що не сприяє належному виконанню функцій:

- Загальнодержавну програму поводження з відходами на 2013 – 2020 роки, концепцію якої схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 22-р та проєкт якої підготовлено Мінприроди, не прийнято.

***Довідково.** Згідно із статтею 6 Закону України від 25.06.1991 № 1264-XII “Про охорону навколишнього природного середовища” (із змінами та доповненнями) з метою*

проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України з організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу здійснюється розроблення та прийняття державних цільових, міждержавних та місцевих програм.

Забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами, відповідно до Закону України від 05.03.1998 № 187/98 “Про відходи”, віднесено до компетенції Кабінету Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 “Про ефективне використання державних коштів” **передбачено припинення підготовки проєктів нових державних цільових програм** або внесення змін до затверджених цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету (крім окремо визначених).

У той же час, розпорядженнями Кабінету Міністрів України схвалено Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року (від 08.11.2017 № 820-р) та затверджено Національний план управління відходами до 2030 року (від 20.02.2019 № 117-р).

Національним планом управління відходами до 2030 року передбачено виконання семи заходів у частині формування державної політики у сфері небезпечних відходів, п’ять з яких повинні бути виконані протягом шестимісячного терміну після прийняття закону про відходи;

- перелік (класифікатор) відходів із встановленими класами небезпеки не затверджено;
- положення про компетентний орган не прийнято;
- виділений центр, як передбачено вимогами Базельської конвенції, не створено.

Таким чином, обсяги небезпечних відходів, накопичених в Україні, є значними. Зростають обсяги небезпечних відходів і в країнах ЄС, як і зростають обсяги відходів, що ввозяться та вивозяться з кожної з країн, у тому числі, країн – членів ЄС і України. У зв’язку з цим в Україні значно збільшуються екологічні ризики для навколишнього природного середовища, а отже і для людини. Це є суттєвим викликом для держави, особливо в умовах, коли в Україні стан формування державної політики у сфері поводження з небезпечними відходами є недостатнім для її ефективної реалізації. Зазначене посилює ризики незабезпечення належного контролю за збиранням, зберіганням, обробленням, утилізацією, видаленням, знешкодженням, захороненням та перевезенням небезпечних відходів, у тому числі і транскордонним.

Як наслідок, дотримання Україною вимог Базельської конвенції та досягнення її цілей є як суспільною необхідністю, так і запорукою забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, а отже, збереження генофонду Українського народу, як визначено Конституцією України.

2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ВИМОГ БАЗЕЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО КОНТРОЛЬ ЗА ТРАНСКОРДОННИМИ ПЕРЕВЕЗЕННЯМИ НЕБЕЗПЕЧНИХ ВІДХОДІВ ТА ЇХ ВИДАЛЕННЯМ

Україна приєдналась до Базельської конвенції відповідно до Закону України від 01.07.1999 № 803-XIV “Про приєднання України до Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням” (далі – Закон № 803).

Відповідно до статті 2 Базельської конвенції та з метою реалізації вимог Закону № 803, постановою Кабінету Міністрів України від 29.03.2000 № 574 “Про призначення компетентного органу та виділеного центру для виконання цілей Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням” (далі – Постанова № 574) **Міністерство екології та природних ресурсів призначено компетентним органом і виділеним центром для виконання цілей цієї Конвенції.**

Зі свого боку, Мінприроди наказом від 08.10.2013 № 419 “Щодо виконання функцій виділеного центру для виконання цілей Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням” здійснення функцій виділеного центру для виконання цілей Базельської конвенції віднесло до завдань *Департаменту екологічної безпеки і дозвільної системи.*

Наказом Мінприроди від 14.12.2016 № 511 “Про призначення відповідальних контактних осіб з питань впровадження та виконання Базельської, Роттердамської та Стокгольмської конвенцій” **призначено відповідальних осіб з питань виконання Базельської конвенції:**

- представником компетентного органу (Competent Authority) – директора Департаменту екологічної безпеки Мінприроди;
- відповідальною контактною особою (Focal point) – начальника відділу дозвільно-ліцензійної діяльності та контролю Департаменту екологічної безпеки Мінприроди.

При цьому, станом на час проведення аудиту, **положення про компетентний орган та виділений центр розроблені не були.**

План заходів для забезпечення виконання функцій виділеного центру Базельської конвенції протягом 2017–2019 років не затверджувався.

Довідково. Відповідно до наказу Мінприроди від 13.11.2013 № 462 “Про затвердження плану заходів та складу робочої групи для забезпечення виконання функцій Виділеного центру Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням” передбачено шість заходів, серед яких:

- підготовка офіційного повідомлення Секретаріату Базельської конвенції через МЗС України про призначення Мінприроди виділеним центром Конвенції – до кінця 2013 року;
- підготовка Мінприроди і подання до Секретаріату звіту про імплементацію Конвенції за 2011 рік – до кінця 2013 року;
- підготовка і подання Секретаріату щорічного звіту за попередній рік про імплементацію Конвенції в установлений термін – щорічно до 31 грудня поточного року;

- визначення директора Департаменту екологічної безпеки та дозвільної системи посадовою особою, яка зазначається в щорічному звіті про імплементацію Конвенції як відповідальна за його підготовку і подання Секретаріату – постійно;
- залучення, у разі необхідності, фахівців державних підприємств, що належать до сфери управління Мінприроди, до підготовки щорічної інформації для передачі Секретаріату – постійно;
- визначення джерела інформації для підготовки щорічних звітів – постійно.

Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р, передбачено прийняття необхідних рішень щодо **утворення єдиного центру із забезпечення виконання міжнародних конвенцій, що регулюють питання поводження з небезпечними відходами та речовинами**, створивши умови ефективного виконання зобов'язань, що випливають із членства України в Базельській конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням (1989), Роттердамській конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин (1998), Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднення (2001) та Мінаматській конвенції про ртуть (2017).

Довідково. Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному вебсайті Секретаріату Базельської конвенції⁵, з метою сприяння виконанню трьох конвенцій (Базельської, Роттердамської та Стокгольмської) Конференціями сторін протягом декількох років приймалися рішення, спрямовані на посилення співробітництва та координації діяльності між конвенціями. Таким чином, було створено основу для так званого процесу синергії.

Для підготовки спільних рекомендацій була створена Спеціальна робоча група з питань посилення співробітництва та координації діяльності між Базельською, Роттердамською та Стокгольмською конвенціями, до якої увійшли 45 представників Сторін (по 15 з кожної з трьох конвенцій). У цілому, рішення про посилене співробітництво та координацію діяльності між трьома конвенціями були розглянуті та прийняті Конференціями сторін трьох конвенцій протягом 2008 – 2009 років.

У 2013 році Конференції сторін трьох конвенцій схвалили організацію спільного Секретаріату та матричний підхід до управління, а також прийняли рекомендації щодо подальших дій. У 2015 році були прийняті узгоджені рішення з питань технічної допомоги, регіональних центрів, програм роботи бюджетів трьох конвенцій та спільної діяльності.

Крім того, одним із заходів Національного плану управління відходами до 2030 року, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20.02.2019 № 117-р, також **передбачено утворення в 2019 році єдиного центру із забезпечення виконання міжнародних конвенцій, що регулюють питання поводження з небезпечними відходами та речовинами**.

Слід зазначити, що на чергових нарадах і позачерговій спільній нараді Конференції сторін Базельської, Роттердамської і Стокгольмської конвенцій, що відбулась в м. Женева, Швейцарська Конфедерація (з 28.04.2013 по 10.05.2013), прийнято **рішення** про спільну діяльність (так званий “синергізм”)

⁵ Інформація доступна на офіційному сайті Секретаріату Базельської конвенції: <http://www.brsmeas.org/Decisionmaking/Overview/SynergiesProcess/tabid/2615/language/en-US/Default.aspx>.

та перехід від трьох окремих секретаріатів цих конвенцій з програмною структурою до єдиного секретаріату трьох конвенцій з матричною структурою, організованою за основними функціональними напрямками.

Довідково. Секретаріати Базельської та Стокгольмської конвенцій управляються Програмою ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП) і розташовані в м. Женева, Швейцарська Конфедерація. У 2012 році Секретаріати Базельської та Стокгольмської конвенцій, а також частина ЮНЕП Секретаріату Роттердамської конвенції **перейшли з трьох окремих секретаріатів із програмною структурою до єдиного Секретаріату з матричною структурою, що обслуговує три конвенції.**

У той же час, станом на 15.11.2019 **зазначене рішення не реалізоване, відповідна постанова Кабінету Міністрів України не прийнята.** Як наслідок, рішення, прийняті на Конференції сторін, Україною не впроваджуються, що створює іміджеві ризики України як сторони Базельської конвенції.

Слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829 “Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” (далі – Постанова № 829) **Міністерство екології та природних ресурсів перейменовано на Міністерство енергетики та захисту довкілля України.**

Крім того, пунктом 9 Постанови № 829 визначено **десятиденний строк** забезпечення підготовки і внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо **внесення** до актів законодавства **змін**, що впливають з цього документа.

Довідково. Відповідно до Положення про Міністерство енергетики та захисту довкілля України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.01.2015 № 32 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 847), Мінекоенерго є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який, зокрема, забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища, екологічної та в межах повноважень, передбачених законом, біологічної і генетичної безпеки.

Визначені зазначеним Положенням основні завдання та зобов'язання Мінекоенерго охоплюють питання контролю за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, які були покладені на Мінприроди.

Мінекоенерго направило на погодження до центральних органів виконавчої влади проєкт постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України”, який передбачає зміну назви Мінприроди на Мінекоенерго, зокрема, в Положенні 1120 (лист від 11.11.2019 № 5/1-11/12387-19 про проєкт акта Уряду).

У той же час, **Мінекоенерго не ініційовано внесення відповідних змін до Постанови № 574, чим не дотримано термінів, визначених пунктом 9 Постанови № 829.**

Пунктом 3 статті 13 Базельської конвенції визначено, що сторони відповідно до національних законів і правил через Секретаріат передають Конференції сторін **до кінця кожного календарного року доповідь за попередній календарний рік.**

Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному вебсайті Секретаріату Базельської конвенції, **доповідь України за 2017 рік подано**

лише 8 серпня 2019 року, тобто із суттєвим запізненням, фактично під час проведення Рахунковою платою цього заходу зовнішнього фінансового контролю, чим не дотримано вимог Базельської конвенції.

Станом на 15.11.2019 доповідь України за 2018 рік на офіційному вебсайті Секретаріату Базельської конвенції ще не розміщена.

За результатами чотирнадцятої наради Конференції сторін Базельської конвенції прийнято рішення, зокрема, щодо подальших дій з метою поліпшення ефективності Базельської конвенції через підтримку цілей “Поправки про заборону”. Зазначена поправка забороняє перевезення небезпечних відходів із розвинених країн, які ратифікували поправку, до країн, що розвиваються, і таким чином, захищає вразливі країни від шкідливого імпорту небезпечних відходів, якими вони не можуть управляти в екологічно обґрунтований спосіб. Такі поправки набирають чинності з 05.12.2019, а отже, **потребуватимуть ратифікації Україною.**

Довідково. Крім того, на чотирнадцятій нараді Конференції сторін Базельської конвенції також ухвалено рішення щодо внесення змін до Додатків II, VIII та IX, які стосуються пластикових відходів, твердих побутових відходів, а також залишків спалювання твердих побутових відходів. Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному сайті Секретаріату Базельської конвенції, ці зміни набирають чинності з 1 січня 2021 року.

Делегація України під час участі у чотирнадцятій нараді Конференції сторін підтримала прийняття зазначених вище рішень.

Згідно із статтею 1 Закону України від 05.03.1998 № 187/98 “Про відходи”⁶ (далі – Закон № 187) **термін небезпечні відходи** вживається в такому значенні – **відходи**, що мають такі фізичні, хімічні, біологічні чи інші небезпечні властивості, **які створюють або можуть створити значну небезпеку для навколишнього природного середовища і здоров'я людини та які потребують спеціальних методів і засобів поводження з ними.**

Статтею 34 Закону № 187 визначено, що всі небезпечні відходи за ступенем їх шкідливого впливу на навколишнє природне середовище та на життя і здоров'я людини поділяються на чотири класи і підлягають обліку.

Клас відходів визначається виробником відходів відповідно до нормативно-правових актів, що затверджуються **центральною владою, що забезпечує формування державної політики у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, за погодженням із центральною владою, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.**

Слід відмітити, що **поділ відходів на чотири класи небезпеки:** I–й клас – речовини (відходи) надзвичайно небезпечні; II–й клас – речовини (відходи) високо небезпечні; III–й клас – речовини (відходи) помірно небезпечні; IV–й клас – речовини (відходи) мало небезпечні **визначався Державними санітарними правилами та нормами 2. Комунальна гігієна. 2.7. Ґрунт, очистка**

⁶ З урахуванням змін і доповнень, внесених Законом № 2530.

населених місць, побутові та промислові відходи, санітарна охорона ґрунту. “Гігієнічні вимоги щодо поводження з промисловими відходами та визначення їх класу небезпеки для здоров'я населення” ДСанПіН 2.2.7.029-9, виданими Головним державним санітарним лікарем України від 01.07.1999 № 29, **які втратили чинність з 16.09.2014.**

Національним планом управління відходами до 2030 року (розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.02.2019 № 117-р) передбачено розроблення та затвердження **порядку віднесення відходів до категорії небезпечних** у шестимісячний строк після затвердження Національного переліку відходів, який в свою чергу передбачений до затвердження у шестимісячний строк після прийняття закону про управління відходами, який станом на 15.11.2019 не прийнято.

Мінприроди неодноразово зверталось до Міністерства охорони здоров'я (листами від 29.03.2017 №5/26-7/2373-17 та від 16.05.2018 № 5/4-7/4914-18) щодо необхідності розроблення нормативно-правового акта з визначення класу небезпеки відходів.

При цьому Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, як центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику, зокрема, у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення, зазначеного нормативного акта, як це передбачено статтею 34 Закону № 187, не затверджено.

Отже, з 2014 року відсутній нормативний акт, який встановлює клас небезпеки для кожного найменування відходу в Україні та відповідність їх перелікам відходів, визначених Базельською конвенцією.

Довідково. На сьогодні клас небезпеки відходів встановлюється залежно від вмісту в них високотоксичних речовин розрахунковим методом або згідно з переліком відходів, наведених у Державному класифікаторі відходів. На всі види відходів розробляється технічний паспорт згідно з Міждержавним стандартом ДСТУ-2195-93, дія якого поширюється на 10 країн СНД.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106 “Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” (далі – Угода про асоціацію) затверджено План заходів з виконання зазначеної Угоди про асоціацію, який визначає, у тому числі, низку заходів за напрямом навколишнє природне середовище, які стосуються **прийняття національного законодавства** та формування системи управління відходами в Україні.

Плановий термін виконання більшості таких заходів завершується жовтнем 2019 року, проте відповідно до Звіту Мінприроди про виконання Угоди про асоціацію за II квартал 2019 року фактично зазначені заходи виконано лише в частині схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні та затвердження Національного плану управління відходами. У той же час, зволікання з прийняттям закону про відходи не дозволяє розробити підзаконні акти, у тому числі з питань, які впливатимуть із

закону. Як наслідок, виникають ризики неефективного контролю за управлінням небезпечними відходами та за їх переміщенням.

На виконання міжнародних зобов'язань України, що впливають з її участі у Базельській конвенції, та з метою забезпечення дотримання вимог екологічної безпеки під час транскордонних перевезень небезпечних відходів, постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120 затверджено Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням (далі – Положення 1120), яке визначає порядок здійснення такого контролю під час експорту з України, імпорту в Україну чи транзиту через територію України небезпечних відходів.

Зазначеною постановою також затверджено **Жовтий та Зелений переліки відходів**. Зокрема, до Жовтого переліку відносяться відходи, які визначені як небезпечні (розділ А), та відходи, які потребують окремого розгляду (розділ Б).

До **Зеленого переліку** включено відходи, для транскордонного переміщення яких **не вимагається письмове повідомлення** компетентних органів заінтересованих держав⁷. Це має підтверджуватися Висновком Мінприроди, а відсутність у відходах небезпечних складників повинна підтверджуватися відповідним документом, що супроводжує їх транскордонне перевезення.

Разом з тим аудитом встановлено, що нормативними актами не визначено **суб'єкта контролю за упакуванням, маркуванням і транспортуванням відповідно до загальноприйнятих і загальновизнаних міжнародних правил**.

Як наслідок, не виконуються вимоги пункту 7 статті 4 Базельської конвенції, якою, зокрема, вимагається, щоб небезпечні або інші відходи, які є об'єктом транскордонного перевезення, *упаковувалися, маркувалися і транспортувалися відповідно до загальноприйнятих і загальновизнаних міжнародних правил і норм пакування, маркування і транспортування, і щоб враховувалася відповідна міжнародно визнана практика*.

Слід зазначити, що постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 № 1212 внесено зміни до Положення 1120, якими, зокрема, визначено, що **наявність в Україні потужностей для утилізації або видалення небезпечних відходів не може бути перешкодою для прийняття рішення про експорт** небезпечних відходів з метою їх утилізації або видалення. Таким чином, **може бути вирішено проблему з накопичуванням непридатних пестицидів та їх безпечної утилізації шляхом транскордонного переміщення небезпечних відходів**.

Аудитом також встановлено, що окремі вимоги Положення 1120 не узгоджуються з іншими нормативно-правовими актами.

⁷ За винятком випадків, коли вони містять матеріали, наведені у додатку 2 Положення 1120, в таких кількостях, що можуть виявляти небезпечні властивості, а також якщо транскордонні перевезення таких відходів підпадають під державне регулювання у заінтересованих державах.

Так, пунктом 29 **Положення 1120 визначено**, що пломбування контейнера (у разі потреби) з небезпечними відходами в пункті пропуску через державний кордон на в'їзді в Україну, а також перевірка схоронності пломби в пункті пропуску через державний кордон на виїзді з України здійснюється **підрозділами Державної екологічної інспекції Мінприроди**.

Водночас, у зв'язку з набранням чинності Законом України від 06.09.2018 № 2530-VIII “Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України” (далі – Закон № 2530), **внесено зміни до низки нормативних актів України**.

Так, до 04.10.2018 здійснення екологічного та радіологічного контролю товарів і транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон, було віднесено до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів, згідно із частиною першою статті 20² Закону № 1264.

Після набрання чинності (з 04.10.2018) Законом № 2530 зазначений пункт Закону № 1264 викладено в такій редакції: *“здійснення у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України **перевірки дотримання вимог законодавства про радіаційну безпеку у разі виявлення органом (підрозділом) Державної прикордонної служби України транспортних засобів, вантажів та іншого майна з перевищенням допустимого рівня іонізуючого випромінювання та надання дозволу або заборони на пропуск через державний кордон України транспортних засобів, вантажів та іншого майна за результатами такої перевірки**”*.

Крім того, відповідно до статті 319 Митного кодексу України **товари**, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту), **можуть підлягати заходам офіційного контролю**. При цьому заходи офіційного контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України проводяться органами доходів і зборів шляхом попереднього документального контролю.

Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236, одним із завдань ДФС визначає **забезпечення здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю щодо товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також контролю за переміщенням культурних цінностей у формі попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України**.

Таким чином, Держекоінспекція та її територіальні органи більше не наділені повноваженнями на здійснення екологічного контролю у пунктах пропуску через митний кордон України. У той же час, вилучення

обов'язкового екологічного контролю з переліку заходів офіційного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України створює значні ризики порушення умов транскордонного переміщення небезпечних відходів та, відповідно, нанесення шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю населення України.

Доповненнями до статті 31 Митного кодексу України визначено, що центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну податкову та митну політику, **забезпечує створення та функціонування єдиної автоматизованої інформаційної системи органів доходів і зборів, автоматизованої системи митного оформлення та єдиного державного інформаційного вебпорталу “Єдине вікно для міжнародної торгівлі”.**

Довідково. Механізм “єдиного вікна” – механізм взаємодії декларантів, їх представників та інших заінтересованих осіб з органами доходів і зборів, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечує можливість одноразового подання в електронному вигляді через єдиний державний інформаційний вебпортал “Єдине вікно для міжнародної торгівлі” документів та/або відомостей з метою дотримання вимог щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України.

При цьому прикінцевими та перехідними положеннями Закону № 2530 Кабінету Міністрів України доручено, зокрема, протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом доопрацювання програмного забезпечення для функціонування єдиної автоматизованої інформаційної системи органів доходів і зборів України, автоматизованої системи управління ризиками, автоматизованої системи митного оформлення та створення єдиного державного інформаційного вебпорталу “Єдине вікно для міжнародної торгівлі”.

В цілому єдиний державний інформаційний вебпортал “Єдине вікно для міжнародної торгівлі” забезпечує, зокрема, **передавання уповноваженими державними органами, установами і організаціями відповідних дозвільних документів** щодо переміщення через митний кордон України у формі електронних документів, засвідчених електронним цифровим підписом.

Ця інформація надає можливість здійснення координації органами доходів і зборів проведення заходів офіційного контролю уповноваженими органами та має використовуватися для прийняття відповідних рішень щодо пропуску товарів, транспортних засобів через митний кордон України.

Адміністратором та держателем єдиного державного інформаційного вебпорталу “Єдине вікно для міжнародної торгівлі” визначено центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику. При цьому в ході проведення аудиту в Мінекоенерго (до 02.09.2019 – Мінприроди) встановлено наявність технічних проблем запровадження механізму “єдиного вікна” та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон.

Так, запропонована ДФС програма містить суперечності стосовно відомостей, які необхідно вносити. Зокрема, за інформацією представників Мінекоенерго, до програми неможливо внести всі дані, які містяться у виданих повідомленнях на транскордонне перевезення небезпечних відходів, як це

передбачено додатком 3 Положення 1120, через відсутність необхідної кількості полів для заповнення.

Зі свого боку, Мінприроди інформувало ДФС про типи дозвільних документів та надавало їх візуальні приклади (листом № 44417/12/1-18 від 28.01.2019). **Проте станом на 15.11.2019 технічні проблеми запровадження механізму “єдиного вікна” ДФС не вирішені.**

Отже, чинні нормативно-правові акти потребують удосконалення та узгодження з метою забезпечення виконання Україною вимог Базельської конвенції. Зокрема необхідно:

- розробити положення про компетентний орган та виділений центр, з урахуванням рішень щодо спільної діяльності секретаріатів трьох конвенцій (Базельської, Роттердамської та Стокгольмської);
- нормативно визначити суб'єкт контролю за пакуванням, маркуванням і транспортуванням відповідно до загальноприйнятих і загальновизнаних міжнародних правил поводження з небезпечними відходами;
- прийняти постанову Кабінету Міністрів України про утворення єдиного центру із забезпечення виконання міжнародних конвенцій, що регулюють питання поводження з небезпечними відходами та речовинами;
- внести зміни до Постанови № 574 у зв'язку з перейменуванням Мінприроди на Мінекоенерго;
- розробити Національний перелік відходів, із встановленням класу небезпеки для кожного найменування відходу в Україні;
- внести зміни до Положення 1120 з урахуванням змін функцій Держекоінспекції в частині здійснення екологічного контролю у пунктах пропуску через митний кордон України.

Невідповідності та недостатність нормативно-правових документів, якими регулюються питання виконання Україною вимог Базельської конвенції, створюють ризики екологічно необґрунтованого використання відходів, що підпадають під її регулювання.

3. СТАН ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ БАЗЕЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ ПРО КОНТРОЛЬ ЗА ТРАНСКОРДОННИМ ПЕРЕВЕЗЕННЯМ НЕБЕЗПЕЧНИХ ВІДХОДІВ ТА ЇХ ВИДАЛЕННЯМ

Базельська конвенція спрямована на встановлення суворого контролю за транскордонним перевезенням небезпечних і інших відходів для захисту здоров'я людини і навколишнього середовища від шкідливих наслідків, які можуть виникнути в результаті утворення і використання цих відходів.

З огляду на зобов'язання, прийняті Україною при приєднанні до Базельської конвенції, доцільно виокремити такі напрями вжиття заходів для досягнення її цілей:

- *скорочення транскордонного переміщення небезпечних і інших відходів до мінімуму, відповідно до вимог їх екологічно обґрунтованого використання;*
- *переробка та утилізація небезпечних та інших відходів якомога ближче до джерела їх утворення та екологічно безпечним методом;*

- зведення до мінімуму утворення небезпечних і інших відходів (з точки зору як кількості, так і потенційної небезпеки).

3.1. Стан забезпечення контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням

Порядок здійснення контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням в Україні врегульований Положенням 1120 і з 2016⁸ року не змінювався, за винятком внесення змін щодо дозволу на експорт небезпечних відходів з метою їх утилізації/видалення, навіть за наявності відповідних потужностей в Україні.

Пунктом 6 Положення 1120 визначено, що **контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням базується на процедурі письмового повідомлення компетентних органів заінтересованих держав про будь-яке транскордонне перевезення небезпечних відходів і отримання від них письмової згоди на здійснення перевезення.**

Здійснення контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням відповідно до вимог Положення 1120 представлено на схемі (рис. 2).

Дія пунктів 6–33 Положення 1120 поширюється на такі відходи, що є об'єктом транскордонного перевезення:

➤ **небезпечні відходи, що включені до розділу А Жовтого переліку відходів, затвердженого Постановою № 1120;**

➤ **відходи, які потребують окремого розгляду, що включені до розділу Б Жовтого переліку відходів, затвердженого зазначеною постановою;**

➤ **відходи, що включені до Зеленого переліку відходів і є об'єктом транскордонного перевезення, у разі, коли вони містять матеріали в таких кількостях, що можуть виявляти небезпечні властивості, наведені у переліку небезпечних властивостей⁹, а також якщо транскордонні перевезення таких відходів підпадають під державне регулювання у заінтересованих державах.**

В інших випадках відходи, включені до Зеленого переліку відходів, не підпадають під дію пунктів 6–33 цього Положення.

⁸ Звіт про результати аудиту виконання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням затверджено рішенням Рахункової палати від 11.05.2016 № 10-3.

⁹ Перелік небезпечних властивостей затверджено наказом Міністерства екології та природних ресурсів України від 16.10.2000 № 165 (zareestrovaniy u Ministerstvi yustitsii Ukraini 02.11.2000 za № 770/4991).



Рис. 2. Схема здійснення контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням

Таким чином, відповідно до Положення 1120 Мінприроди видає:

- **письмову згоду (повідомлення)** на транскордонне перевезення небезпечних відходів з Жовтого та Зеленого переліків відходів (далі – Повідомлення) (пункти 3, 4);

- **висновок** щодо того, чи підпадають відходи Зеленого переліку відходів, які є об'єктом експорту або імпорту, під дію пунктів 6–33 Положення 1120, чи не підпадають (далі – Висновок щодо відходів Зеленого переліку) (пункт 4).

Усього за *період 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року* Мінприроди видано **25 Повідомлень** та **4 044 Висновки** щодо відходів Зеленого переліку з терміном дії один рік.

Зокрема, Мінприроди видано:

- **вісім повідомлень трьом суб'єктам господарювання на імпорт в Україну 21 450 тонн небезпечних відходів**, у тому числі 12 450 тонн відходів, брухту відпрацьованих акумуляторних батарей (А 1160) з **Республіки Молдова** та **Нігерії** та 9000 тонн відпрацьованих олив (А 3020) з **Алжиру**;

- **14 повідомлень восьми суб'єктам господарювання на експорт 19350 тонн небезпечних відходів**, у тому числі 16 200 тонн шлаку, що містить мідь (А 1100), до **Німеччини**, 1500 тонн відпрацьованих свинцево-кислотних акумуляторних батарей (А 1160) до **Румунії**, 150 тонн відходів та брухту електричних та електронних вузлів “відпрацьовані елементи живлення” (А 1180) до **Польщі** та 1500 тонн агрохімічних відходів, що містять небезпечні речовини, у тому числі, що містять пестициди (А 4030), до **Франції**;

- **три повідомлення двом суб'єктам на транзит територією**

України 620 тонн небезпечних відходів з Республіки Молдова до Німеччини та Польщі, в тому числі 570 тонн агрохімічних відходів, що містять небезпечні речовини, у тому числі, що містять пестициди (А 4030), та 50 тонн упаковки, що містить небезпечні речовини (А 4130).

Аудитом встановлено, що інформація щодо транзиту територією України небезпечних відходів в Мінекоенерго відсутня. Згідно з наданими суб'єктами господарювання до Мінприроди документами про перевезення, протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року в Україну імпортовано 5 тис. тонн небезпечних відходів та експортовано – 0,066 тис. тонн.

У той же час, за даними ДФС (лист вх. № 1682/05 від 26.09.2019) транзит територією України небезпечних відходів, переміщених через митний кордон України протягом 2017–2018 років та I півріччя 2019 року, загалом становив 6,3 тис. тонн, імпорт небезпечних відходів – 7001,2 тис. тонн та експорт – 3216,8 тис. тонн.

Отже, наведені дані свідчать про недостатність забезпечення відповідальними органами влади державного контролю за транскордонним переміщенням небезпечних відходів та інформування уповноваженого органу виконання вимог Базельської конвенції про здійснення операцій в сфері поводження з небезпечними відходами.

Крім того, проведенням аудитом, встановлено низку порушень щодо забезпечення контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням, зокрема:

щодо імпортних операції ввезення в Україну небезпечних відходів аудитом встановлено, що Мінприроди, незважаючи на відсутність в ліцензійній справі¹⁰ підтвердження суб'єктом господарювання заявленої при отриманні повідомлення потужності з переробки відпрацьованих олив (30 000 тонн/на рік), наявності фактів встановлення невідповідності матеріально-технічної бази відомостям, які були заявлені в документах для отримання ліцензії, надало згоду на імпорт цим суб'єктом господарювання 9000 тонн небезпечних відходів – відпрацьованих олив, чим не дотримано вимоги підпункту “в” пункту 20 Положення 1120 та створено ризики ввезення в Україну небезпечних відходів з метою їх зберігання чи захоронення.

Довідково. Мінприроди за результатами проведення позапланового заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання у сфері поводження з відходами вимог ліцензійних умов провадження господарської діяльності з

¹⁰ У ліцензійній справі наявні два технологічні регламенти оброблення та утилізації відпрацьованих олив: ТР377289925.001:2014, прийнятий Генеральним директором суб'єкта господарювання в 2014 році, продуктивність лінії зазначена в обсязі 120 тонн на рік та ТР 377289925.001:2014, затверджений комерційним директором суб'єкта господарювання 31.08.2018 з продуктивністю 12 000 тонн на рік. Загальний об'єм резервуарного парку: сировини (відпрацьована олива) – 650 куб. м, легка оливна фракція – 75 куб. м, середня оливна фракція – 150 куб. м, важка оливна фракція – 75 куб. м.

поводження з небезпечними відходами складено Акт № 38/17 від 16.11.2017, відповідно до якого **встановлено ряд порушень**, зокрема: тара для зберігання відходів не містить найменування виду відходу та позначення класу небезпеки відходів; **відсутність у повному обсязі копій підтвердних документів**, засвідчених підписом керівника суб'єкта господарювання, що дають можливість ідентифікувати матеріально-технічну базу; ліцензіатом не забезпечено герметизацію в місцях зберігання небезпечних відходів; промислові майданчики для тимчасового зберігання відходів не захищені від дії атмосферних опадів та вітру; у місцях зберігання відходів **відсутні будь-які стаціонарні чи пересувні вантажно-розвантажувальні механізми**. Починаючи з 2014 року підприємством жодного разу не подавались щорічні зміни до реєстрової карти.

Станом на 01.10.2019 суб'єктом господарювання не надано до Мінприроди відомостей, передбачених пунктом 23 Положення 1120. При цьому до перевірки наданий лист суб'єкта господарювання № 07/08 від 08.08.2019, яким останній інформує Мінприроди про те, що за період отримання дозволу 07.02.2019 та на дату листа транскордонне перевезення вантажу не здійснювалось.

Зокрема, як встановлено аудитом, протягом **17 років залишається невирішеним питання екологічно безпечної утилізації та зберігання відходів нейтралізованих гудронних залишків, імпортованих у 2002 році з Угорщини з метою утилізації**, які за інформацією Львівської обласної державної адміністрації (лист від 30.10.2019 № 5/6-6968/0/2-19/3-31) **зберігаються на території області в загальному обсязі 20 тис. тонн;**

щодо експортних операцій вивезення з України небезпечних відходів аудитом встановлено:

- **недотримання Мінприроди вимог пункту 7 Положення 1120, зокрема** видача повідомлень на експорт небезпечних відходів експортерам, які звернулися до Мінприроди з офіційним листом у термін менший ніж **70 днів до запланованої дати першого перевезення;**

- надання Мінприроди повідомлень на експорт небезпечних відходів за контрактом, в якому відсутні відомості, визначені абзацами другим-четвертим підпункту “г” статті 7 Положення 1120;

- відсутність визначених пунктом 14 Положення 1120 копій документів про перевезення, які експортер/повідомник зобов'язаний надсилати компетентним органам заінтересованих держав за три дні до кожного відправлення;

- відсутність в Мінекоенерго інформації про одержання **німецькою стороною небезпечних відходів та підтвердження закінчення операцій з утилізації/видалення відходів протягом 180 днів після отримання відходів, як це передбачено Положенням 1120 та укладеними договорами.**

При цьому відповідальність за недотримання експортером вимог пункту 14 Положення 1120 щодо надання копій документів про перевезення до кожного відправлення небезпечних відходів не визначена.

Зазначимо, в письмовій згоді (повідомленні) на експорт шлаку, що містить мідь, з України до Німеччини транзитом через територію Республіки Польщі вказані пункти перетину кордону “Рава-Равська – Гребенне”, “Ягодин – Дорогуськ”. Як встановлено аудитом, за даними Волинської митниці ДФС за період **2017–2018 років та станом на 01.10.2019, згідно з виданими**

Мінприроди повідомленнями, через міжнародний пункт пропуску для автомобільного сполучення “Ягодин – Дорогуськ” (в режимі вивезення) **було здійснено 306 перевезень небезпечних відходів**, які включені до розділу А Жовтого переліку відходів в загальному обсязі **6 462,7 тонни п'ятьма суб'єктами господарювання**.

Слід зазначити, що під час аудиту, керуючись Спільним положенням про співробітництво при проведенні міжнародного аудиту стану дотримання вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням (аудит виконання рекомендацій), підписаним вищими органами аудиту Республіки Польща, Словацької Республіки та України, електронним листом від 07.11.2019 № 03-37/12-1 представники Рахункової палати звернулись до **ВОА Польща щодо надання інформації про фактичний транзит небезпечних відходів** (шлак, що містить мідь, клас небезпеки 4, номер та код згідно з переліком Базельської конвенції A1100) територією Польщі.

Згідно з одержаною відповіддю ВОА Польщі (електронний лист б/н від 18.11.2019), **факти перетину польського кордону зазначеним вантажем відсутні, що свідчить про ризики фактичного невивезення з території України небезпечних відходів та свідчить про необхідність посилення взаємодії між компетентними органами України та суміжних держав з метою забезпечення контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів**.

Отже, встановлення зазначеного факту свідчить про наявність можливих ризиків корупційної складової при здійсненні операцій транскордонного переміщення небезпечних відходів через митний кордон України та необхідність інформування Національної поліції України про виявлені ризики.

Крім того, аудитом встановлено, що із п'яти виданих у 2017 році повідомлень по одному повідомленню (повідомлення № UA000440, дата згоди 01.03.2017, термін дії згоди 28.02.2018, загальна кількість поставок, що передбачається – 46, орієнтовна кількість 1000 тонн, митний пункт ввезення: Ягодин – Дорогуськ, вивезення Свецько-Франкфурт на Одре), **фактично у період з 06.03.2017 по 20.10.2017 (до моменту видачі наступного повідомлення 20.10.2017 № UA000443) здійснено 51 перевезення (в режимі вивезення) небезпечних відходів через міжнародний пункт пропуску для автомобільного сполучення “Ягодин – Дорогуськ”, що на п'ять перевезень більше, ніж передбачено повідомленням (46). Крім того, фактичний обсяг перевезених небезпечних відходів становив 1092,9 тонни, що на 92,9 тонни більше норми, передбаченої повідомленням, виданим Мінприроди від 01.03.2017 № UA000440 (1000 тонн)**.

У порушення пунктів 3, 4 Положення 1120, без повідомлення Мінприроди, на підставі митної декларації UA700110/2017/100964 експортером відправлено для імпортера (Німеччина), через митний пост “Краковець” Львівської митниці, 21,933 тонни (вага нетто, 21,975 тонни вага

брутто) шлаку, який містить переважно мідь (код УКТЗЕД 2620300000), **що належить до коду А1100 Жовтого переліку відходів.**

Крім того, з п'яти встановлених аудитом експортних транскордонних перевезень небезпечних відходів через митний пост “Краковець” Львівської митниці:

- у графі 44 трьох митних декларацій не наведена інформація про повідомлення Мінприроди, тобто така інформація була наведена лише у двох випадках;

- у всіх п'яти випадках вантаж не зважувався, внаслідок неготовності вагових комплексів;

- у чотирьох випадках відомості про запірно-пломбувальні пристрої на транспортному засобі відсутні, лише в одному випадку пломба була наявна;

- обов'язковий екологічний контроль підрозділами Державної екологічної інспекції проведено у чотирьох випадках, в одному – такий контроль не здійснювався;

- митний огляд проводився у 3 випадках, у т. ч. у двох випадках за дорученням УСБУ у Львівській області. Порушень не встановлено. У двох випадках митний огляд не проводився;

- стосовно всіх п'яти перевезень відсутня інформація у єдиному державному інформаційному вебпорталі “Єдине вікно для міжнародної торгівлі”;

- у одному випадку (митна декларація UA209140/2017/166907) експорт небезпечного вантажу, за відсутності пломб, відбувся 26.01.2018, або через 79 днів після дати екологічного контролю (08.11.2017).

Таким чином, встановлені аудитом факти недотримання Положення 1120 свідчать про неналежну взаємодію Мінприроди, як компетентного органу з питань виконання Базельської конвенції, з компетентними органами суміжних держав, а також з митними органами при виконанні заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог Базельської конвенції, що не забезпечує здійснення належного контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням.

Щодо транзитних операцій перевезення територією України небезпечних відходів аудитом встановлено, що згідно з пунктом 29 Положення 1120 підрозділи Державної екологічної інспекції Мінприроди під час транзиту небезпечних відходів забезпечують, у разі потреби, пломбування контейнера з небезпечними відходами в пункті пропуску через державний кордон на в'їзді в Україну, а також перевіряють схоронність пломби в пункті пропуску через державний кордон на виїзді з України.

У зв'язку з набранням чинності Закон № 2530, Держекоінспекція та її територіальні органи більше не наділені повноваженнями здійснювати екологічний контроль у пунктах пропуску через митний кордон України.

Обов'язковий екологічний контроль у пунктах пропуску через митний кордон на митній території України виключено з переліку заходів

офіційного контролю, а Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон і в зоні діяльності регіональних митниць, передбачене пунктом 4 постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.1995 № 198 “Про здійснення контролю у пунктах пропуску через державний кордон”, втратило чинність.

Статтею 34¹ Закону України від 05.03.1998 № 187/98 “Про відходи” визначено, що **органи доходів і зборів здійснюють митні формальності, необхідні для пропуску через митний кордон України, випуску у відповідний митний режим небезпечних відходів, на підставі письмової згоди (повідомлення) на транскордонне перевезення небезпечних відходів, отриманої від центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, з використанням механізму “єдиного вікна” відповідно до Митного кодексу України. Отже, Митний кодекс України та Положення 1120 не передбачають здійснення обов’язкового пломбування митними печатками і пломбами контейнерів з небезпечними відходами.**

Під час контрольного заходу на Львівській митниці встановлено, що **у 11 з 28 випадків транзиту небезпечних відходів за трьома повідомленнями Мінприроди відомості про запірно-пломбувальні пристрої на транспортному засобі відсутні.**

Слід також відмітити, що **в зоні діяльності Львівської митниці два митні пости “Краковець” та “Рава-Руська” неповною мірою забезпечені вагами автомобільними електронними на в’їзді та виїзді автомобільного транспорту з України. Так, митний пост “Краковець” не забезпечений вагами автомобільними електронними на виїзді автомобільного транспорту з України, а митний пост “Рава-Руська” – одночасно на в’їзді та виїзді автомобільного транспорту з України. Як наслідок, при переміщенні небезпечних відходів у напрямку виїзду з України через митний пост “Краковець” їх фактична вага не контролюється. Аналогічно, у випадках переміщення небезпечних відходів у напрямку в’їзду або виїзду з України через митний пост “Рава-Руська” фактична вага небезпечних відходів, які переміщуються через цей митний пост, не контролюється. Ваговий контроль небезпечних відходів у пункті пропуску “Ягодин – Дорогуськ” здійснювався працівниками Волинської митниці ДФС виключно у формі документального контролю, шляхом звірки вагових показників у поданих до митного контролю документів.**

Крім того, у зв’язку з **відсутністю на митних постах “Краковець” та “Рава-Руська” будь-яких скануючих рентгенсистем для вантажів, контроль проходження через ці митні пости небезпечних вантажів в обидві сторони здійснюється не у повній мірі, що створює ризики для неповноцінного контролю за їх транскордонним переміщенням.**

Довідково. В ході аудиту представниками територіального управління Рахункової палати оглянуто процес зважування вибіркового вантажу (не небезпечні відходи), під час якого на митному посту “Краковець” на в’їзді в Україну зважена на вагах маса транспортного засобу з вантажем була на 1 тону більша, ніж вказана у супровідних

документах (ТТН та техпаспорти на транспортні засоби), на митному посту 'Рава-Руська' на виїзді з України – на 0,5 тонни більша, що потребує врегулювання.

Отже, обов'язковий державний екологічний контроль в пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні дії внутрішніх митниць з 05.10.2018 Держекоінспекцією взагалі не здійснюється, а пункт 29 Положення 1120 не виконується.

Станом на 01.10.2019, нормативними документами не передбачена обов'язковість пломбування контейнера з небезпечними відходами в пункті пропуску через державний кордон на в'їзді в Україну, а також перевірка схоронності пломби в пункті пропуску через державний кордон на виїзді з України. Фактична вага небезпечних та інших відходів при їх переміщенні у напрямку виїзду та на в'їзді в Україну через митні пости, які підлягали аудиту, не контролюється.

Інформування центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, щодо фактичного транзиту небезпечних відходів територією України та перетину кордонів України, а також контролю за переміщенням небезпечних відходів територією України, не передбачено, що створює ризики незабезпечення схоронності вантажів з небезпечними відходами під час їх транзиту територією України та нанесення шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю населення.

Всього за період 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року із загальної кількості виданих за зверненнями суб'єктів господарювання Мінприроди висновків щодо того, чи підпадають відходи Зеленого переліку під дію пунктів 6–33 Положення 1120, 65 відс. становлять висновки на імпорту відходів в Україну та 35 відс. – на експорт відходів.

Крім того, відповідно до абзацу п'ятого підпункту "в" пункту 4 Положення 1120, **транскордонне перевезення відходів як вторинної сировини, для яких Кабінетом Міністрів України встановлено квоти на ввезення в Україну для утилізації, допускається тільки в межах таких квот та за умови відповідного підтвердження. Однак аудитом встановлено, що Кабінетом Міністрів України не визначено квот на ввезення в Україну відходів як вторинної сировини для утилізації та контролю за поводженням з ними, чим створено ризики неконтрольованого завезення значних обсягів відходів як вторинної сировини, в тому числі непридатних для подальшої переробки, що може спричинити їх ввезення з метою зберігання чи захоронення на території України.**

Довідково. Відповідно до статті 18 Закону № 187 до компетенції Кабінету Міністрів України віднесено, зокрема, встановлення квот на ввезення в Україну для утилізації відходів як вторинної сировини.

Так, за 2017–2018 роки та 9 місяців та 2019 року Мінприроди надано висновки на імпорту: відходів макулатури та картону – більше 3 587,4 тис. тонн; відходів та брухту чорних металів – більше 1 524,6 тис. тонн, відходів поліетилену, пластикових пляшок та інших пластикових відходів – більше 1 098,8 тис. тонн; відходів тютюну, тютюнової жилки та пилу –

більше 82,2 тис. тонн, *відходів какао-бобів* – 21,0 тис. тонн тощо. Аналізом товарної структури транскордонного переміщення відходів (див. діаграм 1) встановлено, що в **Україну імпортуються** переважно відходи поліетилену, макулатури, гуми тощо. Зокрема, це зумовлено відсутністю сортування відходів в Україні, що призводить до їх подальшого накопичення.

Діаграма. 1. Товарна структура переважної кількості висновків наданих Мінприроди на ввезення в Україну відходів



Слід відмітити, що відсутність обов'язкового екологічного контролю при транскордонному переміщенні відходів, особливо одягу та взуття, які були у вжитку, створює значні ризики нанесення шкоди здоров'ю населення України.

Слід зазначити, що **Порядок здійснення окремого розгляду при наданні письмової згоди на транскордонне перевезення небезпечних відходів**, віднесених до розділу Б Жовтого переліку, **Положенням 1120 не визначений**.

При цьому аудитом встановлено, що за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року на транскордонне перевезення відходів, які відносяться до розділу Б Жовтого переліку (пункт 84 Відходи пневматичних шин В 3140), Мінприроди з недотриманням вимог пункту 4 Положення 1120 видавались **Висновки** щодо відходів Зеленого переліку, що дозволило імпортувати зазначені відходи без письмової згоди (повідомлення) компетентного органу.

Згідно з Базельською конвенцією відходи пневматичних шин включені до Переліку Б Додатка IX та не є відходами, які підлягають регулюванню, якщо тільки вони не містять матеріал, що фігурує у додатку I, в тому обсязі, який виявляє якість з властивостей, наведених у Додатку III.

При цьому відповідно до Положення 1120 контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів базується на процедурі письмового повідомлення про будь-яке їх перевезення компетентним органам заінтересованих держав і отримання від них письмової згоди на здійснення перевезення.

Довідково. Згідно з Переліком товарів (з кодами УКТ ЗЕД), на переміщення яких через митний кордон України у відповідному напрямку встановлено обмеження (стаття 197 Митного кодексу України), розмішеним на офіційному вебсайті ДФС¹¹ – на підставі частини 5 статті 34-1 Закону України “Про відходи” Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням і Постанови № 1120, коди УКТ ЗЕД 4012200030 та 4012200090 визначено такими, переміщення продукції яких “Ввезення, вивезення, транзит” супроводжується документом, та відомості, що підтверджують встановлені обмеження – Письмовою згодою (повідомленням) на транскордонне перевезення небезпечних відходів.*

Для розгляду питання надання згоди на імпорт небезпечних відходів до Мінприроди подаються оригінал повідомлення держави експорту (якщо транскордонне перевезення відходів, що імпортується, не підлягає такому контролю в державі експорту, зобов’язання повідомника бере на себе особа, яка відповідає за утилізацію/видалення), а також додатково імпортером/особою, що відповідає за утилізацію/видалення, зокрема, офіційне письмове звернення з проханням надати згоду на імпорт небезпечних відходів згідно з поданим повідомленням.

Аудитом встановлено, що до пакета документів на отримання висновку для ввезення на територію України пневматичних шин, які були у використанні, надавались копії установчих документів суб’єкта господарювання, копія контракту на постачання та експертний висновок Торгово-промислової палати України щодо визначення кодів УКТ ЗЕД на продукцію, що імпортується, наданий на підставі листа, контракту та проформи-інвойсу (рахунку-фактури). Висновки лабораторних випробувань чи результати досліджень щодо вмісту токсичних хімічних елементів, у наданих до перевірки пакетах документів, відсутні. Згідно з контрактами здійснюється постачання пневматичних шин, які були у використанні, зі зношеністю 20–30 відсотків.

Отже, в порушення пункту 4 Положення 1120, за період 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року Мінприроди видано 103 висновки щодо ввезення на територію України пневматичних шин, включаючи авіаційні та для вантажних автомобілів, які були у використанні, у т. ч. зношених гумових шин, непридатних для відновлення (В3140 “Відходи пневматичних шин”, Коди УКТЗЕД 4012200030 та 4012200090), в загальній кількості 381,0 тис. шт та 1535,6 тонн (за інформацією, зазначеною у 100 висновках Переліку висновків

¹¹ Перелік товарів (з кодами УКТ ЗЕД*), на переміщення яких через митний кордон України у відповідному напрямку встановлено обмеження, розмішено на офіційному вебсайті ДФС: <<http://blind.sfs.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/zaboroni-ta-obmejeniya-pri-peremischenni/>>.

та повідомлень про транскордонне перевезення небезпечних відходів). Це свідчить про наявність ризиків незаконного обігу небезпечних відходів та обумовлює доцільність інформування про викладені факти Національної поліції України.

Крім того, перелік документів, який необхідно подати до міністерства з метою отримання висновку щодо того, чи підпадають відходи Зеленого переліку відходів, які є об'єктом експорту або імпорту, під дію пунктів 6–33 Положення 1120, чи не підпадають, нормативними документами **не визначено**. Як наслідок, аудитом встановлено, що **в міністерстві в окремих випадках у пакетах документів, що подавались з метою отримання Висновку щодо Зеленого переліку відходів, відсутні документи, які б підтверджували безпечність цих відходів.**

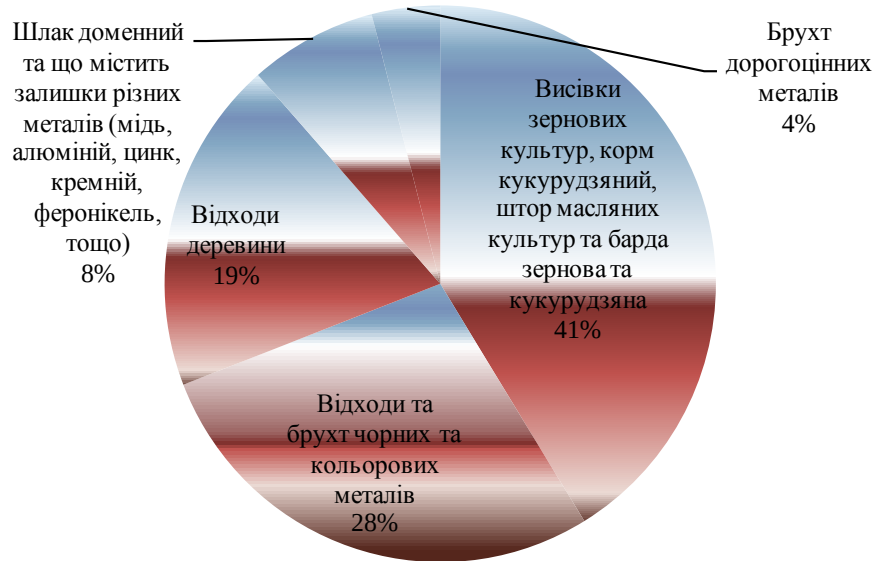
Довідково. Зокрема, вибірковою перевіркою пакетів документів, що подавались з метою отримання Висновку щодо Зеленого переліку відходів, встановлено, що до пакета документів на отримання висновку № 10/7/3269-19 від 23.05.2019 для ввезення на територію України зношених гумових шин, покришок, непридатних до поновлення, в кількості 500 тонн надавались копії установчих документів суб'єкта господарювання, копія контракту на постачання, паспорт на відходи, специфікація (500 тонн вартістю 65 тис. євро) та експертний висновок Рівненської торгово-промислової палати. **Висновки лабораторних випробувань чи результати досліджень щодо вмісту токсичних хімічних елементів у наданих до перевірки пакетах документів, відсутні.**

Аудитом також встановлено, що здебільшого з України експортуються як відходи: висівки зернових культур, корм кукурудзяний, штор масляних культур і барда зернова та кукурудзяна; відходи та брухт чорних і кольорових металів; відходи деревини; шлак доменний та що містить залишки різних металів (мідь, алюміній, цинк, кремній, феронікель тощо), брухт дорогоцінних металів (див. діаграма 2).

Слід відмітити, що постановами Кабінету Міністрів України (від 28.12.2016 № 1009 на 2016 рік, від 20.12.2017 № 1018 на 2018 рік, від 27.12.2018 № 1136 на 2019 рік) встановлені **обсяги квот товарів**, експорт яких підлягає ліцензуванню, зокрема на **“Відходи або брухт дорогоцінних металів чи металів, плакованих дорогоцінними металами; інші відходи або брухт із вмістом дорогоцінних металів чи сполук дорогоцінних металів, використовувані переважно для добування дорогоцінних металів” з обсягом квоти 0 грамів¹².**

¹² Обсяги квоти товарів за кодами згідно з УКТЗЕД 7106, 7108 і 7112 встановлено в перерахунку на масу чистого дорогоцінного металу.

Діаграма. 2. Товарна структура переважної кількості висновків, наданих Мінприроди на вивезення з України відходів



При цьому Мінприроди протягом 2017–2018 років та за 9 місяців 2019 року видано 47 висновків на операції з брухтом дорогоцінних металів, з яких 38 – на експорт брухту дорогоцінних металів за кодом УКТ ЗЕД 7112920000 (код Базельської конвенції В1010), загальним обсягом 456,7 тонн.

Зазначимо, що у Постанові № 1120 код гармонізованої системи **опису і кодування товарів 2803** наведено двічі: у **Жовтому переліку відходів** (позиція 78) – **відпрацьоване активоване вугілля**, крім включеного до Зеленого переліку відходів (позиція 77), номер згідно з Переліком А Базельської конвенції – А4160; у **Зеленому переліку відходів** (позиція 77) – **відпрацьоване активоване вугілля**, що утворюється у процесі підготовки питної води, у харчовій промисловості і у виробництві вітамінів, номер згідно з Переліком В Базельської конвенції – В2060. Код гармонізованої системи опису і кодування товарів 2803 відповідає коду УКТЗЕД 2803000000 ‘Вуглець (сажа та інші форми вуглецю, не включені до інших товарних позицій)’.

Відповідно до пунктів 3, 4 Положення 1120, *транскордонне перевезення відходів з Жовтого переліку відходів здійснюється на підставі повідомлення Мінприроди, відходів із Зеленого переліку відходів – на підставі повідомлення або висновку Мінприроди.*

Аудитом встановлено, що **всупереч пункту 4 Положення 1120, за відсутності повідомлень або висновків Мінприроди, у 2017–2018 роках та І півріччі 2019 року три юридичні особи з України здійснили експорт через митні пости Львівської митниці 79 972,2 тис. тонн (у т. ч. реекспорт – 24 561,3 тонни) вуглецю технічного за кодом УКТЗЕД 2803000000 та трьома суб'єктами господарювання через пункт пропуску “Ягодин – Дорогуськ” було здійснено 889 вивезень технічного вуглецю (код УКТЗЕТ 2803000000) загальним обсягом 25141,0 тонни.**

Водночас, як встановлено аудитом, у період з 2017 року по теперішній час вказані три суб'єкти господарювання до Мінприроди не звертались та відповідної письмової згоди (повідомлення) або висновку на

транскордонне перевезення не отримували, що свідчить про наявність ризиків корупційної складової при здійсненні операцій транскордонного перевезення небезпечних та інших відходів.

Аудитом встановлені окремі факти транскордонного переміщення відходів у 2018–2019 роках через Одеську митницю ДФС, за відсутності письмової згоди та висновків Мінприроди, чим не дотримано вимоги Положення 1120 та статей 197, 198, 335 Митного кодексу України.

При цьому аудитом також встановлено, що органами державного контролю не здійснюються звірки при переміщенні небезпечних відходів через державний кордон. Так, загальні обсяги переміщених небезпечних відходів через державний кордон, за наявності висновків Мінприроди, у 2017–2018 роках, за даними Державної екологічної інспекції в Одеській області (356,9 тис. тонн), не збігаються з даними Одеської митниці ДФС (570,3 тис. тонн) на 213,4 тис. тонн.

Встановлені також факти переміщення небезпечних відходів, які не збігалися за видами та назвами небезпечних відходів, а саме: за даними екологічної інспекції переміщено брухт дуженного заліза у кількості – брутто 2568 тонн, відходи бутадієну – стирольного каучуку – брутто – 26540,05 тонни, соєвий протеїновий продукт на основі шроту – брутто – 4896 тонн, бій скла – 6230 тонн, однак за даними ДФС ці види відходів не перетинали кордон.

Зазначені факти неналежного забезпечення державного контролю за переміщенням небезпечних та інших відходів, виявлені аудитом, можуть свідчити про наявність ризиків уникнення податкового навантаження суб'єктами господарювання, що потребує додаткового вивчення в окремому аудиті.

Таким чином, державний контроль за експортом, імпортом та транзитом у пунктах пропуску через митний кордон України небезпечних відходів Жовтого та Зеленого переліків відходів задіяними органами державної виконавчої влади здійснювався неефективно та в умовах недостатньої нормативної урегульованості, зокрема відсутності визначеного переліку документів, необхідного для отримання висновку щодо безпечності відходів, відсутності визначеного порядку окремого розгляду та відсутності затверджених квот на ввезення на територію України відходів, як вторинної сировини для подальшої їх утилізації, що супроводжується неналежним організаційним і матеріально-технічним забезпеченням.

Як наслідок, вимоги Базельської конвенції виконуються не в повному обсязі, зокрема, на належному рівні не забезпечується контроль за транскордонним переміщенням відходів, їх ідентифікація та видалення.

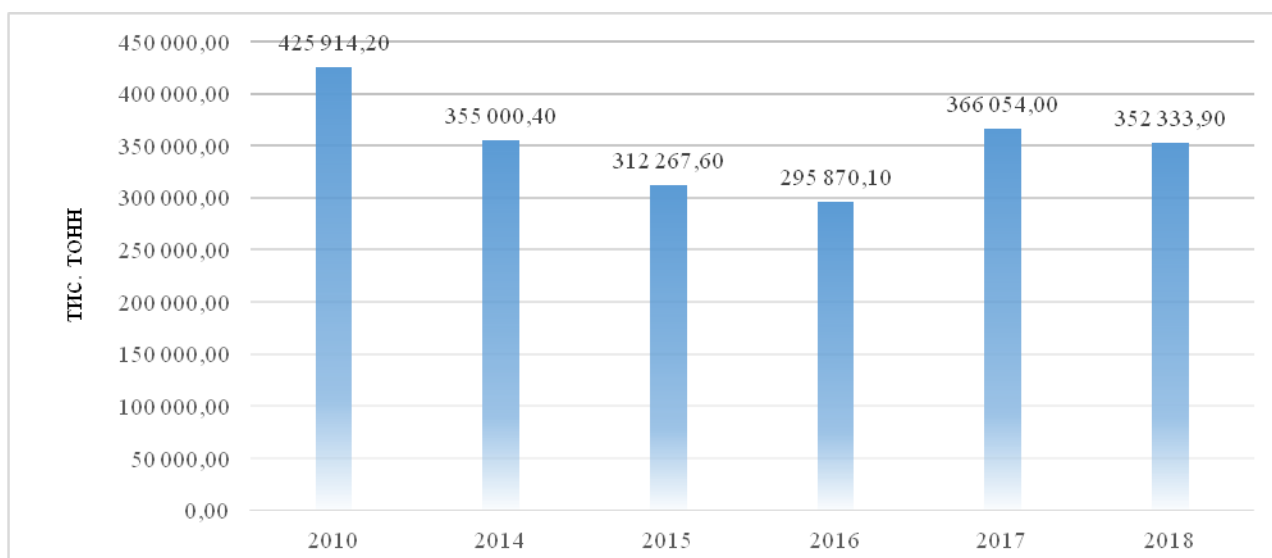
3.2. Стан забезпечення контролю за поводженням з небезпечними відходами

Однією з цілей Базельської конвенції є зведення до мінімуму утворення небезпечних і інших відходів (з точки зору як кількості, так і потенційної небезпеки).

Згідно із статистичними даними, станом на 01.01.2019, загальний обсяг накопичених відходів у місцях видалення відходів I–IV класів небезпеки становив 12 972 428,5 тис. тонн, у тому числі I–III класів небезпеки – 12 217,2 тис. тонн. За 2017–2018 роки утворено 718 387,9 тис. тонн відходів I–IV класів небезпеки, в тому числі – 1232,7 тис. тонн відходів I–III класів небезпеки.

Слід відмітити, що аналіз статичних даних щодо утворення в Україні відходів I–IV класів небезпеки свідчить про збільшення обсягів утворення зазначених відходів у 2017–2018 роках після стійкої тенденції до їх зменшення з 2010 до 2016 року (діаграма 3).

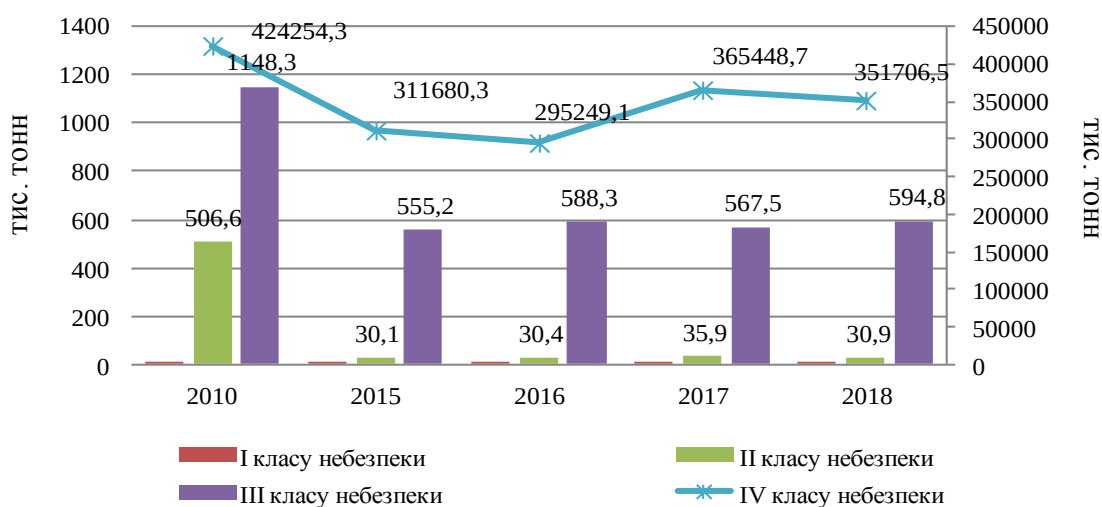
Діаграма 3. Динаміка утворення відходів I–IV класів небезпеки в 2010–2018 роках



Аналіз даних Держстату щодо утворення відходів за класами небезпеки свідчить, що найбільший обсяг утворених відходів становлять відходи IV класу небезпеки (мало небезпечні), проте в порівнянні з 2016 роком обсяг утворення відходів II класу небезпеки (високонебезпечних) та III класу небезпеки (помірно небезпечних) збільшився (діаграма 4).

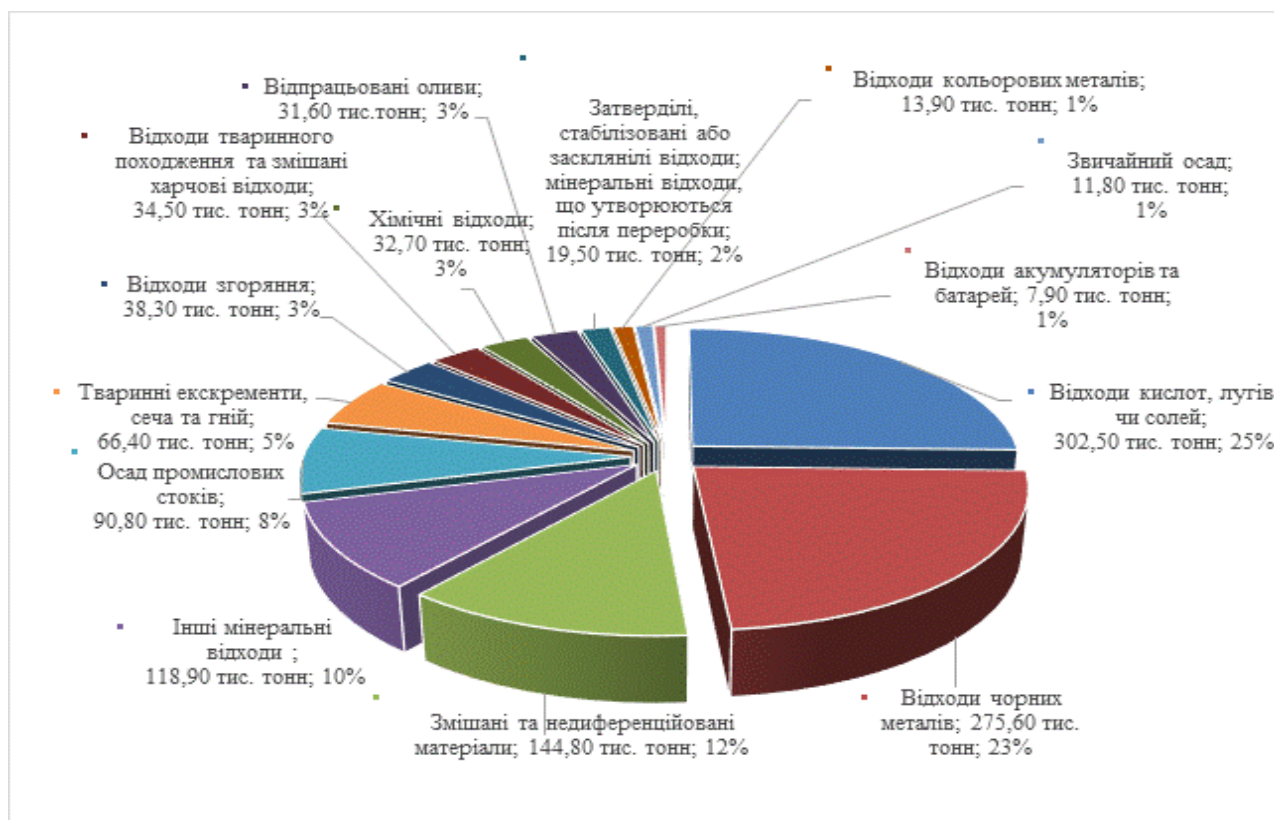
Так, згідно з даними Держстату щодо обсягів утворення та поводження з відходами I–III класів небезпеки, за період 2017–2018 років в Україні утворено 1232,7 тис. тонн відходів, з яких утилізовано 582 тис. тонн, спалено – 20,6 тис. тонн та видалено у спеціально відведених місцях чи об'єктах – 222 тис. тонн. Отже, залишок накопичених відходів I–III класів небезпеки за 2017–2018 роки становив 408,1 тис. тонн, або 33,1 відс. утворених за цей період.

Діаграма 4. Динаміка утворення відходів за класами небезпеки в 2010–2018 роках



Аналіз даних Держстату щодо утворення відходів I–III класів небезпеки за категоріями матеріалів свідчить, що найбільший обсяг утворених відходів становлять відходи кислот, лугів чи солей, відходи чорних металів, змішані недиференційні матеріали та інші мінеральні відходи (діаграма 5).

Діаграма 5. Структура утворення відходів I–III класів небезпеки за категоріями матеріалів за 2017–2018 роки



При цьому аудитом встановлено, що у своїй діяльності Мінприроди користувалось як даними Держстату щодо обсягів утворення та поводження з відходами відповідно до поданих суб'єктами господарювання форм

“№ 1- Відходи (річна)”, затверджених наказом Держстату України від 19.08.2014 № 243 “Про затвердження форм державних статистичних спостережень з екології, лісового та мисливського господарства” (зі змінами), так і даними декларацій, поданих суб’єктами господарювання у сфері поводження з відходами.

Механізм подання декларації про відходи визначено Порядком подання декларації про відходи, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 118 (далі – Порядок № 118).

Пунктом 3 Порядку № 118 встановлено, що **суб’єкти господарювання у сфері поводження з відходами**, діяльність яких призводить виключно до утворення відходів, загальний показник утворення відходів яких становить **від 50 до 1000 умовних одиниць**, щороку *подають декларацію про відходи*, одночасно в паперовій та електронній формі до центру надання адміністративних послуг, який передає її, відповідно, до органу виконавчої влади Автономної Республіки Крим з питань охорони навколишнього природного середовища, обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій (далі – **дозвільний орган**), або **через електронну систему здійснення дозвільних процедур у сфері поводження з відходами, порядок функціонування якої визначається Мінприроди, до 20 лютого року, що настає за звітним**. Відповідальність за достовірність заповнення декларації покладається на суб’єкта господарювання. **При цьому відповідальність за неподання декларації про відходи нормативними актами не визначена.**

Крім того, у зв’язку із перейменуванням Міністерства екології та природних ресурсів на Міністерство енергетики та захисту довкілля України Порядок подання декларації про відходи, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 118, потребує внесення змін.

При цьому за даними Мінприроди, за 2017–2018 роки, згідно з поданими суб’єктами господарювання у сфері поводження з відходами деклараціями, утворено 1289,0 тис. тонн відходів I–IV класів небезпеки, або 0,2 відс. даних, наведених Держстатом, що **свідчить про відсутність достовірної інформації щодо стану накопичення в Україні небезпечних відходів.**

Отже, міністерство, внаслідок подання декларацій не всіма суб’єктами господарювання у сфері поводження з відходами, не володіє даними щодо точного обсягу утворених небезпечних відходів, що не сприяє формуванню державної політики у цій сфері.

Усього суб’єктами господарювання у сфері поводження з відходами за 2017–2018 та 9 місяців 2019 року в цілому по Україні подано та зареєстровано **22 394 декларації** про відходи: у 2017 – 6 928 декларацій, у 2018 – 7531 та за 9 місяців 2019 року – 7 935 декларацій. Згідно з даними цих декларацій за вказаний період суб’єктами господарювання **накопичено 3 501,5 тис. тонн відходів, 2 061,6 тис. тонн утворено нових відходів та передано іншим власникам – 2 022,0 тис. тонн.**

***Довідково.** Небезпечні відходи повинні передаватись на утилізацію та/або видалення виключно компаніям, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності у сфері поводження з небезпечними відходами.*

Згідно з даними декларацій, відходи передано для здійснення операції з відходами за кодами операції D “Операції, які не призводять до можливої рекуперації, рециркуляції, утилізації, прямого повторного чи альтернативного використання відходів” та R “Операції, які можуть призвести до рекуперації, рециркуляції, утилізації, прямого повторного чи альтернативного використання” в загальній кількості 2 030,3 тис. тонн, з яких **1260,9 тис. тонн, або 62 відс. – на операції за кодом D.**

При цьому згідно з поданими деклараціями, відходи I класу небезпеки – надзвичайно небезпечні – до якого, зокрема, відносяться відпрацьовані лампи люмінесцентні, передано для здійснення операції з відходами, які не призводять до можливої рекуперації, рециркуляції, утилізації, прямого повторного чи альтернативного використання відходів: D1, D4, D5, D9, D10, D12, D13, D15¹³.

Отже, нормативними актами надана можливість суб’єктам господарювання спрямовувати **надзвичайно небезпечні відходи для поховання в землі чи скидання на землю (наприклад, на звалище тощо), скидання у поверхневі водойми на спеціально обладнані звалища, а також інше тимчасове або постійне зберігання, що створює ризики завдання шкоди навколишньому середовищу та здоров’ю населення.**

Так, згідно з даними Інтерактивної мапи¹⁴ на території України виявлені несанкціоновані звалища, про які надійшло 315 звернень, у тому числі ртутьвмісних відходів (рис. 3).

***Довідково.** Інтерактивна мапа надає можливість громадянам надіслати звернення з геоприв’язкою та фотоматеріалами щодо виявлених місць стихійних сміттєзвалищ. Мінприроди забезпечить оперативне надходження такої інформації до місцевих органів влади, які відповідають за їх своєчасну ліквідацію. Окремими шарами на карті показані дані реєстру місць видалення відходів та місць стихійних сміттєзвалищ.*

¹³D1 – Поховання в землі чи скидання на землю (наприклад, на звалище тощо); D4 – скидання у поверхневі водойми (наприклад, скидання рідких або мулистих відходів у котловани, ставки чи відстійні басейни тощо); D5 – скидання на спеціально обладнані звалища (наприклад, скидання в окремі відсіки з прокладкою і поверхневим покриттям, які ізолюють їх один від одного і від навколишнього середовища, тощо); D9 – Фізико-хімічна обробка, не обумовлена в інших розділах цього додатка, яка призводить до утворення кінцевих сполук чи сумішей, які потім видаляються будь-яким способом, зазначеним у розділі А (наприклад, випарювання, сушіння, прожарювання, нейтралізація, осаджування тощо); D10 – спалювання на суші; D12 – Постійне зберігання (наприклад, у спеціальних контейнерах у шахті тощо); D13 – Змішування чи перемішування до початку будь-якої з операцій, зазначених у розділі А; D14 – Зберігання до будь-якої з операцій, зазначених у розділі А.

¹⁴ Інтерактивна мапа доступна за посиланням: < <https://ecomapa.gov.ua/?layer=mss>>.

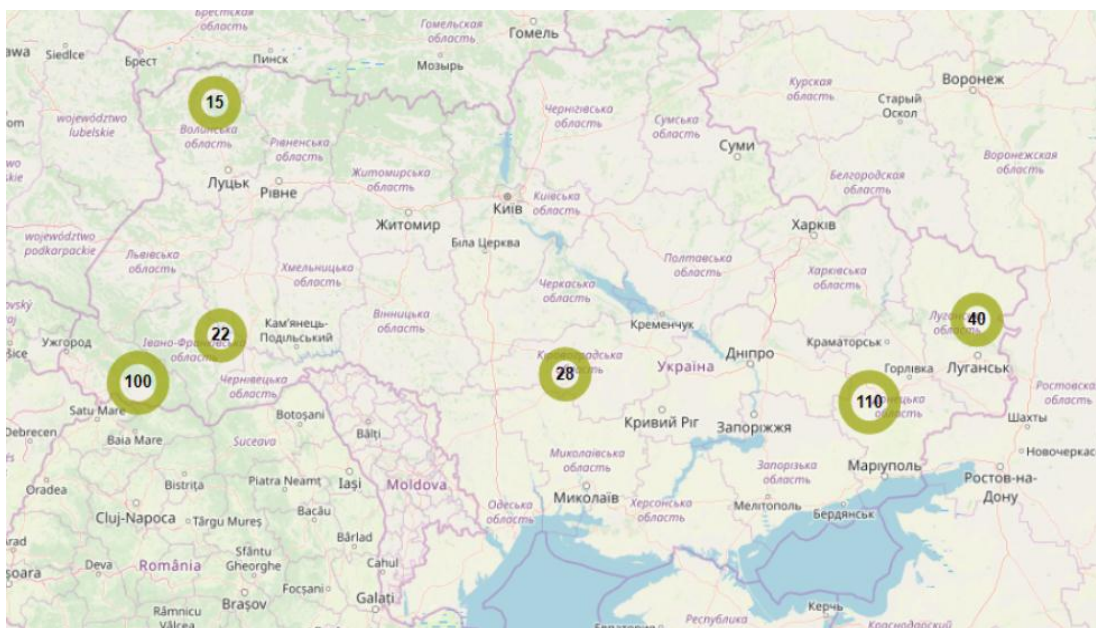


Рис. 3. Реєстр місць стихійних сміттєзвалищ на Інтерактивній мапі Мінприроди

Так, за повідомленням від 06.11.2019, сотні ртутних ламп викинуто в лісі неподалік с. Липники Львівської обл., 30.09.2019 – ртутьмісні лампи в Київській області, 19.08.2019 – в Харківській області тощо.

При цьому, як зазначено в Плані діяльності Міністерства екології та природних ресурсів України на 2018–2020 роки, затвердженому Міністром екології та природних ресурсів О. Семерак у 2018 році, **особливу небезпеку для довкілля та здоров'я населення становлять небезпечні відходи, які зберігаються на територіях збанкрутілих підприємств.** Так, на території ВАТ “Радикал” обсяг ртутьмісних відходів становить майже 200 тис. тонн, а у сховищах ВАТ “Львівський дослідний нафто маслозавод” накопичено близько 200 тис. куб. м кислих гудронів.

Усього за 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року надійшло 6 039 звернень з інтерактивної мапи сміттєзвалищ, рівень реагування на які становить 39–55 відсотків.

Крім того, на території України зберігається 8218,6 тонни непридатних та заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин, які зберігаються на 704 складах.

Базельською конвенцією також передбачено *забезпечення державою переробки і ліквідації небезпечних та інших відходів якомога ближче до джерела їх утворення та екологічно безпечним методом.* Згідно із статичними даними, розміщеними на офіційному вебсайті Держстату, станом на 01.01.2019 в Україні наявні 2190 установок для поводження з відходами. Інформація щодо кількості установок для поводження з відходами за видами цієї діяльності та спеціально відведених місць і об'єктів видалення відходів у 2017–2018 роках наведена в табл. 1.

Таблиця 1

Кількість установок для поводження з відходами, спеціально відведених місць та об'єктів видалення відходів на кінець року

Назва установки	одиниць	
	2017	2018
Усього установок для поводження з відходами, у т.ч.:	2159	2190
установки для спалювання відходів з метою отримання енергії	556	584
установки для спалювання відходів з метою теплового перероблення відходів	140	143
установки для утилізації (перероблення) відходів	429	402
інші установки для видалення (крім спалювання) відходів	1034	1061
Спеціально відведені місця та об'єкти видалення відходів	3112	2978

Згідно з пунктом 5 статті 2 Базельської конвенції для її цілей визначено, що *“Санкціоновані місця або об'єкти”* означають місця або об'єкти для видалення небезпечних або інших відходів, щодо яких отримано дозвіл або **ліцензію від відповідного органу тієї держави, на території якої знаходяться такі місця або об'єкти.**

Відповідно до Переліку ліцензіатів щодо поводження з небезпечними відходами, станом на 15.11.2019 усього **Мінприроди було видано 359 ліцензій** на провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, з яких **141 ліцензію анульовано за недотримання ліцензійних умов.**

Із загальної кількості ліцензіатів, ліцензії з правом здійснення утилізації та видалення небезпечних відходів було видано 116 суб'єктам господарської діяльності, з яких 106 суб'єктам – видано ліцензії з правом на здійснення безпосередньо утилізації небезпечних відходів. При цьому із 116 ліцензій анульовано 29 ліцензій, з яких 25 ліцензій – з правом здійснення утилізації небезпечних відходів.

***Довідково.** Відповідно до норм абзацу четвертого пункту 6 статті 21 Закону № 222 ліцензії у сфері поводження з небезпечними відходами за переліком, що визначається Кабінетом Міністрів України, переоформлено на безстрокові.*

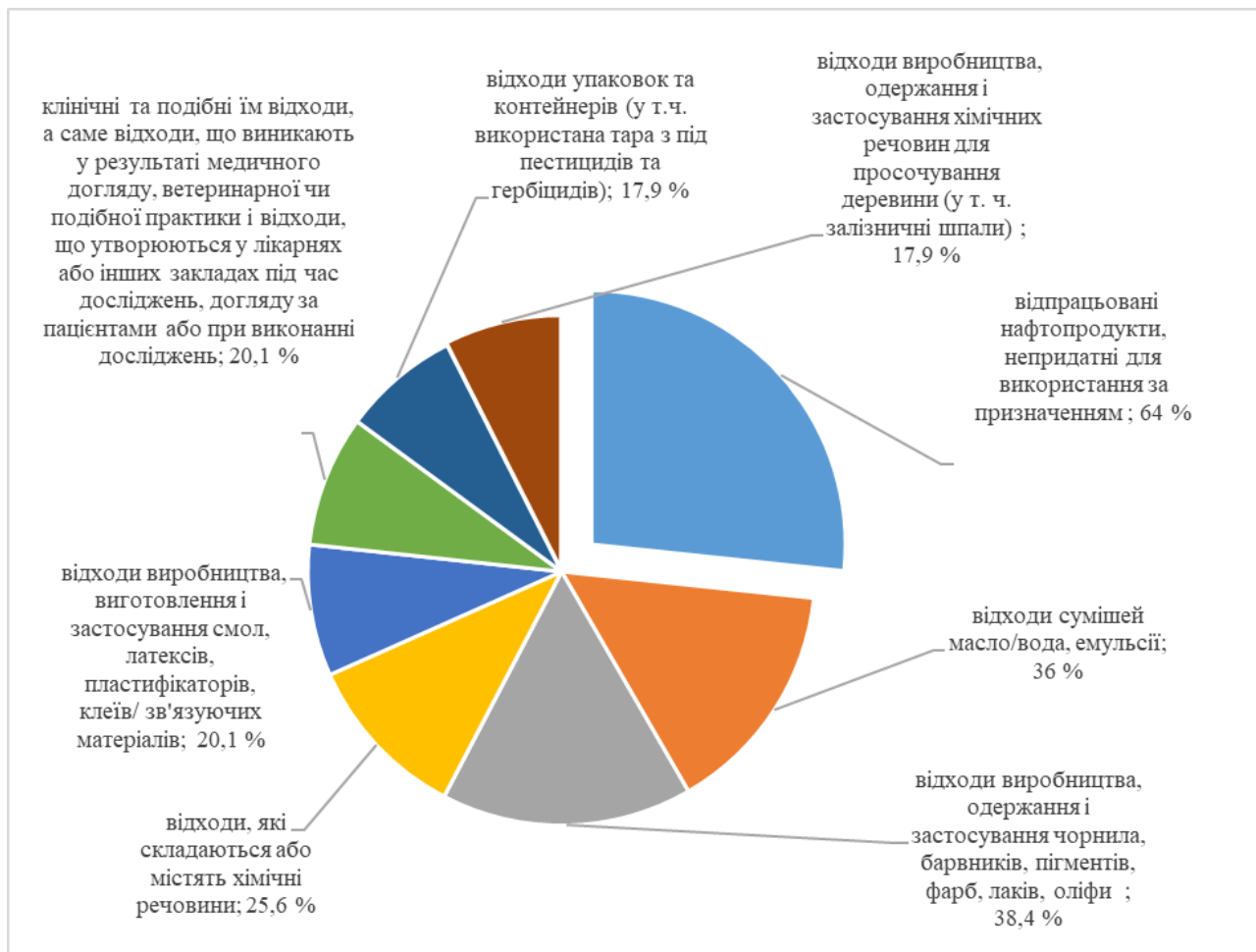
Таким чином, на сьогодні **ліцензії на проведення операцій у сфері поводження з небезпечними відходами мають лише 218 суб'єктів господарювання, з яких 81 – з правом здійснення утилізації небезпечних відходів.**

Серед усіх ліцензіатів з правом на здійснення безпосередньо утилізації небезпечних відходів переважна більшість має ліцензії на утилізацію відпрацьованих нафтопродуктів, відходів сумішей масло/вода, емульсії та барвників, пігментів, фарб та оліфи (див. діаграма 6).

Контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов у сфері поводження з небезпечними відходами в Мінприроди здійснювався шляхом проведення планових та позапланових перевірок (стаття 6 Закону № 222). Так, протягом 2017–2018 років та за 9 місяців 2019 року Мінприроди **проведено 251 захід державного нагляду (контролю).**

За результатами проведених перевірок було **анульовано 100 ліцензій** на право провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, **або майже 40 відс.**, та **видано 95 розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов**. Повторних перевірок ліцензіатів, які згідно з інформативними листами усунули виявлені порушення, за проаналізований період не здійснювалось.

Діаграма 6. Структура ліцензій з правом утилізації небезпечних відходів



Слід зазначити, що із 100 анульованих ліцензій за розпорядженнями Державної регуляторної служби України **відновлено 12 ліцензій**. Вибірковим аналізом матеріалів перевірки ліцензіатів, за якими прийнято рішення про відновлення ліцензій, встановлено, що **незважаючи на результати перевірки та рішення Мінприроди про анулювання ліцензії** на право поводження з небезпечними відходами, **шляхом подання скарги до Експерно-апеляційної ради з питань ліцензування при Державній регуляторній службі України, суб'єкти господарювання в сфері поводження з небезпечними відходами продовжують свою діяльність, порушуючи норми Закону № 222 та створюючи ризики завдання шкоди довкіллю та здоров'ю населення.**

Крім того, **відсутність законодавчо визначеної вимоги проведення передліцензійної перевірки матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання в сфері поводження з небезпечними відходами призводить до**

видачі ліцензій на поводження з небезпечними відходами ліцензіатам, які не мають необхідного обладнання, спеціально обладнаних майданчиків для тимчасового зберігання надзвичайно небезпечних відходів тощо. Це, своєю чергою, призводить до анулювання ліцензій за результатами планових та позапланових перевірок, які здійснюються щонайменше через три роки після одержання відповідної ліцензії.

Довідково. Вибірковим аналізом матеріалів перевірки ліцензіатів, за якими прийнято рішення про відновлення ліцензій, встановлено, що згідно з актом від 17.08.2018 № 84/18-1 комісією Мінприроди зафіксовано порушення рядом суб'єктів господарювання в сфері поводження з небезпечними відходами вимог Ліцензійних умов, зокрема, під час візуального огляду фактичного місця провадження господарської діяльності було встановлено відсутність спеціально обладнаних майданчиків для тимчасового збирання та зберігання надзвичайно небезпечних відходів (I класу небезпеки), ліцензіатом також для збирання та тимчасового зберігання відходів на підприємстві не забезпечено наявності: спеціально відведених та обладнаних майданчиків; встановленої помаркованої тари; чіткого позначення виду відходу та його класу небезпеки.

Відповідно до акта від 31.08.2018 № 93/18-2, комісією Мінприроди встановлено, що договір оренди, за яким згідно з ліцензійною справою здійснює свою діяльність суб'єкт господарювання в сфері поводження з небезпечними відходами, закінчився. На вимогу Комісії Мінприроди щодо надання інформації та переліку документів, що стосуються проведення заходу державного нагляду (контролю) з провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, ліцензіат не надав жодної інформації стосовно ліцензії. Отже, в порушення абзацу десятого пункту 11 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2016 № 446, ліцензіат здійснює свою господарську діяльність з поводження з небезпечними відходами не в межах місць провадження господарської діяльності згідно з отриманою ліцензією.

Відповідно, така господарська діяльність створює ризики порушення умов поводження з небезпечними відходами, оскільки до моменту проведення перевірки суб'єкт господарювання без належної матеріально-технічної бази здійснює діяльність, що створює ризики виникнення несанкціонованих звалищ небезпечних відходів, порушення умов поводження з ними та незабезпечення належного контролю.

У той же час, Національною стратегією управління відходами в Україні до 2030 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р, визначено **спеціальні заходи** (без терміну їх виконання), зокрема, у сфері поводження з небезпечними відходами, серед яких прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на запровадження процедури обов'язкових перевірок відповідності матеріально-технічної бази заявника до видачі ліцензії на поводження з небезпечними відходами. Проте, станом на 15.11.2019, такі заходи нормативно не визначені та не здійснюються.

Таким чином, проведений аналіз свідчить, що в Україні не забезпечується досягнення основних цілей Базельської конвенції. Це призводить до збільшення обсягів накопичення відходів, у тому числі надзвичайно небезпечних, що завдає шкоди як навколишньому середовищу, так і здоров'ю населення України.

4. СТАН ПЛАНУВАННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, СПРЯМОВАНИХ НА ДОСЯГНЕННЯ ЦІЛЕЙ БАЗЕЛЬСЬКОЇ КОНВЕНЦІЇ

Центральними органами виконавчої влади, відповідальними за виконання вимог Базельської конвенції (**Мінприроди, Держекоінспекція та ДФС**), законами України про державний бюджет на період 2017–2019 років **затверджено видатки** за такими бюджетними програмами:

- Мінприроди, як головному розпоряднику коштів, затверджені видатки з державного бюджету в загальному обсязі 2 421 210,8 тис. грн, з них: за бюджетними програмами КПКВК 2401270 “Здійснення природоохоронних заходів” (1 422 822,5 тис. грн) та КПКВК 2405010 “Керівництво та управління у сфері екологічного контролю” (998 388,3 тис. грн);
- ДФС – за КПКВК 3507010 “Керівництво та управління в сфері фінансової політики” – 30 632 820,9 тис. гривень (2017 рік – 7 897 146,7 тис. грн; 2018 рік – 11 560 575,8 тис. грн; 2019 рік – 11 175 098,4 тис. гривень).

У паспортах зазначених бюджетних програм **видатки на забезпечення виконання завдань і заходів, пов’язаних з виконанням Україною вимог та досягненням цілей Базельської конвенції**, як і відповідні результативні показники затрат бюджетних програм, **окремим напрямом використання бюджетних коштів не визначалися**. Зазначене фактично унеможлиблює здійснення оцінки ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення цілей Базельської конвенції, як за окремим напрямом діяльності.

Аудитом встановлено, що згідно зі звітами про виконання паспорта бюджетної програми “Керівництво та управління у сфері екологічного контролю” (КПКВК 2405010) за 2017–2018 роки, на забезпечення виконання функцій і завдань зі здійснення контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища Мінприроди у цей період **витрачено 558,9 млн грн на утримання територіальних управлінь Держекоінспекції** (у т. ч. 223,1 млн грн на оплату праці 1769 штатних одиниць територіальних органів Держекоінспекції та 335,8 млн грн – 1763 штатні одиниці, відповідно).

Згідно з результативними показниками цієї бюджетної програми, за рахунок коштів державного бюджету передбачалось здійснення заходів екологічного та радіаційного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності внутрішніх митниць.

При цьому аналіз звітів про виконання результативних показників свідчить, зокрема, про перевиконання в 2017 році планових показників здійснення радіологічного контролю на 36,9 відс. (план – 160,7 млн тонн, факт – 220,1 млн тонн) та недовиконання аналогічного показника зі здійснення екологічного контролю на 53,4 відс. (план – 35,4 млн тонн, факт – 16,5 млн тонн). У 2018 році показники зі здійснення радіологічного контролю

недовиконані на 72,5 відс. (план – 271,7 млн тонн, факт – 74,6 млн тонн), а **екологічного – на 77,6 відс.** (план – 38,1 млн тонн, факт – 8,5 млн тонн).

Такий стан, згідно з приміткою звіту про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 2405010 в 2018 році, пояснюється тим, що з 05.10.2018 відповідно до Закону № 2530 **посадові особи Держекоінспекції залучаються до перевірки лише у разі виявлення Державною прикордонною службою України транспортних засобів, вантажів та іншого майна з перевищенням допустимого рівня іонізуючого випромінювання.**

Отже, у зв'язку з набранням чинності Законом № 2530 **обов'язковий державний екологічний контроль в пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні дії внутрішніх митниць Державною екологічною інспекцією не здійснюється**, а зазначена функція передана органам ДФС у вигляді документального контролю.

Аудитом встановлено, що на керівництво та управління в сфері фінансової політики для Львівської та Волинської митниці ДФС у I півріччі 2019 року використано 142,1 млн грн видатків державного бюджету за КПКВК 3507010.

При цьому розрахунки відповідних видатків на виконання заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог Базельської конвенції, митними органами ДФС **не здійснювались та окремо не планувались, товарно-матеріальні цінності за рахунок коштів державного бюджету за КПКВК 3507010 в частині забезпечення виконання завдань і заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог та досягнення цілей Базельської конвенції, не придбавались.**

Зазначене свідчить про незабезпеченість ефективного екологічного контролю за вантажами з відходами і наявність ризиків щодо неналежної оцінки такої діяльності та відповідної оцінки використання бюджетних коштів, спрямованих на ці цілі.

Вимоги Положення 1120 фактично не виконуються, а норму щодо обов'язковості державного екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні дії внутрішніх митниць **фактично втрачено.**

Із затвердженого обсягу коштів за КПКВК 2401270 Мінприроди до планів природоохоронних заходів на 2017–2019 роки **безпосередньо на виконання завдань і заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог та досягнення цілей Базельської конвенції, було включено 735,4 тис. грн, з них 202,1 тис. грн – на забезпечення участі представників Мінприроди у заходах з виконання міжнародних зобов'язань України як сторони Базельської конвенції та 533,3 тис. грн – на сплату членських внесків до Цільового фонду Базельської конвенції.**

Разом з тим заходи, пов'язані з забезпеченням екологічно безпечного збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів та небезпечних хімічних речовин, у тому числі непридатних або заборонених до використання хімічних засобів захисту

рослин, твердого ракетного палива, віднесені до Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 № 1147 (зі змінами), у планах природоохоронних заходів за бюджетною програмою КПКВК 2401270 на 2017, 2018 та 2019 роки не передбачались.

Аудитом встановлено, що за період 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року, фактично, **Україною сплачено членський внесок лише в 2017 році**. Згідно з розрахунком сума внеску становила **5 747,0 дол. США**, що за курсом уповноваженого банку (29,0) – 166,7 тис. грн (КЕКВ 2630). Витрати за обслуговування купівлі валюти (0,6 відс.) – 1 тис. гривень (КЕКВ 2240).

Оригінали **рахунків-фактур (інвойсів) на сплату членських внесків до Цільового фонду Базельської конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням у 2018–2019 роках відповідальною контактною особою з питань виконання Базельської конвенції до відповідних підрозділів Мінприроди не надавались**. При цьому, за даними Секретаріату Базельської конвенції щодо статусу внесків станом на 30.09.2019 (в доларах США) до Цільового фонду Базельської конвенції, розміщеними на офіційному вебсайті¹⁵, за Україною рахується заборгованість за 2018–2019 роки в загальному обсязі 12 433 дол. США (рис. 4).

***Довідково.** Згідно з Програмою діяльності та бюджету Базельської конвенції на дворічний період 2018–2019 років (BC-13/24: Programme of work and budget for the Basel Convention for the biennium 2018–2019)¹⁶, яку прийнято у 2017 році, Сторони мають сплачувати свої внески невідкладно або до 1 січня року, на який застосовуються внески, зокрема, передбачена сплата до 16 жовтня 2017 року для календарного 2018 року та до 16 жовтня 2018 року для календарного 2019 року.*

Крім того, аудитом встановлено, що за **Програмою діяльності та бюджету Базельської конвенції на дворічний період 2020–2021 років (BC-14/29: Programme of work and budget for the Basel Convention for the biennium 2020–2021)¹⁷**, яку прийнято у 2019 році, Сторони мають сплачувати свої внески невідкладно або до 1 січня року, на який застосовуються внески, зокрема, передбачена сплата **до 16 жовтня 2019 року** для календарного 2020 року та до 16 жовтня 2020 року для календарного 2021 року. Зазначеною програмою оцінено **внесок України, розподілений Сторонами Базельської,**

¹⁵ Інформація про статус сплачених внесків доступна за посиланням: [http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund\(BC\)/ContributionsStatus/2019](http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/TrustFund(BC)/ContributionsStatus/2019) >.

¹⁶ Програма діяльності та бюджету Базельської конвенції на дворічний період 2018–2019 років доступна за посиланням: <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/ReportsandDecisions/tabid/3303/ctl/Download/mid/18308/Default.aspx?id=196&ObjID=18871> >.

¹⁷ Програма діяльності та бюджету Базельської конвенції на дворічний період 2020–2021 років доступна за посиланням: <http://www.basel.int/TheConvention/ConferenceoftheParties/Meetings/COP14/tabid/7520/Default.aspx> >.

Роттердамської та Стокгольмської конвенцій на 2020–2021 роки, в обсязі 3 455 дол. США, 2275,0 дол. США та 3734 дол. США відповідно.

	Country	Unpaid pledges for 2018 & prior yrs. As at 31.12.2018	Pledges for 2019	Collections during 2018 for 2019 and fut yrs	Collections during 2019 for 2018 and prior years	Collections during 2019 for 2019 and fut yrs	Unpaid pledges for 2018. & Prior Yrs as at 31.01.2019	Unpaid pledges for 2019	Unpaid pledges for prior yrs., 2018 & 2019	Deferred Income
175	Uganda	0	483	6 611			0	-6 129	-6 129	-6 129
176	Ukraine	6 216	6 216	0			6 216	6 216	12 433	0
177	United Arab Emirates	72 029	36 453	0			72 029	36 453	108 482	0
178	United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	0	269 351	0		269 351	0	0	0	0
179	United Republic of Tanzania	483	483	0			483	483	965	0
180	Uruguay	0	4 768	0			0	4 768	4 768	0
181	Uzbekistan	1 192	1 388	0			1 192	1 388	2 580	0
182	Vanuatu		60				0	60	60	0
183	Venezuela	219 433	34 461	0			219 433	34 461	253 895	0
184	Viet Nam	0	3 500	0			0	3 500	3 501	0
185	Yemen	5 184	483	0			5 184	483	5 667	0
186	Zambia	219	422	0			219	422	641	0
187	Zimbabwe	241	241	0			241	241	483	0
	TOTAL	1 202 193	4 826 120	675 934	130 312	613 917	1 071 882	3 556 630	4 628 510	-20 361

Рис. 4. Інформація щодо статусу внесків станом на 30.09.2019 (в доларах США) до Цільового фонду Базельської конвенції

Отже, встановлено що станом на момент складання акта про результати аудиту (15.11.2019) в Україні, як сторони Базельської конвенції, виникли зобов'язання щодо сплати членського внеску на 2020 рік в обсязі 3 455 дол. США, що згідно з офіційним курсом НБУ (на 15.11.2019: 1 дол. США – 24,244999 грн) становить 83,8 тис. гривень.

Довідково. Відповідно до інформації, розміщеної на офіційному вебсайті Базельської конвенції (<http://www.basel.int/TheConvention/FinanceBudget/Arrears/tabid/7683/Default.aspx>), у разі, якщо Сторона конвенції має заборгованість протягом чотирьох або більше років, фінансування участі її представників у міжсесійних семінарах та інших неофіційних зустрічах буде забезпечено лише після погашення заборгованості або взяття зобов'язань щодо її сплати.

Таким чином, станом на 15.11.2019 заборгованість за зобов'язаннями України щодо сплати членських внесків, як сторони Базельської конвенції, перед Секретаріатом, становить 15 888,0 дол. США, що згідно з офіційним курсом НБУ (на 15.11.2019: 1 дол. США – 24,244999 грн) становить 385,2 тис. грн за три роки, що створює ризики незалучення представників України до участі в заходах конвенцій.

Пунктом 3 Порядку участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371, передбачено, що центральні органи виконавчої влади, які беруть участь у діяльності міжнародних організацій, зобов'язані, зокрема: *забезпечувати виконання зобов'язань, що випливають із членства України в цих організаціях; вживати*

заходів до забезпечення своєчасної сплати внесків до бюджетів міжнародних організацій згідно з умовами участі в них.

Отже, в порушення пункту 3 Порядку участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371, Мінприроди в протязі 2017–2019 років не вжито заходів до забезпечення своєчасної сплати внесків до бюджетів міжнародних організацій згідно з умовами участі в них.

Слід зазначити, що за орієнтовними планами відряджень представників Мінприроди на 2017, 2018 та 2019 роки були заплановані видатки з державного бюджету за КПКВК 2401270 для участі у нараді сторін Базельської, Роттердамської та Стокгольмської конвенцій у м. Женева, Швейцарська Конфедерація (у квітні 2019 року), загальним обсягом 202,1 тис. гривень. Кошти з державного бюджету на зазначені відрядження у 2017–2018 роках не планувались.

Проте фактично видатки, пов'язані з відрядженням делегацій України для участі у заходах з виконання міжнародних зобов'язань України, як сторони міжнародних конвенцій та угод, здійснювались за рахунок сторін, які приймали.

Таким чином, на виконання завдань і заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог та досягнення цілей Базельської конвенції, в період 2017–2018 років та за 9 місяців 2019 року Мінприроди витрачено 167,7 тис. грн на сплату членського внеску до Цільового фонду Базельської конвенції у 2017 році, з 735,4 тис. грн запланованих, або лише 22,8 відсотка.

Крім того, з недотриманням вимог абзацу четвертого пункту три постанови Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371 “Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна” не забезпечено виконання Україною взятих зобов'язань та станом на 15.11.2019 за Україною рахується заборгованість за 2018–2020 роки в загальному обсязі 15 888,0 дол. США, що згідно з офіційним курсом НБУ (на 15.11.2019: 1 дол. США – 24,244999 грн) становить 385,2 тис. гривень.

ВИСНОВКИ

1. Мінприроди як компетентним органом і виділеним центром для виконання цілей Базельської конвенції у 2017–2018 роках та I півріччі 2019 року в межах визначених повноважень вживалися заходи, спрямовані на виконання вимог Базельської конвенції. Заходи з екологічного контролю протягом цього періоду здійснювали органи Держекоінспекції та ДФС згідно з затвердженими положеннями, однак такі заходи виявилися недостатніми для ефективної реалізації державної політики у цій сфері, а отже, для досягнення цілей Базельської конвенції.

Законами України про державний бюджет на 2017–2019 роки Мінприроди як головному розпоряднику бюджетних коштів затверджені видатки з державного бюджету в загальному обсязі 2 421 210,8 тис. грн, у т. ч. за бюджетними програмами за КПКВК 2401270 “Здійснення природоохоронних заходів” – 1 422 822,5 тис. грн та КПКВК 2405010 “Керівництво та управління у сфері екологічного контролю” – 998 388,3 тис. грн, а також ДФС за КПКВК 3507010 “Керівництво та управління в сфері фіскальної політики” – 30 632 820,9 тис. грн (2017 рік – 7 897 146,7 тис. грн; 2018 рік – 11 560 575,8 тис. грн; 2019 рік – 11 175 098,4 тис. гривень).

У паспортах зазначених бюджетних програм видатки на забезпечення виконання завдань і заходів, пов’язаних з виконанням Україною вимог і досягненням цілей Базельської конвенції, та відповідні результативні показники затрат за окремими напрямками використання бюджетних коштів не визначалися. Це фактично унеможливлює здійснення оцінки ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення цілей Базельської конвенції, як за окремим напрямом діяльності.

Як встановлено аудитом, згідно зі звітами про виконання паспорта бюджетної програми за КПКВК 2405010 за 2017 та 2018 роки на забезпечення виконання функцій і завдань зі здійснення державного контролю за додержанням вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища територіальними органами Держекоінспекції у цей період витрачено 558 896,5 тис. грн (у т. ч. 223 053,4 тис. грн на оплату праці 1769 штатних одиниць територіальних органів та 335 843,1 тис. грн – 1763 штатні одиниці відповідно). Згідно з результативними показниками цієї бюджетної програми за рахунок коштів державного бюджету передбачалось здійснення екологічного (який впливає на досягнення цілей Базельської конвенції) та радіаційного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності внутрішніх митниць.

При цьому аналіз звітів про виконання паспортів бюджетних програм у частині результативних показників свідчить, зокрема, про перевиконання в 2017 році планових показників здійснення радіологічного контролю на 36,9 відс. (план – 160,7 млн тонн, факт – 220,1 млн тонн) та недовиконання аналогічного показника зі здійснення екологічного контролю на 53,4 відс. (план – 35,4 млн тонн, факт – 16,5 млн тонн). У 2018 році показники зі здійснення радіологічного контролю недовиконані на 72,5 відс. (план – 271,7 млн тонн, факт – 74,6 млн тонн), а екологічного – на 77,6 відс. (план – 38,1 млн тонн, факт – 8,5 млн тонн).

Згідно з даними Мінекоенерго протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року в Україну імпортовано 5,0 тис. тонн небезпечних відходів та експортовано – 0,066 тис. тонн. Інформація щодо транзиту територією України небезпечних відходів відсутня.

У той же час за даними ДФС через митний кордон України протягом 2017–2018 років та I півріччя 2019 року імпортовано 7001,2 тис. тонн

небезпечних відходів та експортовано 3216,8 тис. тонн, транзит територією України небезпечних відходів становив 6,3 тис. тонн.

У зв'язку з набранням чинності Законом № 2530 **обов'язковий державний екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні дії внутрішніх митниць Держекоінспекцією не здійснюється**, а зазначена функція передана органам ДФС у вигляді документального контролю.

Аудитом також охоплено видатки державного бюджету за КПКВК 3507010 за I півріччя 2019 року на керівництво та управління в сфері фінансової політики для Львівської та Волинської митниць ДФС у загальному обсязі 142,1 млн гривень. При цьому розрахунки відповідних видатків на виконання заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог Базельської конвенції, органами ДФС не здійснювались та окремо не планувались.

Зазначене свідчить про незабезпечення ефективного екологічного контролю за вантажами з відходами, наявність ризиків неналежної оцінки такої діяльності та використання бюджетних коштів, спрямованих на такі цілі.

Крім того, аудитом встановлено, що для забезпечення участі у діяльності міжнародних організацій природоохоронного спрямування орієнтовними планами відряджень представників Мінприроди та розрахунками видатків до планів природоохоронних заходів на 2017, 2018 та 2019 роки за КПКВК 2401270, затверджених Міністром екології та природних ресурсів України за погодженням з Міністерством фінансів України, безпосередньо на виконання завдань і заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог та досягненням цілей Базельської конвенції, заплановано 735,4 тис. грн, з них 202,1 тис. грн – на забезпечення участі представників Мінприроди **у заходах з виконання міжнародних зобов'язань України як сторони Базельської конвенції** та 533,3 тис. грн – на сплату членських внесків до Цільового фонду Базельської конвенції.

Разом з тим заходи, пов'язані із забезпеченням екологічно безпечного збирання, перевезення, зберігання, оброблення, утилізації, видалення, знешкодження і захоронення відходів та небезпечних хімічних речовин, у тому числі непридатних або заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин, твердого ракетного палива, та внесені до Переліку видів діяльності, що належать до природоохоронних заходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.09.1996 № 1147 (зі змінами), в планах природоохоронних заходів за бюджетною програмою “Здійснення природоохоронних заходів” за КПКВК 2401270 на 2017, 2018 та 2019 роки не передбачались.

При цьому на території України зберігається понад 8 тис. тонн непридатних та заборонених до використання хімічних засобів захисту рослин.

2. Мінприроди протягом 2017–2018 та I півріччя 2019 року були вжиті окремі заходи щодо виконання рекомендацій Рахункової палати за результатами проведеного в 2016 році аудиту виконання Україною вимог Базельської конвенції про контроль за транскордонними перевезеннями

небезпечних відходів та їх видаленням (рішення Рахункової палати від 11.05.2016 № 10-3). Отже, вимоги Базельської конвенції в частині законодавчого та нормативного забезпечення її реалізації Україною в цілому є виконаними. Водночас окремі норми як законодавчих, так і підзаконних актів, що регламентують поводження з небезпечними відходами, є неузгодженими між собою та потребують подальшого удосконалення.

2.1. Вимоги законів України від 25.06.1991 № 1264-XII “Про охорону навколишнього природного середовища” в частині розроблення та прийняття державних цільових, міждержавних та місцевих програм з метою проведення ефективної і цілеспрямованої діяльності України з організації та координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу та від 05.03.1998 № 187/98 “Про відходи” в частині віднесення до компетенції Кабінету Міністрів України повноважень щодо забезпечення розроблення і виконання загальнодержавних і міждержавних програм поводження з відходами не виконані. Загальнодержавну програму поводження з відходами на 2013–2020 роки, концепцію якої схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 22-р, а проєкт підготовлено Мінприроди, – не прийнято. Водночас розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 08.11.2017 № 820-р схвалено Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року та від 20.02.2019 № 117-р затверджено Національний план управління відходами до 2030 року.

2.2. Залишаються нереалізованими рекомендації Рахункової палати щодо розробки та затвердження переліку (класифікатора) відходів із встановленими класами небезпеки, передбаченого Законом України “Про відходи”, а також положення про компетентний орган та виділений центр. Нереалізованими також є рекомендації Рахункової палати щодо розроблення Порядку взаємодії між Державною фіскальною службою та Державною екологічною інспекцією у частині відбору зразків для проведення лабораторних аналізів на відповідність складу вантажу наявній документації, Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць, а також Порядку пломбування контейнера з небезпечними відходами у пункті пропуску через державний кордон на в'їзді в Україну, у тому числі у зв'язку із набранням чинності Законом № 2530.

3. Мінприроди у межах бюджетних призначень, визначених у паспортах бюджетних програм на 2017–2019 роки, на забезпечення виконання завдань і заходів, пов'язаних з виконанням Україною вимог та досягненням цілей Базельської конвенції, передбачалися видатки на здійснення обов'язкового державного екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності внутрішніх митниць (КПКВК 2405010), а також на сплату Україною членських внесків до бюджетів міжнародних організацій та забезпечення відрядження делегацій України для участі у заходах з виконання міжнародних зобов'язань України як сторони міжнародних конвенцій та угод (КПКВК 2401270). Разом з тим аудитом встановлено:

3.1. Видатки на здійснення обов'язкового державного екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні внутрішніх митниць у бюджетних запитах та паспортах бюджетної програми за КПКВК 2405010, а також у результативних показниках затрат бюджетної програми як окремий напрям використання коштів не визначалися, що унеможливило здійснення оцінки ефективності їх використання. При цьому обов'язковий державний екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні дії внутрішніх митниць Держекоінспекцією не здійснюється у зв'язку із внесенням змін до статті 20² Закону України від 25.06.1991 № 1264-XII “Про охорону навколишнього природного середовища” щодо виключення зазначених повноважень.

3.2. На виконання завдань і заходів, пов'язаних з реалізацією Україною вимог та досягненням цілей Базельської конвенції, зокрема на сплату членських внесків до Цільового фонду Базельської конвенції, Мінприроди в 2017–2018 роках та за 9 місяців 2019 року витрачено лише 167,7 тис. грн, або лише 22,8 відс. запланованих на 2017–2019 роки 735,4 тис. гривень.

При цьому станом на 15.11.2019 за Україною рахується заборгованість зі сплати членських внесків до Цільового фонду Базельської конвенції за 2018–2020 роки в загальному обсязі 15 888,0 дол. США, що згідно з офіційним курсом НБУ на 15.11.2019 становить 385,2 тис. гривень.

4. Органами ДФС розрахунки потреби за бюджетною програмою “Керівництво та управління в сфері фіскальної політики” (КПКВК 3507010) у частині забезпечення виконання завдань і заходів, пов'язаних з реалізацією Україною вимог та досягненням цілей Базельської конвенції, не здійснювались і як окремий напрям використання бюджетних коштів у результативних показниках затрат бюджетної програми не визначалися. Це унеможливило здійснення оцінки ефективності використання бюджетних коштів, спрямованих на досягнення цілей Базельської конвенції, як за окремим напрямом діяльності.

5. Мінприроди та ДФС не забезпечили належного контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та дотриманням суб'єктами господарювання ліцензійних умов провадження діяльності з небезпечними відходами.

5.1. Протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року Мінприроди видано 25 письмових згод (повідомлень) на транскордонне перевезення небезпечних відходів Жовтого переліку відходів та 4 044 Висновки щодо того, що відходи, які є об'єктом експорту або імпорту, не підпадають під дію пунктів 6–33 Положення про контроль за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх утилізацією/видаленням, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.2000 № 1120 (далі – Положення 1120), з терміном дії один рік. При цьому аудит засвідчив, що у вказаний період Мінприроди видавались висновки на відходи, які відносяться до розділу Б Жовтого переліку відходів (пункт 84 “Відходи пневматичних шин”), що дозволило імпортувати такі відходи без письмової згоди (повідомлення)

компетентного органу, що не відповідає вимогам пункту 4 Положення 1120.

Зазначене свідчить про ознаки кримінальних правопорушень та обумовлює доцільність повідомлення Національної поліції України про викладені факти.

5.2. Положенням 1120 не встановлено порядку здійснення окремого розгляду документів для отримання письмової згоди (повідомлення) на відходи, які відносяться до розділу Б Жовтого переліку відходів, а також переліку документів, які необхідно подати до міністерства для отримання висновку щодо того, чи підпадають (чи не підпадають) відходи Зеленого переліку відходів, які є об'єктом експорту або імпорту, під дію пунктів 6–33 Положення 1120.

Крім того, нормативними актами не визначено суб'єкта контролю за упакуванням, маркуванням і транспортуванням небезпечних відходів згідно із загальноприйнятими і загальновизнаними міжнародними правилами. Як наслідок, не виконуються вимоги пункту 7 статті 4 Базельської конвенції, якою, зокрема, вимагається, щоб небезпечні або інші відходи, які є об'єктом транскордонного перевезення, упаковувалися, маркувалися і транспортувалися відповідно до загальноприйнятих та загальновизнаних міжнародних правил і норм щодо пакування, маркування і транспортування, з урахуванням відповідної міжнародно визнаної практики.

6. Державний екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні дії внутрішніх митниць у зв'язку з набранням чинності Законом № 2530 Держекоінспекцією не здійснюється, відповідно, вимоги пункту 29 Положення 1120 не виконуються.

6.1. Інформування центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища, щодо фактичного транзиту небезпечних відходів територією України та перетину кордонів України, а також контролю за переміщенням небезпечних відходів територією України не передбачено, що створює ризики незабезпечення схоронності вантажів з небезпечними відходами під час транзиту територією України та нанесення шкоди навколишньому середовищу та здоров'ю населення.

Державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства з питань поводження з відходами, зокрема щодо перевезення небезпечних відходів територією України та транскордонних перевезень відходів, передбачений Положенням про Державну екологічну інспекцію України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 19.04.2017 № 275, станом на 01.10.2019 не здійснюється.

При цьому органи ДФС та Держекоінспекції фактично не здійснюють звірки переміщених небезпечних відходів через державний кордон у зв'язку з неналежним функціонуванням єдиного державного інформаційного вебпорталу “Єдине вікно для міжнародної торгівлі”, що створює ризики неконтрольованого ввезення в Україну небезпечних відходів.

6.2. Контроль за додержанням суб'єктами господарювання ліцензійних умов у сфері поводження з небезпечними відходами в Мінприроди

здійснювався шляхом проведення планових та позапланових перевірок. За результатами проведення 251 заходу державного нагляду (контролю) анульовано 100 ліцензій на право провадження господарської діяльності з поводження з небезпечними відходами, або майже 40 відс. ліцензій, щодо яких здійснено перевірку дотримання ліцензійних умов.

Слід зазначити, що з 100 анульованих ліцензій відновлено 12 шляхом подання ліцензіатами скарг до Експерно-апеляційної ради з питань ліцензування при Державній регуляторній службі України.

Крім того, відсутність законодавчо визначеної вимоги проведення передліцензійної перевірки матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання в сфері поводження з небезпечними відходами призводить до видачі ліцензій на поводження з небезпечними відходами ліцензіатам, які не мають необхідного обладнання, спеціально обладнаних майданчиків для тимчасового зберігання небезпечних відходів тощо.

Таким чином, створюються ризики порушення умов поводження з небезпечними відходами, тобто до моменту проведення міністерством перевірки додержання ліцензійних умов суб'єктом господарювання без належної матеріально-технічної бази провадиться діяльність, яка створює ризики виникнення несанкціонованих звалищ небезпечних відходів, порушення умов поводження з ними та незабезпечення належного контролю.

7. Обсяги небезпечних відходів, накопичених в Україні, є значними, а отже, екологічні ризики для навколишнього природного середовища та людини є суттєвими. При цьому зростають обсяги накопичення небезпечних відходів і в країнах ЄС, а також обсяги відходів, що ввозяться та вивозяться з кожної з країн, у тому числі країн – членів ЄС і України.

7.1. Згідно з даними Державної служби статистики України (Статистичний збірник “Довкілля України за 2018 рік”) станом на 01.01.2019 в Україні накопичено вже майже 13 млрд тонн відходів I–IV класів небезпеки, у тому числі 12,2 млн тонн відходів I–III класів небезпеки. За 2017–2018 роки в Україні утворено майже 718 млн тонн відходів I–IV класів небезпеки, у тому числі 1,2 млн тонн відходів I–III класів небезпеки. При цьому, за даними Мінприроди, згідно з поданими суб'єктами господарювання у сфері поводження з відходами деклараціями за 2017–2018 роки утворено 1289,0 тис. тонн відходів I–IV класів небезпеки, або лише 0,2 відс. обсягів, які наводяться у державній статистичній звітності, що засвідчує наявність ризиків необ'єктивності даних про фактичні обсяги накопичення в Україні небезпечних відходів.

7.2. Аудитом встановлено, що протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року Мінприроди видавались повідомлення та висновки на імпорту в Україну:

- 21,5 тис. тонн небезпечних відходів розділу А Жовтого переліку відходів (у тому числі 12,5 тис. тонн відходів, брухту відпрацьованих акумуляторних батарей та 9,0 тис. тонн відпрацьованих олив), які включені до розділу А Жовтого переліку відходів, з яких імпортовано 5,0 тис. тонн, або

23,5 відс. обсягів виданих Мінприроди повідомлень на імпорту;

- відходів пневматичних шин (за розрахунками, в кількості 381,0 тис. шт. та 1,5 тис. тонн), у тому числі непридатних для відновлення, які включені до розділу Б Жовтого переліку відходів, що потребують окремого розгляду;

- відходів Зеленого переліку відходів (зокрема, за розрахунками, відходів макулатури та картону – близько 3 587,4 тис. тонн; відходів та брухту чорних металів – 1 524,6 тис. тонн, відходів поліетилену та інших пластикових відходів – 1 098,8 тис. тонн; відходів тютюну, тютюнової жилки та пилу – 82,2 тис. тонн, відходів какао-бобів – 21,0 тис. тонн тощо).

7.3. За 2017–2018 роки та 9 місяців 2019 року Мінприроди видано повідомлень на експорт:

- 19,4 тис. тонн небезпечних відходів розділу А Жовтого переліку відходів, у тому числі 16,2 тис. тонн шлаку, що містить мідь;

- 1,5 тис. тонн відпрацьованих свинцево-кислотних акумуляторних батарей;

- 0,15 тис. тонн відходів та брухту електричних та електронних вузлів “відпрацьовані елементи живлення”;

- 1,5 тис. тонн агрохімічних відходів, що містять небезпечні речовини, у тому числі пестициди.

Крім того, в зазначений період Мінприроди надавались висновки на експорт відходів, які віднесено до Зеленого переліку відходів, зокрема, висівки зернових культур та похідні продукти зернопереробки, брухт чорних та кольорових металів; відходи деревини; шлак доменний та що містить залишки різних металів (мідь, алюміній, цинк, кремній, феронікель тощо); брухт дорогоцінних металів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Про результати аудиту поінформувати Верховну Раду України.

2. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України і рекомендувати вжити заходів щодо:

- ✓ розроблення та внесення на розгляд Верховної Ради України:

- проєкту закону про комплексне врегулювання проблемних питань здійснення державного митного та фіскального контролю за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх обліку в межах території України;

- проєкту закону про внесення змін до Закону України “Про ліцензування видів господарської діяльності” та інших законів України в частині врегулювання питання здійснення передліцензійної перевірки матеріально-технічної бази суб’єктів господарювання у сфері поводження з небезпечними відходами;

- ✓ розроблення та затвердження:

- порядку здійснення екологічного контролю за небезпечними відходами у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні діяльності внутрішніх митниць;

- переліку (класифікатора) відходів із визначенням належності відходів до категорії небезпечних;

- ✓ внесення змін до законодавства у частині встановлення відповідальності за недотримання вимог Положення 1120, а саме у випадках:

- звернення до компетентного органу експортером, який має намір експортувати небезпечні відходи, з офіційним листом менш ніж за 70 днів до запланованої дати їх першого перевезення цим експортером;

- ненадсилання експортером/повідомником компетентним органам заінтересованих держав копій документа про перевезення небезпечних відходів за три дні до кожного відправлення;

- непідтвердження особою, яка відповідає за утилізацію/видалення, про отримання відходів протягом трьох робочих днів та про закінчення операцій з утилізації/видалення відходів протягом 180 днів після їх отримання;

- ✓ внесення у зв'язку з оптимізацією органів виконавчої влади змін до нормативно-правових актів, зокрема, до постанов Кабінету Міністрів України від 29.03.2000 № 574 та від 18.02.2016 № 118;

- ✓ утворення виділеного центру із забезпечення виконання міжнародних конвенцій, що регулюють питання поводження з небезпечними відходами та речовинами, з метою ефективного виконання зобов'язань, які випливають із членства України в Базельській конвенції про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням (1989), Роттердамській конвенції про процедуру попередньої обґрунтованої згоди відносно окремих небезпечних хімічних речовин (1998), Стокгольмської конвенції про стійкі органічні забруднення (2001) та Мінаматській конвенції про ртуть (2017);

- розгляду питання про доцільність встановлення квот на ввезення в Україну для утилізації небезпечних та інших відходів як вторинної сировини.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міністерству енергетики та захисту довкілля України і рекомендувати:

- ✓ внести Кабінету Міністрів України пропозиції щодо виконання рекомендацій Рахункової палати, визначених пунктом 3 рішення;

- ✓ розробити та затвердити план заходів з усунення виявлених аудитом порушень і недоліків, а також інформувати Рахункову палату у встановлені терміни про заплановані та вжиті у зв'язку з цим заходи;

- ✓ вжити заходів із погашення заборгованості зі сплати членських внесків до Цільового фонду Базельської конвенції;

- ✓ вжити заходів для дотримання термінів сплати внесків, які визначені Програмою діяльності та бюджету Базельської конвенції на дворічний період 2020–2021 років (BC-14/29: Programme of work and budget for the Basel Convention for the biennium 2020 – 2021), прийнятою у 2019 році;

- ✓ вжити заходів щодо посилення контролю за транскордонними перевезеннями небезпечних відходів та їх видаленням, зокрема щодо:

- недопущення завезення на територію України небезпечних відходів суб'єктами господарювання, які не мають достатніх потужностей для їх утилізації/переробки;

- встановлення відповідальності за недотримання умов та порядку, визначених Положенням 1120;
- забезпечення контролю за операціями експорту, імпорту та транзиту територією України небезпечних відходів, у тому числі інформування Мінекоенерго про їх фактичне завезення та вивезення з території України;
- недопущення завезення в Україну відходів Зеленого переліку відходів, не придатних для переробки;
- визначення порядку особливого розгляду відходів, включених до розділу Б Жовтого переліку відходів.

4. Повідомити Національну поліцію України про ознаки кримінальних правопорушень, виявлені під час проведення аудиту.

Член Рахункової палати

В. П. Богун