



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 11 квітня 2018 року № 10-3

м. Київ

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

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти.

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А :**

**1. Протягом 2015–2017 років органи державної влади не забезпечили створення ефективної та дієвої системи контролю за обсягами та видами викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти, які є об'єктом та базою оподаткування екологічним податком, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього податку до державного бюджету і, як наслідок, на сьогодні стан навколишнього природного середовища, особливо в частині його забруднення, є достатньо загрозливим. Наявна система справляння екологічного податку не стала інструментом державного впливу в охороні навколишнього природного середовища України та не стимулює суб'єктів господарювання до зменшення обсягів викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти, а також дотримання їх нормативів і лімітів.**

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

**Мінприроди не розроблено та не затверджено порядку обліку суб'єктів господарювання, які мають дозволи на викиди забруднюючих речовин в**

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

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

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

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

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

**1.3. Відсутність взаємодії та обміну інформацією між Мінприроди, обласними (Київською міською) державними адміністраціями, органами Держекоінспекції та ДФС призвела до неефективності та безрезультативності контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку за викиди в атмосферне повітря та скиди у водні об'єкти, що створило ризики недонадходжень податку до бюджету, а саме:**

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

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

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

- **органами ДФС при проведенні перевірок платників екологічного податку не залучалися працівники органів Держекоінспекції для перевірки**

правильності визначення платниками фактичних обсягів викидів у атмосферне повітря та скидів у водні об'єкти.

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

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

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

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

2.4. Потребують приведення у відповідність норми:

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

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

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

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

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

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

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

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

**3.3.** Аудитом у ГУ ДФС у Донецькій області встановлено, що за двома позовами Волноваської об'єднаної державної податкової інспекції Донецьким окружним адміністративним судом прийнято рішення про стягнення **на користь місцевого бюджету** податкового боргу з екологічного податку (виник в результаті несплати підприємством 178,2 млн грн задекларованих податкових зобов'язань за I квартал 2015 року – III квартали 2016 року) шляхом розстрочення заборгованості строком на 60 місяців, **що створило ризики втрати державним бюджетом 35,6 млн грн** надходжень (20 відс. розподілених коштів відповідно до Бюджетного кодексу).

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

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

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

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

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

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

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

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

За результатами значної кількості проведених перевірок територіальними органами Держекоінспекції (32,7 тис.) до державного бюджету надійшло лише 18,3 відс. (7,5 млн грн) у сфері охорони атмосферного повітря та 11,3 відс. (83,3 млн грн) у сфері охорони вод, раціонального використання та відтворення

водних ресурсів загальної суми пред'явлених претензій та позовів за шкоду, заподіяну атмосферному повітрю/водним ресурсам.

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

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

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

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

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

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

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

– Мінприроди:

підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо: встановлення строків проведення підприємствами інвентаризації викидів забруднюючих речовин у атмосферне повітря та подання відповідних звітів; узгодження норм пункту 3 Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302, із нормами частини сьомої статті 11 Закону України від 16.10.1992 № 2707 „Про охорону атмосферного повітря” в частині строку дії дозволу на викиди; внесення змін до нормативно-

правових актів, які містять посилання на органи державної влади, що припинили свою діяльність внаслідок адміністративної реформи, зокрема, Порядку проведення та оплати робіт, пов'язаних з видачею дозволів на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами, обліку підприємств, установ, організацій і громадян-підприємців, які отримали такі дозволи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 302; Інструкції про порядок розробки та затвердження гранично допустимих скидів (ГДС) речовин у водні об'єкти із зворотними водами, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 15.12.1994 № 116;

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

– Мінфіну:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

забезпечити:

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

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

– належну координацію дій територіальних органів ДФС із здійсненням дієвих заходів щодо встановлення фактичної кількості платників екологічного податку, повноти нарахування та своєчасності його сплати, погашення податкового боргу;

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

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

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



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

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

7. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**