



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 вересня 2019 року № 25-2

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку за розміщення відходів, утворення та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів

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 державними органами в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку за розміщення відходів, утворення та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів. За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Протягом 2017–2018 років державними органами не забезпечено створення ефективної та дієвої системи контролю за розміщенням відходів, утворенням та/або тимчасовим зберіганням радіоактивних відходів, які є об’єктом та базою оподаткування екологічним податком, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього податку до державного бюджету. Як наслідок, накопичення значних обсягів відходів виробництва та споживання, неефективність їх вторинного використання, перероблення й утилізації створюють суттєву загрозу екологічній безпеці України.

1.1. На кінець 2018 року загальний обсяг відходів, накопичених у місцях видалення, становить майже **13 млрд тонн**. Протягом останніх років у середньому щороку на території України утворюється близько **338 млн т** відходів (2016 рік – 295,9 млн т, 2017 рік – 366 млн т, 2018 рік – 352,3 млн т), до **30 відс.** яких використовуються як вторинні матеріальні чи енергетичні ресурси. Основний спосіб поводження з відходами в Україні (більше 60 відс. обсягу утворених відходів) – розміщення (зберігання та захоронення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи об’єктах), тоді як у Німеччині, Франції та Польщі відновлюється більше 60 відс. відходів.

На сьогодні Україна залишається однією з небагатьох країн Європи, яка не має загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з відходами.

Встановлено, що **частка витрат на поводження з відходами та радіоактивними відходами у загальних витратах на охорону навколишнього**

природного середовища зменшилася з **49,2 відс.** (16 млрд грн у 2016 році) до **35,5 відс.** (12,2 млрд грн у 2018 році) при збільшенні обсягу загальних витрат на **5,8 відс.** (31,5 та 34,4 млрд грн відповідно).

1.2. Неєфективність системи обліку, звітності та моніторингу, а також незабезпечення дієвого контролю державних органів за провадженням діяльності суб'єктами господарювання у сфері поводження з відходами та радіоактивними відходами призводять до масового утворення несанкціонованих звалищ та численних порушень законодавства у цій сфері.

У зв'язку із незабезпеченням Кабінетом Міністрів України розробки та затвердження порядку видачі дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, більше **50 відс.** суб'єктів господарювання мають можливість провадити неконтрольовану діяльність у цій сфері.

За результатами проведених Мінприродою заходів з контролю майже у **80 відс.** встановлено недотримання суб'єктами господарювання ліцензійних умов у сфері поводження з небезпечними відходами, у тому числі у 45 відс. – анульовано ліцензії.

Держатомрегулювання та її територіальними органами також встановлено **10 суб'єктів** господарювання, які провадили діяльність у сфері використання ядерної енергії без ліцензії (накладено **131,4 тис. грн** штрафів), та **4 суб'єкти** господарювання, які не виконували/неналежно виконували умови ліцензії та окремих дозволів у цій сфері (накладено **606 тис. грн** штрафів).

1.3. Внаслідок відсутності цілісної системи управління у сфері поводження з відходами та фінансування природоохоронних заходів **екологічний податок не забезпечив** досягнення мети в частині запобігання або зменшення обсягів утворення відходів та радіоактивних відходів, їх зберігання та захоронення, а також заохочення суб'єктів господарювання до зменшення негативного впливу таких відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини.

При постійному зростанні ставок екологічного податку частка надходжень цього податку (1,7 млрд грн у 2017 році та 2,8 млрд грн у 2018 році) до державного бюджету (627,2 та 753,8 млрд грн відповідно) залишається незначною (**0,3–0,4 відсотка**).

В європейських країнах екологічний податок формує до **10 відс.** податкових надходжень (10 відс. у Болгарії, 8 відс. у Польщі, 7 відс. у Великобританії).

1.4. Мінприроди як головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який здійснює формування і реалізацію державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки, зокрема, **не забезпечено виконання:**

- пункту 2 розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 № 22-р „Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки” щодо розробки та подання у шестимісячний строк Кабінетові Міністрів України проекту Загальнодержавної програми поводження з відходами на 2013–2020 роки;

- повноважень у частині нормативно-правового регулювання питань ведення реєстрів місць видалення відходів та об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, а також паспортів відходів.

1.5. Норми Порядку ведення реєстру місць видалення відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.1998 № 1216, та Порядку ведення реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.08.1998 № 1360 (останні зміни до яких вносилися ще у 2013 році), **не відповідають** вимогам сьогодення та **не сприяють якісному виконанню повноважень** структурними підрозділами з питань екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій. Як наслідок, такими структурними підрозділами **не дотримуються вимоги** зазначених порядків у частині наповнення і ведення реєстрів місць видалення відходів, об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, дані яких використовуються територіальними органами ДФС при здійсненні контролю за повнотою нарахування екологічного податку за розміщення відходів.

Аудитом встановлено непоодинокі випадки невнесення структурними підрозділами з питань екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій змін до реєстру об'єктів утворення, оброблення та утилізації відходів, наданих власниками таких об'єктів; нескладення висновків щодо ефективності діяльності і рівня екологічної безпеки зазначених об'єктів та щодо рівня екологічної безпеки місць видалення відходів; невідповідності даних реєстру місць видалення відходів і даних паспортів місць видалення відходів та змін до них у частині віддаленості таких місць від населених пунктів.

2. Невиконання Мінфіном, Мінприроди та ДФС окремих рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати, наданих за результатами 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 (рішення Рахункової палати від 11.04.2018 № 10-3), **спричинило неналежне адміністрування екологічного податку.**

Збільшення надходжень екологічного податку до державного бюджету в 2018 році порівняно з 2017 роком (з 744,4 до 1752,5 млн грн) **відбулося лише за рахунок підвищення розміру ставок** на 11,2 відс. та **збільшення частки** (з 20 до 45 відс.) **зарахування** до державного бюджету **коштів** екологічного податку за викиди/скиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря/водні об'єкти та розміщення відходів.

Мінфіном не розроблено та не затверджено методики прогнозування надходжень екологічного податку до державного бюджету як за загальним кодом класифікації доходів бюджету (19010000), так і за видами забруднення навколишнього природного середовища.

Прогнозний розрахунок екологічного податку здійснювався Мінфіном на підставі пропозицій ДФС та Міненерговугілля без аналізу обсягів та видів (класів) забруднюючих речовин, розміщених відходів та утворених

радіоактивних відходів. Встановлено, що ДФС занижувалися пропозиції щодо прогнозу надходжень екологічного податку при наданні їх Мінфіну.

ДФС не забезпечено належної координації дій територіальних органів щодо встановлення фактичної кількості платників екологічного податку, повноти нарахування та своєчасності сплати, погашення податкового боргу з цього податку.

3. Неналежна взаємодія щодо обміну інформацією між Мінприроди, обласними (Київською міською) державними адміністраціями, органами Держекоінспекції та ДФС і її територіальними органами призвела до неефективного контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку з відходів.

3.1. Результати аудиту засвідчили низку недоліків механізму взаємодії державних органів у частині здійснення контролю за ефективністю справляння екологічного податку з відходів та радіоактивних відходів, зокрема:

- **Мінприроди та ДФС не забезпечено виконання угоди про інформаційне співробітництво** в частині обміну інформацією про отримані суб'єктами господарювання ліцензії на право здійснення господарської діяльності з поводження з особливо небезпечними речовинами та небезпечними відходами і про зареєстрованих платників екологічного податку, суми нарахованого та сплаченого податкового зобов'язання, зокрема, за розміщення відходів у спеціально відведених для цього місцях чи на об'єктах;

- **департаментами екології та природних ресурсів обласних державних адміністрацій на запити територіальних органів ДФС не надавалася інформація** щодо суб'єктів господарювання, які провадять діяльність у сфері поводження з відходами, місць видалення відходів;

- **Держекоінспекцією не погоджувалася участь працівників** у документальних перевірках з питання правильності визначення платниками фактичних обсягів розміщення відходів, які проводилися територіальними органами ДФС;

- територіальними органами ДФС до проведення документальних перевірок правильності визначення платниками фактичних обсягів радіоактивних відходів **не залучалися** працівники Держпродспоживслужби та Держатомрегулювання.

3.2. Аудитом встановлено, що **поза контролем залишаються окремі складові бази оподаткування**, що впливають на розмір нарахувань податкового зобов'язання під час обчислення **екологічного податку**, зокрема, віддаленість спеціальних місць розміщення відходів від населених пунктів, рівень захисту від можливого шкідливого впливу на атмосферне повітря і воду. Відсутність такої інформації не давала можливості територіальним органам ДФС при здійсненні податкового контролю належно оцінити повноту і правильність декларування платниками податків сум екологічного податку з відходів.

Встановлено **незастосування 18 суб'єктами господарювання** Дніпропетровської, Донецької та Кіровоградської областей **коефіцієнта „3” до ставок екологічного податку** за розміщення відходів на звалищах, які не забезпечують повного виключення забруднення атмосферного повітря або водних об'єктів, та/або залежно від місця розміщення відходів у

навколишньому середовищі. Як наслідок, до зведеного бюджету не надійшло, за розрахунками, **729,2 млн грн** екологічного податку.

4. Нормативно-правове забезпечення питань розміщення відходів, утворення та/або тимчасового зберігання радіоактивних відходів та справляння екологічного податку з таких відходів потребує удосконалення та узгодження положень окремих актів.

4.1. З метою забезпечення належного стану реалізації державної політики у сфері поводження з відходами, спрямованої на запобігання або зменшення обсягів утворення відходів, а також попередження негативного впливу відходів на навколишнє природне середовище та здоров'я людини, **необхідно розробити та затвердити загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з відходами.**

4.2. На сьогодні залишаються незатвердженими Кабінетом Міністрів України **порядок отримання дозволів** на здійснення операцій у сфері поводження з відходами, а також Мінприроди – **форми паспортів** відходів та інструкції щодо їх ведення, що створює ризики безконтрольного поводження з відходами та ухилення від сплати екологічного податку.

4.3. **Розміри штрафів** за провадження діяльності у сфері використання ядерної енергії **без отримання ліцензії, невиконання/неналежне виконання умов ліцензії** та/або окремих дозволів **не змінювалися з 2010 року**, а за **порушення або невиконання** норм і правил ядерної та радіаційної безпеки – з **2004 року**, що не відповідає вимогам сьогодення, не сприяє посиленню відповідальності суб'єктів господарювання та, відповідно, становить загрозу для навколишнього природного середовища та здоров'я людини.

4.4. **Незатвердження нормативно-правового акта про визначення класу небезпеки** для здоров'я населення щодо кожного найменування відходу дає можливість платникам податку застосовувати ставки екологічного податку на власний розсуд, а територіальним органам ДФС не дозволяє здійснювати контроль за правильністю застосування ставки податку за розміщення відходів залежно від класу небезпеки та рівня небезпечності відходів.

4.5. Нормами Порядку подання декларації про відходи та її форми, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 № 118, **не встановлено процедури притягнення до відповідальності** суб'єктів господарювання за порушення пункту „і” частини першої статті 42 Закону України від 05.03.1998 № 187 „Про відходи”, зокрема, за порушення порядку подання або неподання декларації про відходи.

4.6. Потребують узгодження норми Законів України від 05.03.1998 № 187 „Про відходи” та від 02.03.2015 № 222 „Про ліцензування видів господарської діяльності” в частині ліцензування такого виду господарської діяльності, як перероблення та захоронення побутових відходів.

4.7. Порядок проведення державної інвентаризації радіоактивних відходів (НП 306.5.04/2.059-2002), затверджений наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 11.02.2003 № 27, зареєстрованим у Мін'юсті 25.02.2003 за № 160/7481, потребує внесення змін у зв'язку з втратою чинності постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1999 № 542 „Про Комплексну

програму поводження з радіоактивними відходами” згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 323 „Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1996 р. № 480 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань поводження з радіоактивними відходами”.

4.8. У Статуті ДП „НАЕК „Енергоатом”, затвердженому наказом Міненерговугілля від 08.04.2013 № 156, предметом господарської діяльності визначено, зокрема, операції у сфері поводження з небезпечними відходами, при цьому операції у сфері поводження з радіоактивними відходами не зазначені.

5. ДФС не забезпечено на належному рівні організації та проведення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту виконання територіальними органами повноважень у частині адміністрування екологічного податку з відходів та радіоактивних відходів, що призвело до неухвалення своєчасних управлінських рішень. Як наслідок, ефективність і результативність контрольно-перевірочної роботи в територіальних органах ДФС залишається низькою. Аудитом встановлено ряд системних порушень, допущених територіальними органами ДФС при адмініструванні екологічного податку, зокрема:

- **незастосування** ГУ ДФС у Дніпропетровській області до **20 платників 18,6 тис. грн штрафних санкцій** за неподання/несвоєчасне подання податкових декларацій екологічного податку. Під час проведення контрольного заходу Рахункової палати щодо 15 платників проведено камеральні перевірки; до державного бюджету додатково надійшло **16,8 тис. гривень**;

- **неправильне визначення** в податкових деклараціях екологічного податку **об’єкта оподаткування 41 платником та неправильне застосування ставок** екологічного податку з відходів **26 платниками** Кіровоградської області, що призвело до заниження податкових зобов’язань. Під час проведення аудиту Рахунковою палатою такими платниками подано уточнюючі податкові декларації екологічного податку із збільшенням податкових зобов’язань та нарахуванням штрафних санкцій; до зведеного бюджету **додатково надійшло 21,4 тис. гривень**;

- **заниження 152 платниками** Кіровоградської області в податкових деклараціях екологічного податку **фактичних обсягів відходів** (на 168,3 тис. т) порівняно із даними статистичної форми № 1–відходи. Як наслідок, до зведеного бюджету не надійшло, за розрахунками, **2,75 млн грн податку**;

- **неподання 171 суб’єктом господарювання** Кіровоградської області **податкової звітності** з екологічного податку при одночасному звітуванні до органів статистики про обсяги утворених відходів і залишків на кінець звітного року (30 тис. т відходів і 12 тис. люмінесцентних ламп) призвело до недонадходження до зведеного бюджету, за розрахунками, **320,7 тис. грн екологічного податку**.

Низька якість контролю за дотриманням суб’єктами господарювання-платниками екологічного податку вимог податкового законодавства та неналежна взаємодія територіальних органів ДФС, Держекоінспекції та Держатомрегулювання, обласних державних адміністрацій зумовили незначний

рівень (4,4 відс.) узгодження донарахованих сум грошових (податкових) зобов'язань, а також недонадходження 3,1 млн грн екологічного податку.

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 державними органами в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку за розміщення відходів, утворення та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів затвердити.

2. Поінформувати Президента України та Верховну Раду України про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку за розміщення відходів, утворення та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів.

3. Рішення Рахункової палати у порядку інформування надіслати Комітету Верховної Ради України з питань екологічної політики та природокористування.

4. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами в частині контролю за повнотою і своєчасністю надходження екологічного податку за розміщення відходів, утворення та/або тимчасове зберігання радіоактивних відходів надіслати Кабінетові Міністрів України і рекомендувати:

4.1. Розглянути питання щодо:

розробки загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з відходами із визначенням конкретних заходів і завдань, а також обсягів і джерел фінансування;

внесення змін до пункту 12 Заходів щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 „Про ефективне використання державних коштів”, у частині припинення підготовки проєктів нових державних цільових програм або внесення змін до затверджених цільових програм, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету з одночасним розробленням загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з відходами;

нормативно-правового визначення класу небезпеки для здоров'я населення щодо кожного найменування відходів;

перегляду механізму визначення розміру ставок екологічного податку за розміщення відходів з метою залучення інших додаткових інструментів впливу на суб'єктів господарювання та коефіцієнтів до ставок, які встановлюються залежно від місця (зони) розміщення відходів у навколишньому природному середовищі;

перегляду в установленому порядку розмірів штрафів за провадження діяльності без отримання ліцензії, а також за порушення або невиконання норм і правил у сфері ядерної та радіаційної безпеки.

4.2. Доручити Міністерству енергетики та захисту довкілля України та іншим заінтересованим центральним органам виконавчої влади підготувати та подати на розгляд Кабінетові Міністрів України проекти нормативно-правових актів щодо:

узгодження норм Законів України від 05.03.1998 № 187 „Про відходи” та від 02.03.2015 № 222 „Про ліцензування видів господарської діяльності” в частині ліцензування такого виду господарської діяльності, як перероблення та захоронення побутових відходів;

притягнення до відповідальності суб’єктів господарювання, винних у порушенні встановленого порядку подання (або неподання) декларації про відходи відповідно до пункту „і” частини першої статті 42 Закону України від 05.03.1998 № 187 „Про відходи”;

визначення порядку отримання дозволів на здійснення операцій у сфері поводження з відходами.

4.3. Доручити Міністерству фінансів України розробити методичку прогнозування надходження коштів екологічного податку до державного бюджету за кодом класифікації доходів бюджету 19010000 „Екологічний податок” та за видами забруднення навколишнього природного середовища.

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

розроблення та затвердження форми паспортів відходів та інструкції щодо їх ведення;

взаємодію з місцевими державними адміністраціями в частині реалізації повноважень у сфері поводження з відходами.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній податковій службі України і рекомендувати:

розробити та вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, та їх недопущення у подальшому;

здійснити аналіз та перевірку податкових декларацій екологічного податку платників, якими не застосовано коефіцієнт „3” до ставок екологічного податку за розміщення відходів на звалищах, які не забезпечують повного виключення забруднення атмосферного повітря або водних об’єктів, та/або залежно від місця розміщення відходів у навколишньому середовищі, та повідомити Рахункову палату про результати проведених заходів, обсяги донарахованих сум грошових (податкових) зобов’язань, застосованих штрафних (фінансових) санкцій;

забезпечити:

- дієву взаємодію з відповідними державними органами при адмініструванні екологічного податку з метою повноти та своєчасності надходжень податку до державного та місцевих бюджетів;

- поліпшення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи з питань адміністрування екологічного податку.

7. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати Державній інспекції ядерного регулювання України та рекомендувати:

внести зміни до Порядку проведення державної інвентаризації радіоактивних відходів (НП 306.5.04/2.059-2002), затвердженого наказом Державного комітету ядерного регулювання України від 11.02.2003 № 27, у частині посилання на постанову Кабінету Міністрів України від 05.04.1999 № 542 „Про Комплексну програму поводження з радіоактивними відходами”, що втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 323 „Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 квітня 1996 р. № 480 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань поводження з радіоактивними відходами”;

спільно з Державним агентством України з управління зоною відчуження та ДП „НАЕК „Енергоатом” вжити заходів щодо пришвидшення передачі у власність держави радіоактивних відходів, які зберігаються на територіях АЕС; забезпечити дієву взаємодію з територіальними органами Державної податкової служби України в частині даних для адміністрування екологічного податку.

8. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати департаментам екології та природних ресурсів Дніпропетровської, Донецької, Полтавської, Київської та Кіровоградської обласних державних адміністрацій і рекомендувати:

розробити та вжити заходів щодо усунення недоліків, встановлених під час аудиту, та їх недопущення у подальшому;

забезпечити:

- якісне ведення реєстрів місць видалення відходів, об’єктів утворення, оброблення та утилізації відходів;

- повноту та своєчасність подання суб’єктами господарювання декларацій про відходи;

дієву взаємодію з територіальними органами Державної податкової служби України в частині надання даних для адміністрування екологічного податку.

9. Рішення Рахункової палати і Звіт надіслати ДП „НАЕК „Енергоатом” і рекомендувати вжити заходів щодо внесення змін до Статуту, затвердженого наказом Міненерговугілля від 08.04.2013 № 156, в частині визначення у предметі господарської діяльності операцій у сфері поводження з радіоактивними відходами.

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

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

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан