



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

Київ

від 26 липня 2022 року № 15-3

### **Про розгляд Звіту про результати аналізу стану повноти нарахування та своєчасності надходження екологічного податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу стану повноти нарахування та своєчасності надходження екологічного податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення.

За підсумками розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. Протягом 2019–2021 років система контролю за повнотою нарахування та своєчасністю надходження екологічного податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення (далі – екологічний податок за викиди), не стала дієвим інструментом державного впливу на скорочення викидів суб’єктами господарювання, дотримання нормативів викидів та збільшення доходів бюджету. Як наслідок, екологічний податок за викиди наразі не виконує стимулюючої та фіскальної функцій.**

**1.1. Протягом 2019–2021 років до загального фонду державного бюджету надійшло 7 364,9 млн грн екологічного податку за викиди, який становить значну частку (82,2 відс.) в надходженнях екологічного податку за кодом класифікації доходів бюджету (далі – ККДБ) 19010000, але у загальній сумі податкових надходжень залишається незначною (0,25 відсотка).**

**При цьому 75,3 відс. надходжень до державного бюджету екологічного податку за ККДБ 19010100 та 64,3 відс. – за ККДБ 19011000 забезпечено 20 платниками екологічного податку. Більше 80 відс. загальної суми нарахувань екологічного податку за викиди задекларовано платниками екологічного податку, які перебувають на податковому обліку в Центральному та Східному міжрегіональних управліннях ДПС по роботі з великими платниками податків.**

До спеціального фонду місцевих бюджетів протягом 2019–2021 років надійшло 6 402 млн грн екологічного податку за викиди, який становить 62,7 відс. як в надходженнях екологічного податку, так і у загальній сумі податкових надходжень місцевих бюджетів.

1.2. Протягом 2018–2020 років витрати на охорону атмосферного повітря і вирішення проблем зміни клімату становили 21 615,4 млн грн та мали тенденцію до щорічного збільшення (з 6 403,6 млн грн у 2018 році до 7 971,1 млн грн у 2020 році), при цьому поточні витрати зменшилися з 45 до 30 відс. відповідно. Водночас витрати на охорону атмосферного повітря більше ніж удвічі перевищують надходження екологічного податку за викиди до зведеного бюджету за 2018–2020 роки (9 237 млн гривень).

2. За результатами проведеного у 2018 році Рахунковою палатою 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) об'єктами контролю із 19 рекомендацій виконано 14.

Так, після перегляду ставок екологічного податку за викиди в атмосферне повітря двоокису вуглецю з 01.01.2019 (з 0,41 до 10 грн за т), як було рекомендовано Рахунковою палатою, починаючи з 2019 року, закономірно зросли загальні надходження цього податку до державного бюджету, хоча згідно з чинним законодавством від оподаткування було звільнено суб'єктів господарювання, які здійснювали викиди двоокису вуглецю в обсязі, меншому 500 тонн за рік.

Крім того, Законом України від 30.11.2021 № 1914 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень” з 01.01.2022 ставки екологічного податку збільшено в середньому на 4–5 відс., а за викиди двоокису вуглецю – з 10 до 30 грн за 1 тону, тобто в 3 рази; Законом України від 09.07.2022 № 2393 „Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря” (далі – Закон № 2393) внесено ряд змін до Закону України від 16.10.1992 № 2707 „Про охорону атмосферного повітря” (далі – Закон № 2707) в частині удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря.

Водночас Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) та Міністерством екології та природних ресурсів України (до вересня 2019 року, далі – Мінприроди) не забезпечено належного виконання окремих рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати. Як наслідок, не усунуто недоліків існуючого механізму прогнозування надходжень екологічного податку за викиди, не досягнуто повноти обліку суб'єктів господарювання, які отримали дозволи на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами (далі – дозволи на викиди), та платників екологічного податку за викиди, повноти і

**своєчасності надходжень цього податку до державного та місцевих бюджетів.**

**2.1. У Мінфіні не затверджено методики прогнозування екологічного податку до державного бюджету як в цілому за ККДБ 19010000, так і окремо за видами забруднення навколишнього природного середовища. На 2019–2021 роки Мінфіном до Державної податкової служби України (далі – ДПС) доводилися прогнозні (індикативні) показники надходжень екологічного податку до загального фонду державного бюджету за ККДБ 19011000, які були недостатньо обґрунтованими.**

ДПС доведені прогнозні (індикативні) показники надходжень за ККДБ 19011000 у 2019 році виконано лише на 63,3 відс., у 2020–2021 роках – на 112,8 та 105,4 відс. відповідно.

Станом на 01.01.2022 відбулось зростання податкового боргу з екологічного податку за викиди майже в 2 рази (з 133,1 до 237,5 млн грн), а внаслідок списання податкового боргу як безнадійного до державного бюджету не надійшло 88,7 млн грн (87,2 млн грн, або 98,3 відс. якого списано у 2021 році).

**2.2. Унаслідок незабезпечення Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Міндовкілля), Мінприроди виконання рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати, проведення структурних змін у системі центральних органів виконавчої влади (перейменування Мінприроди на Міністерство енергетики та захисту довкілля України та утворення Міндовкілля), Міндовкілля не має загальних даних про кількість чинних дозволів на викиди для об'єктів другої та третьої груп станом на 01.01.2022. Наявна лише інформація про кількість виданих (анульованих) дозволів на викиди Міндовкіллям з 19.06.2020 по 31.12.2021 та окремими обласними (Київською міською) державними адміністраціями (далі – ОДА/КМДА) протягом 2019–2021 років. Як наслідок, Міндовкіллям, Мінприроди не забезпечено обліку суб'єктів господарювання, які здійснюють викиди, що не сприяє ефективності контролю за їх залученням до оподаткування екологічним податком за викиди, повнотою і своєчасністю надходження цього податку до бюджету.**

Дані щодо кількості виданих (анульованих) ОДА/КМДА протягом 2019–2021 років дозволів на викиди узагальнені Рахунковою палатою під час проведення контрольного заходу, проте ця інформація також є неповною через відсутність таких даних по окремих регіонах у зв'язку з бойовими діями на їх території.

**3. Нормативно-правова база, яка визначає правові засади забезпечення питань охорони атмосферного повітря та справляння екологічного податку за викиди, в цілому є сформованою, але окремі положення нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актів потребують удосконалення та узгодження з чинним законодавством.**

**3.1. Потребують правового врегулювання в установленому законом порядку норми 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 (далі – Порядок № 302), щодо:

застосування поняття „громадяни-підприємці” з урахуванням вимог Закону № 2707, зі змінами, внесеними Законом № 2393;

строку дії дозволу на викиди та внесення змін до дозволів на викиди – відповідно до вимог частин восьмої та одинадцятої статті 11 Закону № 2707;

переоформлення дозволів на викиди – відповідно до вимог частини восьмої статті 4<sup>1</sup> Закону України від 06.09.2005 № 2806 „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” (далі – Закон № 2806).

3.2. Форми дозволу на викиди, дозволу про внесення змін до дозволу на викиди, заяви на одержання дозволу на викиди та структура додатка до дозволу на викиди, затверджені наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 30.05.2006 № 266 (далі – наказ № 266), які містять посилання на поняття „висновок установи державної санітарно-епідеміологічної служби”, „територіальний орган Мінприроди”, „територіальний орган Мінприроди України”, „уповноважена особа територіального органу Мінприроди України”, „керівник структурного підрозділу територіального органу Мінприроди України”, потребують правового врегулювання в установленому законом порядку у зв’язку із ліквідацією зазначених органів.

3.3. Розміри штрафів за невиконання законних розпоряджень чи приписів посадових осіб органів, які здійснюють державний контроль у галузі охорони навколишнього природного середовища, використання природних ресурсів, радіаційної безпеки або охорону природних ресурсів, визначені статтею 188<sup>5</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073, не змінювалися з 2010 року, що не відповідає вимогам сьогодення та не сприяє посиленню відповідальності суб’єктів господарювання за вчиненні правопорушення.

**4. Встановлено факти неналежної взаємодії та координації дій державних органів під час видачі/анулювання дозволів на викиди, а також незабезпечення контролю за ефективністю справляння екологічного податку за викиди, зокрема:**

недотримання строків прийняття Міндовкіллям рішень про видачу/відмову у видачі дозволів на викиди щодо об’єктів першої групи через тривале погодження (до 100 днів) з Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужба) документів щодо можливості/неможливості видачі таких дозволів;

ненадання або надання не у повному обсязі територіальними і міжрегіональними територіальними органами Державної екологічної інспекції України (далі – Держекоінспекція) інформації про факти порушень суб’єктами господарювання вимог законодавства у сфері охорони

атмосферного повітря до територіальних органів ДПС (Державної фіскальної служби України, далі – ДФС);

невиконання Дніпропетровською, Київською та Харківською ОДА, КМДА приписів про анулювання дозволів на викиди, внесених держекоінспекціями у Харківській області, Придніпровського та Столичного округів за результатами встановлених фактів надання суб'єктами господарювання недостовірної інформації в заявах про видачу документа дозвільного характеру та матеріалах інвентаризації.

**5.** Протягом 2020–2021 років з поданих 298 заяв (у тому числі повторно) на отримання дозволів на викиди для об'єктів першої групи Міндовкіллям відмовлено у видачі дозволу за 152 заявами (51 відс.), з яких за **103 (67,8 відс.) – через невідповідність документів**, поданих суб'єктами господарювання, вимогам Порядку № 302 та Інструкції про загальні вимоги до оформлення документів, у яких обґрунтовуються обсяги викидів, для отримання дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря стаціонарними джерелами для підприємств, установ, організацій та громадян-підприємців, затвердженої наказом Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 09.03.2006 № 108, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 29.03.2006 за № 341/12215.

**Через подання суб'єктами господарювання документів на отримання дозволів на викиди, підготовлених з порушенням вимог законодавства, значний відсоток відмов** також мають Департамент природних ресурсів та екології Хмельницької ОДА (2019 рік – за 139 заявами, або **39,2 відс.**, 2020 рік – за 119 заявами, або **48,8 відс.**) та Департамент екології та природних ресурсів Дніпропетровської ОДА (2021 рік – за 535 заявами, або **62,8 відс.** поданих).

**6. Підрозділами екології та природних ресурсів Харківської та Хмельницької ОДА не забезпечено дотримання нормативно-правових актів при видачі/анулюванні дозволів на викиди, зокрема:**

**подання** протягом 2019–2021 років суб'єктами господарювання Харківської області заяв на отримання дозволу на викиди за формою, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2005 № 1176 „Про затвердження форми заяви на одержання суб'єктом господарювання або уповноваженою ним особою документів дозвільного характеру”, що з **11.02.2015 втратила чинність** (на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 28.01.2015 № 42 „Деякі питання дерегуляції господарської діяльності”), а не за формою, затвердженою наказом № 266;

**відмови** Департаментом захисту довкілля та природокористування Харківської ОДА у 2021 році суб'єктам господарювання за 21 заявою на підставі, що не визначена Законом № 2806: у зв'язку з неотриманням від територіального органу Держпродспоживслужби рішення про можливість/неможливість видачі дозволу;

**порушення** підрозділами екології та природних ресурсів Хмельницької та Харківської ОДА строків надання адміністративної послуги „Видача дозволу на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря

стаціонарними джерелами” у 16 (від 2 до 21 дня) і 17 (від 1 до 6 днів) випадках відповідно;

**неанулювання** Департаментом захисту довкілля та природокористування Харківської ОДА 22 дозволів на викиди **11 суб’єктам господарювання, які припинили свою діяльність з різних причин** та про що внесені відповідні відомості до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та господарських формувань.

**7. ДПС, ДФС не забезпечено належної організації та здійснення їх територіальними органами контролю за повнотою обліку платників екологічного податку, поданням ними податкової звітності та дотриманням норм законодавства в частині повноти і своєчасності сплати екологічного податку за викиди, що призвело до низької результативності контрольно-перевірочної роботи і недонаходжень такого податку за викиди до державного та місцевих бюджетів.**

Територіальними органами ДПС (ДФС) не забезпечено повноти подання податкової звітності **близько 10 відс. за ККДБ 19010100 та 20 відс. за ККДБ 19011000 платниками екологічного податку за викиди – фізичними особами.**

7.1. Протягом 2019–2021 років результативність контрольно-перевірочної роботи була вкрай низькою. Так, **із донарахованих за результатами:**

**камеральних перевірок 17,5 млн грн екологічного податку за викиди до державного бюджету надійшло лише 2,6 відс. (0,5 млн грн), за результатами оскарження 58 податкових повідомлень-рішень скасовано 15,4 відс. донарахованої суми (2,7 млн грн);**

**документальних перевірок 7,1 млн грн екологічного податку за викиди до державного бюджету надійшло 27,4 відс. (1,9 млн гривень).**

**Судами розглянуто 34 справи щодо оскарження платниками податків донарахованих сум грошових зобов’язань з екологічного податку за викиди на суму 67,5 млн грн, з яких у 20 справах (58,8 відс. розглянутих справ) на суму 65 млн грн (96,3 відс. оскаржуваних сум) рішення прийнято на користь платників податків.**

7.2. За результатами вибіркового аналізу встановлено:

**незастосування** головним управлінням (далі – ГУ) ДПС (ДФС) у **Київській області штрафних (фінансових) санкцій (штрафів)** відповідно до статті 120 Податкового кодексу України за **несвоєчасне подання податкової звітності** протягом 2019–2021 років до **13 платників** екологічного податку за викиди на загальну суму, за розрахунками, 14,6 тис. гривень. Під час проведення Рахунковою палатою контрольного заходу ГУ ДПС у Київській області складено акти камеральних перевірок, які надіслано платникам цього податку;

**заниження трьома платниками податків Дніпропетровської області податкових зобов’язань з екологічного податку за викиди за звітні періоди 2019 і 2020 років та 9 місяців 2021 року на загальну суму 33,8 тис. грн** внаслідок заниження обсягів викидів в атмосферне повітря

двоокису вуглецю. Під час контрольного заходу платниками податків подані уточнюючі розрахунки на збільшення податкових зобов'язань з відповідним нарахуванням штрафу (3 відс.) згідно з абзацами четвертим–п'ятим пункту 50.1 статті 50 Податкового кодексу України та пені на суму **5,4 тис. гривень;**

**неподання платниками податків Хмельницької області у 10 випадках за наявності чинних дозволів на викиди (щодо об'єктів третьої групи) податкової звітності з екологічного податку за податкові періоди 2019 року; у 52 випадках протягом 2019–2020 років у податкових деклараціях екологічного податку виявлено невідповідність ставок податку коду забруднюючої речовини або розміру ставки, встановленої статтею 243 Податкового кодексу України; у шести випадках не нараховано штрафів при поданні уточнюючих розрахунків, внаслідок самостійно виявлених помилок та збільшення податкового зобов'язання з екологічного податку за податкові періоди 2019 року у сумі 96,3 тис. грн; у трьох випадках обсяги викидів, задекларовані у податкових деклараціях екологічного податку за 2019 рік, не відповідали даним статистичної звітності 2 ТП (повітря) (річна) „Звіт про викиди забруднюючих речовин і парникових газів в атмосферне повітря від стаціонарних джерел викидів” та видам і обсягам забруднюючих речовин, встановленим в обґрунтовуючих матеріалах, які додаються суб'єктами господарювання до заяви при отриманні дозволу на викиди, що може свідчити про заниження податкових зобов'язань з екологічного податку за викиди;**

**незалучення ГУ ДПС у Дніпропетровській області працівників територіального і міжрегіонального територіального органу Держекоінспекції до проведення документальних перевірок трьох суб'єктів господарювання, якими здійснювалися викиди забруднюючих речовин без відповідного дозволу. Як наслідок, застосовано лише штрафні (фінансові) санкції (штрафи) за неподання/несвоєчасне подання податкової звітності з екологічного податку за викиди, а питання повноти визначення податкового зобов'язання з такого податку не досліджувалося;**

**невикористання територіальними органами ДПС при здійсненні контрольної-перевірочної роботи інформації про результати заходів державного нагляду (контролю), проведених територіальними і міжрегіональними територіальними органами Держекоінспекції, що міститься на Інформаційному порталі (інтегрована автоматична система державного нагляду (контролю), <https://inspections.gov.ua>), зокрема про встановлені факти понаднормативних викидів забруднюючих речовин або провадження діяльності без дозволу на викиди.**

**8. Заходи державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря, що здійснювались Держекоінспекцією та її територіальними і міжрегіональними територіальними органами, були неефективними та не сприяли запобіганню порушенням законодавства у цій сфері, що призвело до низького рівня стягнення пред'явлених претензій та позовів за шкоду, заподіяну атмосферному повітрю.**

Територіальними і міжрегіональними територіальними органами Держекоінспекції за результатами 1,4 тис. проведених перевірок пред'явлено претензій та позовів за шкоду, заподіяну атмосферному повітрю унаслідок порушення законодавства, на загальну суму 307,4 млн грн, з якої до державного бюджету **надійшло лише 15,4 відс. (47,5 млн гривень).**

Протягом 2019–2021 років **рівень сплати пред'явлених претензій та позовів за шкоду, заподіяну атмосферному повітрю унаслідок порушення законодавства, мав негативну тенденцію до щорічного зменшення: у 2019 році сплачено 31,4 відс. пред'явленої суми, 2020 році – 20,1 відс., 2021 році – лише 12,7 відсотка.**

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аналізу стану повноти нарахування та своєчасності надходження екологічного податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аналізу стану повноти нарахування та своєчасності надходження екологічного податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аналізу стану повноти нарахування та своєчасності надходження екологічного податку, який справляється за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати доручити:

Міндовкіллю та Мінфіну в межах повноважень опрацювати питання щодо удосконалення системи справляння екологічного податку за викиди з метою стимулювання суб'єктів господарювання до зменшення обсягів викидів, а також механізмів витрачання коштів від сплати екологічного податку та фінансування природоохоронних заходів, за результатами якого підготувати і внести в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України відповідні проекти нормативно-правових актів;

Міндовкіллю підготувати та внести в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України проект акта щодо внесення змін до Порядку № 302 відповідно до вимог Господарського кодексу України, Закону № 2806 та Закону № 2707 (з урахуванням змін, внесених Законом № 2393).

4. Рішення Рахункової палати надіслати Мінфіну і рекомендувати розробити та затвердити методику прогнозування надходжень екологічного податку у розрізі видів забруднень навколишнього природного середовища.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Міндовкіллю та рекомендувати:



розглянути результати аналізу, розробити та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

внести зміни до форм дозволу на викиди, дозволу про внесення змін до дозволу на викиди, заяви на одержання дозволу на викиди та структури додатка до дозволу на викиди, затверджених наказом № 266, у частині посилання на поняття „висновок установи державної санітарно-епідеміологічної служби”, „територіальний орган Мінприроди”, „територіальний орган Мінприроди України”, „уповноважена особа територіального органу Мінприроди України”, „керівник структурного підрозділу територіального органу Мінприроди України”, зважаючи на ліквідацію зазначених органів.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати ДПС і рекомендувати розглянути результати аналізу і забезпечити в межах повноважень:

належну координацію дій територіальних органів ДПС щодо вжиття дієвих заходів із встановлення фактичної кількості платників екологічного податку за викиди, повноти нарахування та своєчасності його сплати, погашення податкового боргу;

покращення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів ДПС з питань адміністрування екологічного податку за викиди;

належну взаємодію з державними органами при адмініструванні екологічного податку за викиди з метою повноти та своєчасності його надходжень до державного та місцевих бюджетів.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Держекоінспекції і рекомендувати:

розглянути результати аналізу, розробити та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

забезпечити покращення якості та ефективності державного нагляду (контролю) у сфері охорони атмосферного повітря та надання територіальним органам ДПС інформації про факти порушень законодавства за його результатами.

8. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати ГУ ДПС у Дніпропетровській, Донецькій та Київській областях і рекомендувати розглянути результати аналізу, розробити та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень.

9. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати держекоінспекціям у Львівській, Харківській та Хмельницькій областях, Придніпровського та Столичного округів і рекомендувати розглянути результати аналізу, розробити та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень.

10. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Департаменту екології та природних ресурсів Дніпропетровської ОДА, Департаменту екології та природних ресурсів Львівської ОДА, Департаменту захисту довкілля та природокористування Харківської ОДА, Департаменту природних ресурсів та екології Хмельницької ОДА і рекомендувати розглянути результати аналізу, розробити та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень.

11. Рішення Рахункової палати і Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

12. Члену Рахункової палати Цезарю Огню забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами аналізу цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів аналізу.

13. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Цезаря Огня.

**Голова Рахункової палати**

**Валерій ПАЦКАН**