



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

20.12.2016 № 16-2356

На № _____ від _____

Міністру екології та природних
ресурсів України
Семераку О.М.

Щодо результатів аудиту

Шановний Остапе Михайловичу!

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету.

Відповідно до статей 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо рішення Рахункової палати та зазначений Звіт для реагування та вжиття заходів згідно з наданими пропозиціями.

Про вжиті заходи просимо поінформувати в терміни, визначені Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 32 арк.

З повагою

Т. в. п. Голови

О.С. Яременко



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 5 грудня 2016 року № 26-4

м. Київ

Про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року органи державної влади не забезпечили створення ефективної та дієвої системи державного контролю за обсягами видобутку нафти, яка є об'єктом оподаткування рентною платою за користування надрами для видобування нафти, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього платежу до державного бюджету.

Протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року до державного бюджету надійшло загалом майже **10 млрд грн** рентної плати за користування надрами для видобування нафти. Водночас частка надходжень цього платежу у загальних обсягах надходжень до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин скоротилася з **32,7 відс.** у 2014 році до **7,9 відс.** у I півріччі 2016 року. При цьому **вплив здійснених ДФС (Міндоходів) і Держгеонадрами заходів із забезпечення повноти і своєчасності сплати до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти був мінімальний.** Фактично надходження до державного бюджету цього платежу забезпечувалося здебільшого за рахунок добровільної сплати надрокористувачами самостійно задекларованих сум зазначеної рентної плати.

Через пасивну позицію Мінфіну, Мінприроди, ДФС (Міндоходів) і Держгеонадр щодо удосконалення нормативно-правових актів, що регулюють питання користування надрами для видобування нафти та сплати рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, існуючі

прогалини та невідповідності цих нормативно-правових актів створювали формальні підстави для прийняття судами рішень не на користь держави, внаслідок чого державний бюджет втрачав значні обсяги надходжень рентної плати за користування надрами для видобування нафти від несплати надзвичайними користувачами податкового боргу та донарахованих сум цього платежу контролюючими органами за результатами перевірок.

За неналежного державного контролю за раціональним і ефективним використанням надр для видобування нафти та за повнотою і своєчасністю сплати до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти, а також за недосконалою законодавства у цій сфері ймовірні корупційні ризики несплати податків до державного бюджету окремими суб'єктами господарювання, що видобувають природні ресурси, які згідно з Конституцією України належать Українському народу, тобто розкрадання державних ресурсів.

2. Незважаючи на те, що Загальнодержавною програмою розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затвердженою Законом України від 21.04.2011 № 3268, заплановано щорічне зростання приросту запасів нафти на період до 2030 року на рівні 2 відс., на практиці балансові запаси нафти скорочуються. Так, станом на початок 2015 року балансові запаси нафти становили 123 107 тис. тонн, а на початок 2016 року – 121 290 тис. тонн, тобто лише за рік скоротилися на 1,5 відсотка. Це негативно впливає на обсяги видобування нафти в Україні, а отже – і на надходження рентної плати.

3. Чинні нормативно-правові акти, що регулюють питання користування надрами та сплати рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, потребують удосконалення та узгодження між собою.

3.1. Окремі норми Кодексу України про надра та Закону України "Про нафту і газ" не відповідають статті 13 Конституції України, зокрема:

- статтею 4 Кодексу України про надра не визначаються територіальні межі надр, а перелік органів, які здійснюють права власника від імені Українського народу та застосоване у статті термінологічне поняття "виключна власність" суперечать частині першій статті 13 Конституції України;

- наведене в частині першій статті 10 Закону України "Про нафту і газ" визначення територіальних меж знаходження природних ресурсів нафти і газу, незазначення в цій статті переліку органів, які здійснюють права власника на вказані природні ресурси від імені Українського народу, та застосоване термінологічне поняття "її територіальні води" суперечать частині першій статті 13 Конституції України.

3.2. Стаття 26 Закону України "Про нафту і газ" не узгоджується з підпунктом 258.2.2 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України в частині переліку органів державної влади, які готують подання на зупинення дії спеціальних дозволів та підстав для такого зупинення.

3.3. Окремі нормативно-правові акти, що регулюють питання користування надрами та сплати рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин, містять посилання на центральні органи виконавчої влади, що припинили свою діяльність внаслідок адміністративної реформи. Зокрема, це стосується:

- Податкового кодексу України в частині посилання на контролюючі органи, зокрема **центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику та його територіальні органи;**

- пункту 9 Порядку відбору та затвердження нових інвестиційних проектів (програм, договорів), якими передбачено нарощування видобутку вуглеводневої сировини, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.11.2013 № 838 "Деякі питання виконання діючих та нових інвестиційних проектів (програм, договорів), якими передбачено нарощування видобутку вуглеводневої сировини", в частині посилання **на Держгірпромнагляд;**

- норм Порядку державного обліку родовищ, запасів і проявів корисних копалин, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.1995 № 75, у частині посилання **на Мінстат та Держнаглядохоронпраці;**

- норм Положення про порядок установа квот на видобуток окремих видів корисних копалин, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.12.1994 № 862, у частині посилання **на Мінекономіки, облвиконкоми, Київський і Севастопольський міськвиконкоми;**

- норм Порядку централізованого обліку видобутку нафти, природного газу, газового конденсату, супутньої пластової води, а також закачки в пласти води та газу, затвердженого наказом Мінфіну та Мінприроди від 22.10.2012 № 538/1109, зареєстрованим у Мін'юсті 14.12.2012 за № 2084/22396, у частині посилання **на Державну податкову службу України.**

3.4. Законодавством чітко не визначено органу державної влади, який має повноваження застосовувати адміністративно-господарські санкції, передбачені підпунктом 258.2.2 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України, не визначено також порядку їх стягнення. Як наслідок, суб'єкти господарювання, які не сплачують до бюджету належних сум рентної плати за користування надрами або яким зупинено дію спеціального дозволу на користування надрами, мають можливість незаконно отримувати прибутки, а державний бюджет, відповідно, втрачає доходи.

4. Мінфіном, Мінприроди, ДФС (Міндоходів) і Держгеонадрами не забезпечено належної взаємодії при здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання законодавства з питань користування надрами та повноти і своєчасності сплати до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти.

4.1. Мінфіном, Мінприроди, ДФС (Міндоходів) і Держгеонадрами не забезпечено створення централізованої системи обліку видобутку нафти, що ускладнює контроль за повнотою нарахування і сплати до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти.

4.2. Відсутній належний інформаційний обмін між Держгеонадрами та ДФС внаслідок затягування процедури узгодження Угоди про інформаційний обмін між ДФС і Держгеонадрами, яка б визначала процедурні та технічні параметри надання даних, що використовуються при адмініструванні рентної плати за користування надрами.

4.3. Не запроваджена практика обміну інформацією між ДФС і Держгеонадрами про виявлені за результатами контрольних заходів порушення у сфері користування надрами, які можуть впливати на повноту і своєчасність сплати до державного бюджету рентної плати за користування надрами.

5. Мінфіном, Мінекономрозвитку та ДФС не забезпечено належного прогнозування та планування надходжень до Державного бюджету України рентної плати за користування надрами для видобування нафти.

5.1. Мінфіном і ДФС під час підготовки прогнозних показників доходів державного бюджету з надходжень рентної плати за користування надрами для видобування нафти не враховано наявної бази оподаткування цього платежу, внаслідок чого планові надходження рентної плати були менші за фактично задекларовані надрокористувачами у 2014 році – майже на **600 млн грн**, у 2015 році – більше ніж на **800 млн грн**, що свідчить про **неналежний рівень планування доходів державного бюджету**.

5.2. Мінекономрозвитку в окремих випадках розміщувало на своєму офіційному сайті інформацію про фактичні ціни реалізації нафти із порушенням термінів, визначених Податковим кодексом України, що певною мірою ускладнювало своєчасність проведення розрахунків очікуваних надходжень рентної плати за користування надрами для видобування нафти.

6. Протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року ДФС (Міндоходів) не забезпечено здійснення дієвих заходів щодо повної та своєчасної сплати нарахованих сум податкових зобов'язань з рентної плати за користування надрами для видобування нафти, стягнення податкового боргу, координації дій територіальних органів і захисту інтересів держави в судах.

6.1. У 2014 році ДФС (Міндоходів) забезпечено виконання планових показників надходження до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти **на рівні 95,7 відс.**, у 2015 році – лише **44,8 відсотка**. До державного бюджету загалом не надійшло понад **3,5 млрд грн** зазначеного платежу (у 2014 році – близько 0,3 млрд грн, у 2015 році – 3,2 млрд гривень).

За 10 місяців 2016 року органами ДФС забезпечено виконання планових показників надходження до державного бюджету рентної плати за користування надрами для видобування нафти **на рівні 36,2 відс.**, через що до державного бюджету за цей період не надійшло понад **4,1 млрд гривень**. **Отже, є підстави вважати, що і в 2016 році ці планові показники також не будуть досягнуті.**

6.2. ДФС (Міндоходів) не забезпечила якісного виконання покладених функцій щодо організації повного і достовірного обліку платників рентної плати за користування надрами для видобування нафти. Так, Рахунковою палатою проведено порівняння звітності Держгеонадр і даних обліку платників рентної плати для користування надрами, які видобували нафту на території Полтавської області. Встановлено, що на обліку в державних податкових інспекціях, підпорядкованих ГУ ДФС у Полтавській області, **не перебували два суб'єкти господарювання**, які отримали спеціальні дозволи на користування надрами для видобування нафти. Одночасно в цих територіальних органах ДФС у Полтавській області обліковувались як платники зазначеного платежу вісім суб'єктів господарювання, які станом на 01.07.2016 не зареєстровані в базі обліку Держгеонадр як власники діючих спеціальних дозволів.

6.3. Протягом досліджуваного періоду ДФС (Міндоходів) **не вдалося запобігти стрімкому зростанню податкового боргу з рентної плати за користування надрами для видобування нафти**. Так, упродовж 2014–2015 років

і I півріччя 2016 року податковий борг за цим платежем збільшився в **606 разів** (з 10,5 млн грн станом на 01.01.2014 до 6 363,1 млн грн станом на 01.07.2016, з яких майже 98,6 відс. обліковувались за ПАТ "Укрнафта").

ДФС не забезпечено належної організації та координації роботи із здійснення дієвих заходів щодо забезпечення стягнення податкового боргу з рентної плати, що призвело до їх безрезультативності. Так, подані органами ДФС у Івано-Франківській області касаційні скарги щодо стягнення податкового боргу з рентної плати для видобування корисних копалин з ПАТ "Укрнафта" до Вищого адміністративного суду України ухвалами суду залишено або без задоволення, або без розгляду через відсутність доказів сплати позивачем судового збору.

Інформація, що надавалася ДФС (Міндоходів) до Держгеонадр про факти невнесення або несвоєчасного внесення платниками податків рентної плати за користування надрами для видобування нафти з метою зупинення дії спеціальних дозволів цим боржникам, здебільшого була неповною, зокрема, суми податкового боргу зазначалися в цілому по платнику податків, а не за кожним спеціальним дозволом. За таких умов унеможлиблювалося своєчасне застосування Держгеонадрами всіх заходів впливу до боржників, передбачених законодавством.

6.4. Органами ДФС (Міндоходів) не забезпечено якісного та дієвого контролю за адмініструванням рентної плати за користування надрами для видобування нафти. Внаслідок низької якості проведення перевірок і підготовки матеріалів за їх результатами, а також представлення інтересів держави при оскарженні платниками податків рішень контролюючих органів у суді до державного бюджету надійшло лише 6 відс. (0,1 млрд грн) від донарахованих сум за цим платежем, а отже, результативність перевірок, проведених органами ДФС (Міндоходів), дуже низька.

7. Заходи державного геологічного контролю за геологічним вивченням та раціональним і ефективним використанням надр для видобування нафти, які здійснювалися Держгеонадрами, були недостатньо ефективними. Так, при судовому оскарженні надрокористувачами, які здійснювали видобуток нафти, рішень Держгеонадр на користь цієї служби у дослідженому періоді прийнято тільки 33 відс. судових рішень. Встановлено, що головні причини винесення більшості судових рішень на користь надрокористувачів – неякісна і несвоєчасна підготовка Держгеонадрами необхідних матеріалів.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати доручити:

- Мінфіну і Мінприроди підготувати та подати на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до законодавства з метою правового врегулювання:

- механізму застосування адміністративно-господарської санкції, передбаченої підпунктом 258.2.2 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України;

- узгодження статті 26 Закону України "Про нафту і газ" з нормами підпункту 258.2.2 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України в частині переліку органів державної влади, які готують подання на зупинення дії спеціальних дозволів та підстав для такого зупинення;

- заінтересованим органам державної влади підготувати пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів з питань користування надрами та адміністрування рентної плати за користування надрами, які містять посилання на органи державної влади, що припинили свою діяльність внаслідок адміністративної реформи.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету надіслати Міністерству фінансів України і рекомендувати:

- розглянути питання підготовки пропозицій щодо внесення змін до Податкового кодексу України, зокрема, до пункту 91.1 статті 91, передбачивши чітку норму щодо можливості призначення податкового керуючого керівником фіскального органу за неосновним місцем реєстрації платника податків;

- удосконалити методику прогнозування надходжень платежів за користування надрами (для видобування вуглеводнів).

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України і рекомендувати:

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

- спільно з Міністерством фінансів України, Державною службою геології та надр України, Державною фіскальною службою України забезпечити здійснення заходів, необхідних для запровадження централізованого обліку видобутку нафти, природного газу, газового конденсату, супутньої пластової води, а також закачки в пласти води та газу;

- при затвердженні річного плану роботи Держгеонадр визначати одним із пріоритетів її діяльності проведення аналітичних досліджень стану використання нафтогазоносних ділянок надр з метою встановлення причин скорочення видобутку нафти.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за

користування надрами для видобування нафти до державного бюджету надіслати Державній фіскальній службі України і рекомендувати:

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

- забезпечити належну координацію дій територіальних органів ДФС із здійснення дієвих заходів щодо стягнення податкового боргу з рентної плати за користування надрами для видобування нафти, який суттєво зріс за останні роки;

- удосконалити методику розрахунку прогнозних надходжень рентної плати за користування надрами для видобування нафти;

- забезпечити підвищення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань справляння рентної плати за користування надрами для видобування нафти;

- спільно з Держгеонадрами прискорити прийняття протоколів про порядок обміну інформацією відповідно до Угоди про інформаційне співробітництво між Державною фіскальною службою України та Державною службою геології та надр України, а також здійснення робіт зі створення відповідного програмного забезпечення.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності справляння та дієвості контролю за надходженням рентної плати за користування надрами для видобування нафти до державного бюджету надіслати Державній службі геології та надр України і рекомендувати:

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

- забезпечити підвищення якості та ефективності державного геологічного контролю за користуванням надрами для видобування нафти;

- спільно з ДФС розглянути питання доцільності надання органам ДФС результатів державного геологічного контролю у разі виявлення порушень, які можуть впливати на повноту і своєчасність сплати рентної плати за користування надрами.

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

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Невідомого В.І.

Т. в. п. Голови Рахункової палати



О.С. Яременко