



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 11 квітня 2017 року № 9-5

м. Київ

Про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води

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 та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води.

За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Органи державної влади не забезпечили створення ефективною та дієвою системи державного контролю за обсягами забору та використання води, яка є об’єктом оподаткування рентною платою, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього платежу до державного бюджету і, як наслідок, на сьогодні водні ресурси використовуються нераціонально і неефективно. Діюча система справляння рентної плати за спеціальне використання води не стала інструментом державного впливу на раціональне використання та відновлення водних ресурсів України. Також не забезпечено достовірного та повного обліку кількості водокористувачів.

1.1. Мінприроди не забезпечено контролю за діяльністю підрозділів екології та природних ресурсів держадміністрацій в частині звітування про видані дозволи на спеціальне водокористування, внаслідок чого в Україні **відсутній загальний облік водокористувачів, які мають такі дозволи.** Також у зв’язку з недотриманням дозвільними органами вимог регламентів держадміністрацій в частині перевірки пакетів документів, поданих суб’єктами господарювання для отримання дозволу на спеціальне водокористування та погодження нормативів водопостачання, протягом 2014–2016 років **збільшився рівень надання Держводагентством висновків про неможливість отримання дозволів** (з 18,5 до 21,4 відс.) та **відмов у погодженні нормативів водопостачання** (майже в 5 разів).

1.2. Унаслідок відсутності контролю за поданням водокористувачами звітів про використання води за формою № 2ТП-водгосп (річна) **кількість**

водокористувачів, якими подано такі звіти, зменшилась майже на **10 відс.** (з 16,2 до 15,1 тисяч). При цьому аналіз діючих дозволів на спеціальне водокористування в частині лімітів забору води, зокрема в Миколаївській області, засвідчив про збільшення кількості потенційних первинних водокористувачів з **55 відс.** (2014 рік) до **72,2 відс.** (2015 рік). Аудитом в Південно-Бузькому БУВР також встановлено реєстрацію під одним номером (кодом району) у системі державного обліку водокористування Держводагентства декількох водокористувачів із незначними обсягами споживання води, що свідчить про **недостовірність та неповноту такого обліку.**

1.3. Держгеонадрами не здійснювався облік кількості користувачів підземних вод та наданих органам, що видають дозволи на спеціальне водокористування, **висновків щодо можливості надання** таких дозволів.

1.4. На центральному рівні ДФС (Міндоходів):

- **відсутній моніторинг кількості** первинних водокористувачів та **належний контроль за діяльністю** територіальних органів в частині проведення останніми звірок з держадміністраціями за водокористувачами, яким видано дозволи на спеціальне водокористування, з метою залучення їх до оподаткування;

- **втрачено контроль за дотриманням фізичними особами** – платниками рентної плати **вимог законодавства** в частині правильності обчислення, своєчасності сплати водокористувачами рентної плати за спеціальне використання води до державного бюджету і, як наслідок, Департамент податків і зборів з фізичних осіб ДФС не володіє достовірною інформацією про загальну кількість таких платників.

2. Мінфіном, Мінпринири, ДФС (Міндоходів), Держекоінспекцією та Держгеонадрами не забезпечено дієвої взаємодії у здійсненні заходів, спрямованих на забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами господарювання водоохоронного законодавства та системи справляння рентної плати за спеціальне використання води до державного бюджету, яка повинна стимулювати до раціонального використання та відтворення водних ресурсів.

2.1. Мінфіном та ДФС не забезпечено належного рівня прогнозування та планування надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води, зокрема, Мінфіном при прогнозуванні надходжень рентної плати враховувалися лише очікувані суми надходжень, отримані від ДФС (Міндоходів), збільшені на індекс зміни ставок. При цьому ДФС (Міндоходів) не враховували очікувані суми сплати за результатами закінчених перевірок, розстрочених сум, а також сум активного податкового боргу.

Водночас **відсутність дієвих заходів з боку ДФС (Міндоходів) із залучення платників** до сплати рентної плати за спеціальне використання води призвела до невиконання органами ДФС (Міндоходів) планових показників (на загальну суму **397,8 млн грн**), зростання сум податкового боргу з зазначеного платежу (в **2 рази**), а в результаті списання податкового боргу до державного бюджету не надійшло **7,3 млн гривень.**

2.2. Відсутність взаємодії Держекоінспекції та Держгеонадр з ДФС (Міндоходів) в частині обміну інформацією про виявлені порушення водоохоронного законодавства **призвела до втрати повноти визначення об'єкта**

оподаткування рентною платою за спеціальне використання води і, відповідно, **ризиків недонадходження зазначеного платежу до державного бюджету.**

2.3. Мінприроди та Держводагентством як державними замовниками **не проведено комплексного аналізу стану виконання Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, ефективного та цільового використання коштів її виконавцями, не розроблено методики оцінки ефективності її виконання.**

3. Нормативно-правове забезпечення питань використання та охорони вод і відтворення водних ресурсів, адміністрування рентної плати за спеціальне використання води потребують удосконалення та узгодження між собою.

3.1. Окремі норми Податкового кодексу України не узгоджуються із нормами Водного кодексу України, зокрема:

- абзац п'ятий підпункту 258.2.5 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України в частині подання контролюючими органами до органів, що видають дозволи на спеціальне водокористування, інформації про платників рентної плати у разі несплати рентної плати або сплати її не в повному обсязі **протягом шести місяців** не узгоджується з пунктом 8 частини першої статті 55 Водного кодексу України, яким передбачено припинення права юридичних та фізичних осіб на спеціальне водокористування в разі **систематичного невнесення**, зокрема, рентної плати за спеціальне використання води в строки, визначені законодавством;

- пункт 255.1 статті 255 Податкового кодексу України не узгоджується з частиною четвертою статті 42 Водного кодексу України щодо визначення **вторинних водокористувачів.**

Крім того, у досліджуваному періоді формулювання частини п'ятої статті 49 Водного кодексу України суперечило статтям 16 і 17 цього Кодексу та призводило до дублювання повноважень Держводагентства і його територіальних органів з Держгеонадрами стосовно надання висновків щодо можливості видачі дозволу на спеціальне водокористування підземними водами.

3.2. Норми Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 321, потребують приведення у відповідність із нормами Водного кодексу України:

- з метою усунення дублювання функцій та повноважень Держводагентства і Держгеонадр, викладених в абзаці другому пункту 4 Порядку, із нормами і положеннями статей 16 і 17 Водного кодексу України;

- абзац другий пункту 6 Порядку із нормами частини другої статті 50 Водного кодексу України щодо строку спеціального короткострокового водокористування.

3.3. Діючим законодавством **не передбачено відповідальності за неподання водокористувачами звітів** за формою № 2ТП-водгосп (річна) та **не визначено** необхідності складання організаціями, що належать до сфери управління Держводагентства, **переліку водокористувачів, які не звітували** про використання водних ресурсів, що **негативно впливає на систему обліку водокористування.**

4. ДФС (Міндоходів) **не забезпечено на належному рівні якісного виконання територіальними органами повноважень в частині справляння**

рентної плати за спеціальне використання води.

4.1. Органами ДФС (Міндоходів) **не забезпечено належного рівня контролю** за поданням платниками рентної плати податкової звітності та її звірки зі звітами за формою № 2ТП-водгосп (річна), що призвело до розбіжностей з даними Держводагентства і, як наслідок, ризиків недонадходжень такої плати до державного бюджету.

Так, аудитом встановлено подання податкової звітності з рентної плати за спеціальне використання води для потреб гідроенергетики **платниками, вид діяльності яких не відноситься до сфери гідроенергетики**, і, як наслідок, в результаті заниження ставки **рентної плати недонадходження державного бюджету** (виходячи з мінімальної ставки), за розрахунками контрольної групи, становлять близько **0,5 млрд гривень**.

4.2. **Низький рівень подання водокористувачами податкової звітності з рентної плати за спеціальне використання води** (юридичними особами 58,9 відс. у 2015 і 51,1 відс. у 2016 роках, фізичними особами – 67,1 відс. у 2014 та лише 38,8 відс. у 2015 роках) **створює ризики неповного декларування** податкових зобов'язань з рентної плати платниками податку і, відповідно, **можливих втрат державного бюджету від недонадходжень такого платежу**. При цьому протягом 2014–2016 років органами ДФС (Міндоходів) **не забезпечено 100-відсоткового проведення камеральних перевірок** податкової звітності платників рентної плати. На рівні ДФС (Міндоходів) **відсутній систематичний аналіз податкової звітності з рентної плати за спеціальне використання води**.

4.3. Внаслідок низької якості проведення документальних перевірок (рівень узгодження donарахованих сум **16,9 відс.**) за результатами адміністративного та судового оскарження платниками податкових повідомлень-рішень **скасовано 1,6 млн грн donарахованих сум рентної плати за спеціальне використання води**.

4.4. ДФС (Міндоходів) **не створено належного внутрішнього контролю** за діяльністю територіальних органів, що призвело до відсутності дієвих управлінських рішень, спрямованих на забезпечення єдиного механізму контролю за надходженнями рентної плати за спеціальне використання води.

5. **Заходи державного нагляду (контролю) у сфері охорони вод, раціонального використання та відтворення водних ресурсів, що здійснювались Держекоінспекцією, були неефективними та не сприяли запобіганню порушенням законодавства у цій сфері. Держекоінспекцією не забезпечено належного внутрішнього контролю за діяльністю територіальних органів, що призвело до відсутності дієвих управлінських рішень, спрямованих на забезпечення єдиного механізму контролю за раціональним використанням вод.**

За результатами значної кількості проведених перевірок територіальними органами Держекоінспекції (26,8 тис.) до державного бюджету **надійшло лише 7,3 відс. (97,2 млн грн) загальної суми пред'явлених претензій та позовів за шкоду, заподіяну водним ресурсам**.

Аудитом встановлено **зниження результативності проведення територіальними органами Держекоінспекції перевірок**, у ході яких встановлено здійснення водокористувачами забору води **за відсутності дозвільних документів**, саме ці порушення **найбільше впливають на повноту нарахування та сплати до державного бюджету рентної плати за спеціальне**

використання води. Так, в середньому сума збитків, розрахована за результатами однієї перевірки у 2014 році, становила 0,6 млн грн, 2015 році – 1,5 млн грн, 2016 році – лише 43,5 тис. гривень.

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 та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України та Раду національної безпеки і оборони України про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати доручити:

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

абзацу п'ятого підпункту 258.2.5 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України щодо подання контролюючими органами до органів, що видають дозволи на спеціальне водокористування, інформації про платників рентної плати у разі несплати рентної плати або сплати її не в повному обсязі протягом шести місяців з нормами пункту 8 частини першої статті 55 Водного кодексу України, яким передбачено припинення права юридичних та фізичних осіб на спеціальне водокористування в разі систематичного невнесення, зокрема, рентної плати за спеціальне використання води в строки, визначені законодавством;

пункту 255.1 статті 255 Податкового кодексу в частині визначення статусу вторинних водокористувачів;

норм Порядку видачі дозволів на спеціальне водокористування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.03.2002 № 321, стосовно приведення їх у відповідність із нормами Водного кодексу України, а саме, абзац другий пункту 4 Порядку із нормами і положеннями статей 16 і 17 Водного кодексу України щодо функціональних повноважень Держводагентства і Держгеонадр; абзац другий пункту 6 Порядку із нормами частини другої статті 50 Водного кодексу України щодо строку спеціального водокористування;

- Мінфіну переглянути та удосконалити методику прогнозування надходжень рентної плати за спеціальне використання води.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за

спеціальне використання води надіслати Міністерству екології та природних ресурсів України та рекомендувати:

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

- спільно з Державним агентством водних ресурсів України забезпечити проведення комплексного аналізу стану виконання Загальнодержавної цільової програми розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затвердженої Законом України від 24.05.2012 № 4836, ефективного та цільового використання коштів її виконавцями, і розробити методичку оцінки ефективності її виконання;

- забезпечити ведення обліку кількості виданих (переоформлених, анульованих) дозволів на спеціальне використання води;

- розглянути питання розроблення спільно з Мінфіном та заінтересованими органами виконавчої влади нормативно-правового акта щодо взаємодії в частині надання матеріалів перевірок при встановленні фактів понадлімітного споживання води та/або водокористування без наявності дозволу на спеціальне водокористування;

- спільно з Держводагентством підготувати пропозиції щодо внесення змін до законодавчих та нормативно-правових актів з питань встановлення відповідальності за неподання/несвоєчасне подання водокористувачами звітів про використання води за формою № 2ТП-водгосп (річна) „Звіт про використання води”;

- доручити Держгеонадрам здійснювати облік кількості користувачів підземних вод та висновків щодо можливості надання дозволів на спеціальне водокористування.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

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

- забезпечити здійснення моніторингу кількості первинних водокористувачів та встановлення контролю за територіальними органами щодо проведення ними звірок з дозвільними органами за водокористувачами, яким видано дозволи на спеціальне водокористування;

- забезпечити належну координацію дій територіальних органів ДФС із здійснення дієвих заходів щодо встановлення фактичної кількості платників рентної плати за спеціальне використання води, повноти нарахування та своєчасності її сплати, стягнення податкового боргу з рентної плати за спеціальне використання води, надання розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу), списання податкового боргу;

- дотримуватись методики розрахунку прогнозних надходжень рентної плати за спеціальне використання води;

- забезпечити підвищення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань адміністрування рентної плати за спеціальне використання води;

- забезпечити щорічне надання Рахунковій палаті загальних звітних даних (у розрізі територіальних органів ДФС) щодо кількості платників рентної плати за спеціальне використання води, поданої ними податкової звітності з рентної плати за спеціальне використання води, обсягів використаної води, суми задекларованих податкових зобов'язань, суми сплаченої рентної плати (всього, у тому числі до державного бюджету).

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води надіслати Державному агентству водних ресурсів України та рекомендувати:

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

- забезпечити повний облік водокористувачів відповідно до Порядку ведення державного обліку водокористування, затвердженого наказом Мінприроди від 16.03.2015 № 78;

- забезпечити щорічне надання Рахунковій палаті загальних звітних даних (у територіальному розрізі) щодо кількості водокористувачів, обсягів забору та використання води, втрати води при її транспортуванні.

7. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень органами державної влади в частині контролю за повнотою та своєчасністю надходжень до державного бюджету рентної плати за спеціальне використання води надіслати Державній екологічній інспекції України та рекомендувати:

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

- забезпечити підвищення якості та ефективності державного нагляду (контролю) у сфері охорони і раціонального використання води, відтворення і охорони водних ресурсів.

8. Оприлюднити рішення та 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