



РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

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

17.07.2015 № 16-1350

На № _____ від _____

Голові Державної фіскальної
служби України
Насірову Р.М.

Щодо результатів перевірки

Шановний Романе Михайловичу!

Колегія Рахункової палати розглянула Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з бензину моторного для автомобілів.

Відповідно до статті 29 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо Висновок Колегії Рахункової палати до зазначеного Звіту (додається) для реагування та вжиття заходів згідно з наданими пропозиціями.

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

Додаток: на 5 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Магута



ВИСНОВОК

Колегії Рахункової палати України

про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з бензину моторного для автомобілів

9 червня 2015 року

№ 36/10-4

Колегія Рахункової палати розглянула Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з бензину моторного для автомобілів та зробила такі висновки.

1. Протягом 2013-2014 років державні органи влади не забезпечили здійснення ефективного контролю за обсягами виробництва бензину моторного для автомобілів та імпорту цієї продукції, яка є об'єктом оподаткування акцизним податком, а також за повнотою і своєчасністю надходження цього податку до спеціального фонду державного бюджету.

1.1. За останні два роки виробництво в Україні бензину моторного для автомобілів скоротилось більше ніж на 34 відс. (з 1015 тис. тонн у 2013 році до 666 тис. тонн у 2014 році), внаслідок чого частка імпорту цієї продукції у наповненні внутрішнього ринку зросла з 63 відс. (1761 тис. тонн) у 2013 році до 76 відс. (2073 тис. тонн) у 2014 році. Таким чином, на сьогодні залежність України від імпорту нафтопродуктів з інших країн стала критичною.

При цьому частка акцизного податку з бензину моторного для автомобілів у загальній структурі податкових надходжень до державного бюджету зросла з 2,0 відс. у 2013 році (5,2 млрд. грн.) до 2,9 відс. у 2014 році (7,7 млрд. грн.), проте таке збільшення надходжень податку відбувалось переважно за рахунок зростання обмінного курсу євро, згідно з яким встановлюються його ставки.

1.2. Недостатній рівень взаємодії між ДФС, Міненерговугіллям, Мінприроди МВС та іншими державними органами влади при здійсненні контролю за ввезенням бензину моторного для автомобілів на митну територію України, видобутком нафти і газового конденсату, виробництвом компонента моторного палива альтернативного, а також відсутність дієвого державного контролю за якістю автомобільного бензину створюють ризики реалізації на ринку нелегально виробленого та імпортованого, контрафактного і неякісного бензину моторного для автомобілів. Крім того, з такої реалізації не сплачуються належним чином податки, передбачені Податковим кодексом України, в тому числі й акцизний податок.

За розрахунками аудиторів Рахункової палати, обсяги споживання бензину моторного для автомобілів в Україні (у 2013 році - 3 985 тис. тонн, у 2014 році - 3 166 тис. тонн) перевищували обсяги легального виробництва (з урахуванням

залишків на початок і кінець звітного періоду) та імпорту цієї продукції у 2013 році – більше ніж на 1 390 тис. тонн, у 2014 році – на 463 тис. тонн, тобто операції з реалізації незаконно ввезеного на митну територію України та нелегально виробленого бензину моторного для автомобілів розрахунково становили у 2013 році – 35-38 відс., у 2014 році – 15-20 відс. від загального обсягу споживання цієї продукції.

Як наслідок, втрати спеціального фонду державного бюджету від недонадходження акцизного податку з бензину моторного для автомобілів розрахунково становили у 2013 році – близько 3,2 млрд. грн., у 2014 році – 1,9 млрд. гривень.

2. Протягом 2013-2014 років нормативно-правове регулювання питань оподаткування акцизним податком бензину моторного для автомобілів було неузгодженим і недосконалим.

2.1. Податковим кодексом України та іншими законодавчими актами не передбачалось застосування спеціальних інструментів державного контролю за виробництвом та обігом бензину моторного для автомобілів, які застосовуються до інших підакцизних товарів, наприклад таких, як акцизні склади, що створювало ризики ухилення суб'єктів господарювання від сплати акцизного податку з бензину моторного для автомобілів та ускладнювало здійснення контролю за повнотою надходжень до бюджету цього податку.

2.2. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 "Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету", Класифікація доходів бюджету, затверджена наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", і Класифікатор видів надходжень бюджету, що контролюються митними органами, затверджений наказом Мінфіну від 20.09.2012 № 1011 "Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій", не узгоджені між собою, а також з Податковим кодексом України щодо вживаних термінів у частині визначення назв кодів бюджетної класифікації та виду податкових надходжень, зокрема бензину моторного для автомобілів, при справлянні акцизного податку до державного бюджету, внаслідок чого знижується рівень достовірності обліку операцій з нафтопродуктами, у тому числі з бензином моторним для автомобілів.

2.3. Окремі нормативно-правові акти з питань адміністрування акцизного податку містять посилання на центральні органи виконавчої влади, що припинили свою діяльність у зв'язку з адміністративною реформою. Зокрема, це стосується:

- Податкового та Митного кодексів України в частині посилання на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, органи доходів і зборів;

- додатка до постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 "Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету" в частині посилання на ДПС і Держмитслужбу.

2.4. Центральними органами виконавчої влади не забезпечено розроблення та затвердження низки нормативних актів відповідно до вимог постанови Кабінету Міністрів України від 01.08.2013 № 927 "Про затвердження Технічного регламенту щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, суднових та котельних палив",

внаслідок чого **моніторинг якості палива, у тому числі автомобільного бензину, в Україні не здійснюється.** Зокрема:

- **Мінприроди та Міненерговугілля** не забезпечили затвердження Порядку взаємодії між Міністерством екології та природних ресурсів та Міністерством енергетики та вугільної промисловості під час проведення перевірок відповідності показників якості і безпечності автомобільних бензинів, дизельного, суднових та котельних палив Технічному регламенту, затвердженому зазначеною постановою;

- **Міненерговугілля** не забезпечило затвердження Порядку визначення випробувальних лабораторій. Встановлено, що протягом липня-грудня 2014 року Міненерговугілля розробило і затвердило своїми наказами 7 тимчасових порядків визначення випробувальних лабораторій якості бензинів і палив (дизельних, суднових та котельних), проте **всі вони не пройшли процедури державної реєстрації у Мін'юсті та були скасовані;**

- **Міненерговугілля, Мінекономрозвитку і Держекоінспекцію** не забезпечили розроблення та впровадження, починаючи з 2014 року, системи моніторингу якості палива в Україні.

3. Мінфін не забезпечив належного прогнозування та планування надходжень акцизного податку з бензину моторного для автомобілів. Зокрема, Мінфін здійснює **прогнозування надходжень акцизного податку з бензинів** за методиками, затвердженими наказом Мінфіну від 24.12.2010 № 1646, без урахування того, що законодавством передбачено різні ставки акцизного податку на окремі види бензинів. Крім того, зазначений розпорядчий документ **не узгоджується з Класифікацією доходів бюджету**, затвердженою наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11, якою передбачено надходження до державного бюджету акцизного податку з бензину моторного для автомобілів.

Доведення Мінфіном на 2013 рік до ДПС і Держмитслужби та на 2014 рік до Міндоходів індикативних показників з надходження до спеціального фонду Державного бюджету України акцизного податку здійснювалось відповідно до додатка 1 законів про Державний бюджет України на 2013-2014 роки **узагальнено, а не в розрізі окремих груп підакцизних товарів (продукції).** Отже, за відсутності планових показників на відповідний рік проаналізувати стан виконання органами державної фіскальної служби (контролюючими органами) плану надходжень акцизного податку з бензину моторного для автомобілів неможливо.

Поряд із цим у 2013-2014 роках ДФС (Міндоходів, ДПС, Держмитслужба) **не забезпечено досягнення прогнозних показників надходжень акцизного податку з бензину моторного для автомобілів до державного бюджету (у загальній сумі понад 3,5 млрд. грн.), розрахованих Мінфіном при складанні проектів законів про Державний бюджет України на 2013-2014 роки.**

4. ДПС (до 20.03.2013), Міндоходів (з 20.03.2013), ДФС (з 17.07.2014) за пасивної участі з боку Мінфіну не забезпечили у дослідженому періоді створення ефективної системи контролю за справлянням акцизного податку з бензину моторного для автомобілів.

4.1. Органами державної фіскальної служби (контролюючими органами) не забезпечено проведення системної роботи з виявлення та взяття на облік тих суб'єктів господарювання, які можуть бути задіяні в незаконних схемах виробництва або реалізації бензину моторного для автомобілів. Так, протягом дослідженого періоду здійснювалися заходи щодо виявлення необлікованих

платників акцизного податку лише в спиртовій галузі, зокрема щодо виробників компонента моторного палива альтернативного, які не мали необхідних ліцензій та/або ухилялись від належного обліку виготовленої продукції. При цьому робота за іншими напрямками, у тому числі в частині перевірки (моніторингу) суб'єктів господарювання, які є власниками технічних умов на виробництво нафтопродуктів (зокрема бензину моторного для автомобілів), з метою виявлення фактів виробництва ними бензину моторного, не проводилась. Крім того, ДФС (Міндоходів) не забезпечено належного інформаційного обміну з Держстатом, внаслідок чого мають місце розбіжності їхніх даних щодо кількості виробників та імпортерів бензину моторного для автомобілів, а також обсягів імпорту цієї продукції.

4.2. Майже вся сума донарахованого органами державної фіскальної служби (контролюючими органами) за результатами контрольно-перевірочної роботи акцизного податку з бензину моторного для автомобілів (включаючи штрафні санкції) оскаржується платниками цього податку в судовому та адміністративному порядку, а до спеціального фонду державного бюджету сплачено лише 0,02 відс. платежів, донарахованих контролюючими органами у 2013-2014 роках.

4.3. Встановлено, що митними органами Міндоходів (Держмитслужби) у 2013 році не забезпечено належного митного контролю, внаслідок чого незаконне ввезення на митну територію України бензину моторного для автомобілів набуло загрозливих для економіки України розмірів і стало основним чинником формування нелегального ринку цієї продукції. Наприклад, у 2013 році митними органами встановлено факти незаконного ввезення на митну територію України **3,8 тис. тонн** автомобільного пального (бензину моторного для автомобілів і дизельного палива) загальною вартістю **36 тис. гривень**.

Одночасно, за даними Укрзалізниці, у 2013 році в Україну було ввезено залізничним транспортом **2 362,9 тис. тонн** бензину моторного для автомобілів, тоді як, за даними ДФС, здійснено митне оформлення **1 760,9 тис. тонн** цієї продукції, що **на 602,0 тис. тонн менше, ніж було ввезено залізничним транспортом**. Зазначене призвело до втрат державного бюджету від недонадходження митних платежів, у тому числі акцизного податку.

4.4. Скорочення податкового боргу з акцизного податку з бензину моторного для автомобілів протягом 2013-2014 років майже в п'ять разів відбулося не завдяки ефективному виконанню повноважень органами ДФС (Міндоходів, ДПС), а за рахунок списання у 2013 році близько 76 відс. (197,8 млн. грн.) податкового боргу, який був на початок 2013 року, та надання розстрочення (відстрочення) сум податкового боргу, у тому числі і новоствореного, у сумі 103,3 млн. гривень. Крім того, протягом 2013-2014 років надано розстрочення грошових зобов'язань з акцизного податку з бензину моторного для автомобілів на загальну суму **248,0 млн. гривень**.

4.5. Протягом дослідженого періоду ДФС (Міндоходів) була проведена одна перевірка територіальних органів з питань повноти нарахування та сплати акцизного податку, результати якої засвідчили про недостатній контроль у цій сфері та низьку якість перевірок територіальних органів.

Крім того, за результатами здійснених Рахунковою палатою перевірок чотирьох територіальних органів ДФС виявлено розбіжності між даними центрального апарату ДФС та трьома її територіальними органами щодо обсягів імпорту бензину моторного

для автомобілів у 2013-2014 роках, що свідчить про відсутність належного рівня взаємодії центрального апарату ДФС з її територіальними органами.

5. ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено належної координації роботи державних органів у сфері контролю за виробництвом, імпортом та обігом бензину моторного для автомобілів та інших нафтопродуктів, внаслідок чого контрольні заходи у цій сфері проводилися безсистемно, що негативно впливало на їх результативність. Зокрема, ДФС (Міндоходів, ДПС) не ініціювала розроблення нормативних актів або розпорядчих документів, спрямованих на врегулювання питань щодо процедур та механізмів здійснення взаємодії ДФС (Міндоходів) з Адміністрацією Держприкордонслужби, Міненерговугіллям, МВС, Антимонопольним комітетом України та іншими державними органами при здійсненні контролю за виробництвом, обігом та реалізацією нафтопродуктів, у тому числі бензину моторного для автомобілів.

З урахуванням зазначеного Колегія Рахункової палати вважає за доцільне рекомендувати:

Державній фіскальній службі України:

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

- забезпечити підвищення якості контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань справляння акцизного податку, у тому числі з бензину моторного для автомобілів, та запровадження ефективного контролю за дотриманням норм чинного законодавства з питань державної митної справи;

- запровадити дієвий контроль за виробництвом бензину моторного для автомобілів і вжити заходів щодо протидії незаконному переміщенню через державний кордон цієї продукції на митну територію України;

- розробити та затвердити заходи щодо взаємодії Державної фіскальної служби України з Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, Міністерством внутрішніх справ України, Антимонопольним комітетом України та іншими державними органами при здійсненні контролю за виробництвом, імпортом та обігом нафтопродуктів, у тому числі бензину моторного для автомобілів;

- забезпечити розроблення та прийняття нормативного або розпорядчого акта, який визначав би порядок контролю органами державної фіскальної служби (контролюючими органами) за сплатою акцизного податку з ввезених на митну територію товарів (продукції) і взаємодії між структурними підрозділами ДФС.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута

Секретар Рахункової палати

А.П. Юхимчук