



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 листопада 2015 року № 9-4

м. Київ

Про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Справляння єдиного збору з транспортних засобів, що перетинають державний кордон України (в'їзд, транзит), яке здійснювалось протягом 2013–2014 років і I півріччя 2015 року, було неефективним і не відповідало міжнародній практиці.

Мінфіном, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку та ДФС не забезпечено системного правового регулювання механізму справляння єдиного збору з урахуванням найкращого світового досвіду. Позиція кожного державного органу ґрунтувалась на відомчій оцінці перспектив справляння цього збору та не враховувала всіх аспектів його справляння, зокрема можливості розширення бази для його справляння та підвищення ставок. Втрати державного бюджету від реалізації міжнародних угод з питань автоперевезень на загальнодержавному рівні не аналізувались. Як наслідок, не було забезпечено належного рівня адміністрування єдиного збору, вивчення економічного ефекту від здійснення вантажних перевезень транспортними шляхами країни, його впливу на формування доходів державного бюджету та підготовки законодавчих пропозицій щодо розширення бази для справляння єдиного збору з урахуванням міжнародного досвіду.

1.1. Питома вага єдиного збору в доходах державного бюджету в дослідженому періоді була незначною та зменшувалась з **0,06 відс.** у 2013 році

до **0,05 відс.** у I півріччі 2015 року. Водночас відбулося реальне скорочення надходжень до державного бюджету єдиного збору, перерахованого в євро, – з 17,0 млн євро у 2013 році до 13,3 млн євро у 2014 році, тобто **на 22 відсотки**.

1.2. Діючі ставки єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, протягом майже 15 років не переглядалися Кабінетом Міністрів України та відповідними міністерствами (Мінфіном, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, Мінагрополітики) і на сьогодні не відповідають витратам на організацію та проведення передбачених законодавством видів контролю.

Крім того, включення плати за проїзд автомобільними дорогами до структури єдиного збору, а також непоширення цієї плати на легкові автомобілі, зареєстровані за межами країни, не відповідає світовій практиці.

1.3. Через пасивну участь органів виконавчої влади в удосконаленні механізму справляння єдиного збору недостовірно оцінюється ситуація щодо отримання належної компенсації витрат державного бюджету на проведення контролю вантажу і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України та витрат на відновлення транспортної інфраструктури держави. Законодавство з питань справляння єдиного збору необхідно вдосконалювати з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема було б доцільно:

- запровадити єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, у формі плати за здійснення контролю в пунктах пропуску та за проїзд автомобільними дорогами України;

- встановити ставки єдиного збору за здійснення контролю в пунктах пропуску та за проїзд автомобільними дорогами України вантажним автотранспортом з урахуванням необхідності компенсації витрат держави на організацію і проведення такого контролю та витрат, пов'язаних з відновленням автомобільних доріг;

- запровадити справляння єдиного збору з легкових автомобілів (масою до 3,5 т), зареєстрованих за межами України, що, за розрахунками аудиторів Рахункової палати, дасть можливість додатково залучити до державного бюджету **2,5 млрд гривень**.

Запровадження таких законодавчих змін відповідатиме вимогам Протоколу про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі, ратифікованого Законом України від 04.11.2015 № 745.

2. Правове регулювання питань справляння єдиного збору протягом 2013–2014 років і I півріччя 2015 року було неузгодженим та недосконалим.

2.1. Після набрання чинності Податковим кодексом України єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, було виключено з переліку загальнодержавних податків і зборів. Крім того, відповідно до Митного кодексу України цей збір не відноситься до митних платежів. Як наслідок, заходи податкового і митного контролю, передбачені цими кодексами, під час справляння єдиного збору контролюючими органами не здійснювались.

При цьому Законом України "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України" не врегульоване питання

проведення контролюючими органами документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти нарахування та сплати ними єдиного збору, внаслідок чого контрольно-перевірочна робота з цих питань ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) у дослідженому періоді не проводилась.

2.2. Окремі норми Закону України "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України" не узгоджуються між собою. Так, статтею 1 цього Закону визначено, що єдиний збір справляється одноразово **залежно від режиму переміщення** (ввезення, транзит), але затверджені статтею 5 цього Закону ставки збору **не диференційовані за видами режиму переміщення**.

Частиною шостою статті 2 Закону встановлено, що контроль у частині **відповідності ставок зборів фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів**, зазначених у цьому Законі, здійснюється Кабінетом Міністрів України. Однак Кабінет Міністрів України за весь час дії цього Закону не визначив державного органу, який мав би здійснювати такий контроль.

2.3. Законом України від 05.04.2001 № 2344 "Про автомобільний транспорт" з 05.01.2013 на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи у пунктах пропуску через державний кордон України, покладено функції здійснення документального контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень. Проте **на сьогодні відсутній нормативно-правовий акт, яким би визначався порядок здійснення посадовими особами митних органів такого документального контролю**. У зв'язку з цим посадові особи митних органів при здійсненні зазначеного документального контролю досі посилаються на лист Держмитслужби від 09.01.2013 № 12/2-12.1/123-ЕП "Про надання роз'яснень".

2.4. Окремі норми Порядку справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2002 № 1569, не відповідають нормам Закону України "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України", зокрема:

- пункт 3 Порядку суперечить нормам частини другої статті 1 Закону, якою визначено справляння єдиного збору залежно від режиму переміщення (ввезення, транзит);

- пункт 4 Порядку не узгоджується із нормами статті 6 Закону, оскільки не передбачає звільнення від сплати єдиного збору відповідних транспортних засобів, якими перевозяться вантажі гуманітарної допомоги, якщо товаросупровідні документи оформлені на отримувачів гуманітарної допомоги в Україні, що внесені до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги;

- абзацами другим і четвертим пункту 4 Порядку встановлено перелік випадків звільнення від сплати єдиного збору: у разі перетинання державного кордону залізничними пасажирськими вагонами; в'їзду та виїзду транспортного засобу в межах одного пункту пропуску через державний кордон без перетинання митного кордону, але ці випадки не передбачені статтею 6 Закону;

- пункт 5 Порядку не узгоджується з нормами абзацу п'ятого статті 6 Закону у частині справляння єдиного збору в разі перевантаження у пункті

пропуску вантажу з водних та авіаційних транспортних засобів і з трубопровідного транспорту на засоби інших видів транспорту (автомобільний, залізничний);

- пункт 20 Порядку суперечить частині першій статті 6 Закону в частині незастосування до контейнерів справляння єдиного збору в розмірі 20 відсотків ставки, визначеної у статті 5 цього Закону. Крім того, норми Порядку містять посилання на митні органи, Службу міжнародних автомобільних перевезень Мінтрансу, що на сьогодні припинили свою діяльність.

3. Мінфін не забезпечив належного прогнозування та планування надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України. Зокрема, відповідно до затвердженої методики планування показників надходжень єдиного збору на наступний бюджетний рік здійснювалось Мінфіном на базі даних фактичних надходжень єдиного збору поточного року з урахуванням коефіцієнта зростання імпорту товарів. Водночас обсяг надходжень єдиного збору безпосередньо залежить від кількості транспортних засобів, які перетнули митний кордон у режимах в'їзду і транзиту.

Отже, головним недоліком методики Мінфіну є відсутність у розрахунках коефіцієнта, що відображає транзитну складову в структурі єдиного збору, яка забезпечує значну частину його надходжень.

Мінфіном не забезпечено належної координації роботи ДФС з прогнозування надходжень єдиного збору до державного бюджету. Як наслідок, надходжень цього збору на 2015 рік ДФС не прогнозувалося.

4. Держмитслужба (до 20.03.2013), Міндоходів (з 20.03.2013), ДФС (з 17.07.2014) за пасивної участі Мінфіну не забезпечили у дослідженому періоді створення ефективної системи контролю за справлянням єдиного збору.

4.1. В умовах недосконалого законодавства з питань справляння єдиного збору у 2013–2014 роках ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не забезпечено виконання доведених планових завдань з надходження цього збору. Так, у 2013 році доведені Мінфіном планові показники з надходжень єдиного збору до державного бюджету виконані на 92,9 відс., у 2014 році – на 93,5 відсотків. При цьому значний відсоток виконання індикативних показників у 2014 році та їх перевиконання у I півріччі 2015 року (на 8,3 відс. від планового показника) було забезпечено за рахунок стрімкого подорожчання євро.

4.2. ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не забезпечено належного обліку бази для справляння єдиного збору. Недосконалість програмного забезпечення ведення спеціальної митної статистики унеможливило отримання узагальнених відомостей про кількість транспортних засобів, які перетнули державний кордон у режимах ввезення та транзиту, зокрема, автомобілів вантажних з вантажем та без вантажу, автобусів, залізничних вагонів з вантажем та без вантажу, а також узагальненої інформації про контейнерні переміщення вантажів.

За відсутності такої інформації ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не здійснювала на належному рівні контрольної-аналітичної роботи з нарахування

та сплати єдиного збору в пунктах пропуску щодо вказаних видів транспортних засобів.

4.3. ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не забезпечено ведення обліку звільнень із сплати єдиного збору, отже, відсутня інформація про недонадходження цього збору до державного бюджету внаслідок звільнення від справляння єдиного збору або його сплати за зменшеною ставкою.

4.4. ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не забезпечено обладнання пунктів пропуску габаритно-ваговими комплексами. Встановлено, що ваговими комплексами **забезпечено лише 10 з 81 автомобільного пункту пропуску через державний кордон України**, проте більшість цих вагових комплексів перебувають у неналежному стані, застарілі, що призводить до отримання недостовірних вагових даних транспортних засобів і, як наслідок – до неправильного обчислення сум єдиного збору. За таких умов **неможливо проконтролювати відповідність фактичної маси транспортного засобу та осьових навантажень задекларованим показникам**.

Крім того, визначення габаритів транспортних засобів здійснювалось за допомогою стандартної вимірювальної рулетки або візуально, тобто мав місце людський фактор, а отже, **утворено ризики отримання некоректних або недостовірних даних, що впливало на повноту надходження коштів єдиного збору до державного бюджету**.

4.5. У дослідженому періоді **контрольно-перевірочна робота з питань справляння єдиного збору** ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) **не проводилась**, оскільки чинним законодавством, яке регулює справляння цього збору, не передбачено проведення документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників із зазначених питань. До того ж, ДФС (Міндоходів, Держмитслужба) **не ініціювали підготовку пропозицій щодо правового питання проведення документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти сплати ними єдиного збору**.

Встановлено, що ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) **практично не здійснювався контроль за дотриманням законодавства працівниками митних органів під час справляння єдиного збору**. Так, протягом дослідженого періоду була проведена лише одна перевірка територіальних органів з питань повноти нарахування та сплати єдиного збору, результати якої свідчать про недостатній рівень контролю у цій сфері.

4.6. ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не забезпечено на належному рівні координації діяльності державних органів при справлянні єдиного збору. Зокрема, через відсутність належного обміну інформацією між ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) і Державною прикордонною службою України відомості щодо кількості транспортних засобів, які перетнули державний кордон України, мають розбіжності.

ДФС не забезпечено своєчасного надання Мінфіну інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митного оформлення спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом "єдиного офісу", за IV квартал 2014 року, I і II квартали 2015 року.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати розглянути питання щодо:

- підготовки законопроекту, в якому, зокрема, передбачити справляння єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, у формі двох платежів: за здійснення контролю у пунктах пропуску та за проїзд автомобільними дорогами України; перегляд ставок цього збору; запровадження справляння збору за проїзд автомобільними шляхами України з легкових транспортних засобів, що зареєстровані за межами України;

- надання доручення відповідним державним органам щодо здійснення контролю за відповідністю ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, передбачених законодавством.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, надіслати Міністерству фінансів України з пропозиціями:

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

- вдосконалити методику прогнозування надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, передбачивши в ній урахування всіх основних чинників, які впливають на розміри його надходжень до державного бюджету;

- розглянути питання незадовільного стану забезпечення митних постів габаритно-ваговими комплексами і розробити заходи для вирішення цієї проблеми.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

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

- запровадити в електронному вигляді повний облік бази для справляння єдиного збору (транспортних засобів, які перетнули державний кордон України в режимах ввезення і транзит) у розрізі показників, від яких залежить сума нарахування такого збору, облік сум недонадходжень до державного бюджету внаслідок звільнення від справляння єдиного збору або сплати збору за зменшеною ставкою, а також його надходжень до державного бюджету в розрізі складових;

- прискорити здійснення заходів щодо введення в експлуатацію нових і тимчасово непрацюючих габаритно-вагових комплексів, проведення ремонтів, поліпшення діючих комплексів;

- розробити проект нормативно-правового акта про визначення порядку здійснення посадовими особами митних органів у пунктах пропуску через державний кордон України документального контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень і подати його на розгляд Мінфіну;

- підготувати пропозиції щодо внесення змін до Порядку справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2002 № 1569, з метою приведення його положень у відповідність з нормами чинного законодавства;

- налагодити належну роботу митних органів з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби України щодо обліку транспортних засобів, які перетнули державний кордон України;

- забезпечити своєчасне надання Мінфіну інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митного оформлення спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом "єдиного офісу".

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

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута