

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової  
палати  
від 24.11.2015 № 9-4

## **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**

**Київ 2015**

## ЗМІСТ

Преамбула .....	3
Вступ.....	4
1. Стан виконання раніше наданих рекомендацій Рахункової палати .....	5
2. Нормативно-правове регулювання справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон України.....	7
3. Оцінка існуючого механізму контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України .....	12
3.1. <i>Обґрунтованість планування та динаміка надходжень єдиного збору.....</i>	12
3.2. <i>Оцінка стану обліку бази із справляння єдиного збору.....</i>	15
3.3. <i>Оцінка ефективності контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати єдиного збору .....</i>	18
3.4. <i>Оцінка стану координації діяльності державних органів, пов'язаної із справлянням єдиного збору .....</i>	22
4. Результати аналізу та оцінка економічної ефективності справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон України .....	25
Висновки.....	34
Пропозиції.....	38
Додатки 1-2 .....	41

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава проведення перевірки:** стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на II півріччя 2015 року.

**Мета перевірки:** встановлення фактичного стану обґрунтованості планування та результативності контролю органами виконавчої влади за повнотою нарахування і своєчасністю сплати суб'єктами господарювання до державного бюджету єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України (далі – єдиний збір), а також встановлення економічної ефективності справляння єдиного збору та його впливу на використання транзитного потенціалу України.

**Предмет перевірки:**

нормативно-правові акти, розпорядчі документи та управлінські рішення щодо прогнозування, нарахування, сплати суб'єктами господарювання єдиного збору та контролю за його надходженням до державного бюджету;

статистична, митна звітність, митні декларації, розрахункові та інші документи щодо обґрунтованості планування, повноти нарахування та своєчасності сплати єдиного збору до державного бюджету;

дані органів державної фіскальної служби (контролюючих органів) стосовно нарахування, фактичної та своєчасної сплати до державного бюджету єдиного збору; звітність про надані звільнення від сплати єдиного збору у випадках, передбачених законодавством; донараховані суми єдиного збору за результатами перевірок суб'єктів господарювання та матеріали таких перевірок;

надходження до державного бюджету за кодом бюджетної класифікації доходів бюджету (далі – ККДБ) 22110000 "Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України";

інші джерела інформації, що характеризують предмет перевірки.

**Об'єкти перевірки:** Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України (далі – ДФС, до її утворення: Міністерство доходів і зборів України (далі – Міндоходів), Державна податкова служба України (далі – ДПС) та Державна митна служба України (далі – Держмитслужба), Одеська митниця ДФС (до її утворення – Південна митниця Міндоходів, Держмитслужби), Харківська і Чернігівська митниці ДФС (до їх утворення – Харківська і Чернігівська митниці Міндоходів, Держмитслужби), Державна служба України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека).

**Направлення запитів з питань перевірки:** Міністерству економічного розвитку і торгівлі України, Міністерству інфраструктури України, Міністерству екології та природних ресурсів України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Міністерству охорони здоров'я України, Державній службі статистики України, Державній адміністрації залізничного транспорту України.

### **Критерії оцінки:**

**законність** – відповідність управлінських рішень і розпорядчих документів, прийнятих органами виконавчої влади, вимогам чинного законодавства в частині своєчасності і повноти надходження до державного бюджету єдиного збору;

**обґрунтованість** – ступінь відповідності ставок єдиного збору та бази, з якої справляється цей збір, фактичним витратам на здійснення усіх видів митного контролю вантажів і транспортних засобів під час митного оформлення, та витратам, пов'язаним з відновленням автомобільних доріг;

**ефективність** – ступінь впливу єдиного збору на використання транзитного потенціалу України та встановлення його економічної ефективності справляння;

**результативність** – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності контролюючих органів із забезпечення повноти нарахування та своєчасності надходження до державного бюджету єдиного збору запланованим результатам.

**Початкові обмеження щодо проведення перевірки:** 2013–2014 роки та I півріччя 2015 року, статистичні та аналітичні дані за 2011–2012 роки.

**Термін проведення перевірки та підготовки Звіту:** з серпня по листопад 2015 року.

**Методи збирання даних:** моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих, інших актів та документів, пов'язаних з предметом перевірки; дані інформаційних систем органів державної влади; аналіз інформації, одержаної на запити контрольної групи; опрацювання статистичної, аналітичної інформації, ознайомлення, опитування, обстеження.

## **ВСТУП**

Основною метою запровадження єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України (з 01.01.2000<sup>1</sup>), було спрощення процедури державного контролю, зокрема, шляхом удосконалення взаємодії підрозділів, що здійснюють контрольні функції у пунктах пропуску через державний кордон України, а також створення додаткового джерела для фінансування ремонту та утримання автомобільних доріг загального користування.

Незважаючи на те, що Україна має вигідне географічне положення на шляху основних транзитних потоків між Європою та Азією, розвинену мережу залізниць, автомобільних доріг, кількість автомобільного транспорту, що перетнула державний кордон України в режимі транзиту у 2014 році, зменшилась на **10 відс.** порівняно з 2013 роком, а залізничних вагонів – на **20 відсотків**. Подальше скорочення обсягів транзиту мало місце і в I півріччі 2015 року.

---

<sup>1</sup> У зв'язку з набранням чинності Законом України від 04.11.1999 № 1212 "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України".

У більшості європейських країн<sup>2</sup> доходи від проїзду транспортних засобів автомобільними дорогами цих країн є суттєвими статтями надходжень доходів до їх бюджетів. В Україні з часу запровадження єдиного збору його питома вага в доходах державного бюджету була незначною і за 15 років суттєво зменшилася: з **0,2 відс.** у 2000 році до **0,05 відс.** у I півріччі 2015 року.

Протяжність автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям в Україні є однією з найбільших у Європі і в 2013 році становила 166,0 тис. км, у 2014 році – 159,5 тис. км. Проте якість цих доріг значно нижча, ніж європейських, і протягом дослідженого періоду, внаслідок скорочення обсягів фінансування на їх ремонт і утримання, погіршувалась. Так, обсяги фінансування, що виділяються на ремонт і утримання доріг в Україні, в кілька разів менші від науково обґрунтованої потреби і в досліджуваному періоді скорочувались з **5,9 млрд грн** у 2013 році до **3,0 млрд грн** у 2014 році<sup>3</sup>. Як наслідок, обсяг руйнувань та деформацій на автодорогах загального користування на сьогодні досягає **50 відс.** загальної протяжності<sup>4</sup>. Зазначене унеможливує ефективне використання транзитного потенціалу України та за умов зростання конкуренції з боку Російської Федерації, Румунії, Молдови, Білорусі призводить до залучення ними на свою територію традиційних для України і нових транзитних потоків.

Отже, існуючі обсяги справляння єдиного збору свідчать про його мізерну частину в надходженнях державного бюджету, а Україна не отримує відповідної економічної вигоди у вигляді плати за використання транспортної інфраструктури та реалізації транзитного потенціалу країни. Таким чином, під час аудиту досліджувалося питання ефективності управлінських рішень органів державної влади у сфері розвитку транзитних перевезень територією України, а також усунення наявних проблем в адмініструванні єдиного збору, підготовки пропозицій щодо вдосконалення механізму його справляння та перегляду ставок.

## **1. СТАН ВИКОНАННЯ РАНІШЕ НАДАНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ**

Рахунковою палатою у IV кв. 2010 року було здійснено аналіз виконання повноважень державними органами влади в частині забезпечення повноти нарахування і своєчасності надходжень до державного бюджету єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, та

---

<sup>2</sup> Наприклад, в Австрії від використання автомобільних доріг країна за рік отримує 1,6–1,8 млрд євро доходу, сплата збору за проїзд здійснюється шляхом придбання спеціальної карти (вінєтки) на певний термін; у Франції дохід від платних доріг - близько 8,5 млрд євро на рік, плату за проїзд збирають більше 20 компаній, які, як правило, є спільними підприємствами, частку в яких має держава (за матеріалами рубрики "Економічна правда" електронного ресурсу "Українська правда" за 05.11.2015 та рубрики "Бізнес" електронного ресурсу "hub<sup>s</sup>" за 07.02.2014).

<sup>3</sup> Лист Державної служби статистики України від 09.10.2015 № 05.2-08/630-15.

<sup>4</sup> Лист Міністерства інфраструктури України від 30.01.2015 № 293/25/14-15.

затвердила звіт (постанова Колегії Рахункової палати від 12.10.2010 № 20-3). За результатами цього звіту Колегія Рахункової палати зробила висновок, що протягом 2008–2009 років та I півріччя 2010 року існуюча в Україні система справляння платежів з транспортних засобів, що перетинають державний кордон України (в'їзд, транзит), була неефективною та суперечила міжнародній практиці.

Рішенням Рахункової палати було запропоновано Кабінету Міністрів України розглянути пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань справляння єдиного збору, а також направлено висновок до Держмитслужби з пропозиціями щодо усунення виявлених в ході аналізу недоліків. Як свідчить аналіз виконання зазначеними державними органами пропозицій, викладених у Висновку Колегії Рахункової палати, більшість із них була виконана. Проте на сьогодні **окремі пропозиції не виконані або виконані частково.**

Зокрема, **на сьогодні не розроблений проект Закону України з урахуванням зарубіжного досвіду щодо справляння двох окремих платежів: єдиного збору за здійснення контролю у пунктах пропуску та збору (плати) за проїзд автомобільними дорогами України.** Підготовлений Міністерством інфраструктури України (далі – Мінінфраструктури) проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України" **не узгоджений з відповідними державними органами у встановленому порядку.**

Держмитслужбою **не виконано у повному обсязі рекомендацію** щодо запровадження облікової бази справляння єдиного збору (транспортних засобів, які перетнули державний кордон України) та наданих пільг щодо його сплати. Технічне виконання цієї функції забезпечується за допомогою програмно-інформаційного комплексу "Інспектор 2006"<sup>5</sup> (далі – ПІК "Інспектор 2006"). Встановлено, що програмні можливості ПІК "Інспектор 2006" не забезпечують автоматичного режиму фіксування межі, за якою слідує нові умови нарахування єдиного збору. Крім того, операційні можливості ПІК "Інспектор 2006" не передбачають автоматизованого розподілу обліку вантажного транспорту за категоріями "імпорт" і "транзит". **Відсутні бази даних щодо сум нарахованої плати за проїзд автомобільними дорогами України та не проводиться її систематизація.** Отже, існуюче в ДФС (Міндоходів, Держмитслужбі) програмне забезпечення не дозволяє забезпечити автоматизованого обліку об'єктів, на які нараховується єдиний збір, та транспортних засобів, з яких згідно з вимогами чинного законодавства не сплачувався цей збір або сплачувався у меншому розмірі. Це утворює умови для суб'єктивної (корупційної) оцінки посадовими особами митниць ДФС (Міндоходів, Держмитслужби) (далі – митні органи) вагових і габаритних параметрів транспортних засобів, **за якими приймається рішення щодо несплати цього збору або сплати його у меншому розмірі.**

---

<sup>5</sup> Впровадження в дослідну та промислову експлуатацію ПІК "Інспектор 2006" було передбачено Концепцією створення, упровадження і розвитку системи електронного декларування товарів, затвердженою наказом Держмитслужби від 18.10.2006 № 907.

Через неповне виконання пропозицій Рахункової палати більшість проблемних питань, виявлених попереднім аналізом, залишалася не вирішеною у 2013–2014 роках та I півріччі 2015 року, що не сприяло покращенню адміністрування цього збору та збільшенню обсягів доходів, які б спрямовувались на фінансування дорожньої галузі України.

## **2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СПРАВЛЯННЯ ЄДИНОГО ЗБОРУ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ**

**1.1.** Правові засади встановлення та сплати єдиного збору визначено Законом України від 04.11.1999 № 1212 "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України" (далі – Закон № 1212).

Єдиний збір встановлюється щодо транспортних засобів вітчизняних та іноземних власників, визначених у статті 5 цього Закону (автобуси, вантажні автомобілі з/або без причепів та тягачі з/або без напівпричепів, великовагові автотранспортні засоби, залізничний вагон, контейнер), які перетинають державний кордон України, та **справляється одноразово** залежно від режиму переміщення (ввезення, транзит) за єдиним платіжним документом залежно від виду, місткості або загальної маси транспортних засобів (стаття 1).

Як вбачається із змісту статей 1 і 2 Закону № 1212, **єдиний збір**, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, **складається з:**

1) **плати за здійснення** у пунктах пропуску через державний кордон України відповідно до законодавства України санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю товарів (у тому числі у формі попереднього документального контролю) та радіологічного контролю товарів і транспортних засобів;

2) **плати за проїзд** транспортних засобів автомобільними дорогами України;

3) **плати за проїзд** автомобільних транспортних засобів з **перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.**

Частиною шостою статті 2 Закону № 1212 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.

Статтею 5 Закону № 1212 встановлено, що ставки єдиного збору за здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України контролю вантажів і транспортних засобів, плата за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України (за кожен кілометр проїзду) та додаткова плата за кожен кілометр проїзду автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів, загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів встановлюються у відповідних розмірах, передбачених у таблиці до цієї статті, залежно від виду транспортного засобу, місткості або загальної маси транспортного засобу з вантажем за одиницю

транспортного засобу в євро за проведення контролю та проїзд автомобільними дорогами за кожен кілометр проїзду (додаток 1).

Слід зазначити, що статтею 1 Закону № 1212 визначено, що єдиний збір справляється одноразово **залежно від режиму переміщення** (ввезення, транзит), проте затверджені статтею 5 ставки збору **не диференційовані за видами режиму переміщення**.

Статтями 6–8 Закону № 1212 визначено особливості справляння єдиного збору, зокрема:

1) для автомобільних транспортних засобів та контейнерів, які перетинають державний кордон України без вантажів, ставка єдиного збору за здійснення визначеного цим Законом контролю встановлюється у розмірі 20 відсотків ставки, визначеної у статті 5 цього Закону для відповідного автомобільного транспортного засобу та контейнеру. При цьому плата за проїзд автомобільними дорогами України (за кожен кілометр проїзду), у тому числі за перевищення встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів, справляється повністю;

2) не справляється єдиний збір:

- у разі перетинання державного кордону України залізничними вагонами без вантажів;

- з транспортних засобів у випадку транзиту вантажу, що не підлягає пропуску через митний кордон України та перевантажується на інший транспортний засіб у зоні митного контролю пункту пропуску, який є одночасно пунктом в'їзду та виїзду цього вантажу;

- з 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;

3) єдиний збір за здійснення визначеного Законом № 1212 контролю не справляється у разі перевантаження у пункті пропуску через державний кордон України вантажу з водних та авіаційних транспортних засобів і з трубопровідного транспорту на засоби інших видів транспорту (автомобільний, залізничний);

4) з перевізників-нерезидентів, діяльність яких здійснюється на підставі міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, єдиний збір справляється відповідно до цих договорів;

5) до **01.01.2015** з перевізників-резидентів, які **сплатили збір за першу реєстрацію транспортного засобу згідно з Податковим кодексом України**, плата за проїзд автомобільними дорогами України справлялася лише у разі перевищення встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів. З **01.01.2015<sup>6</sup>** з перевізників-резидентів, **транспортні засоби яких зареєстровано у відповідних підрозділах Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку**

---

<sup>6</sup> У зв'язку із набранням чинності змін, внесених до статті 8 Закону № 1212 Законом України від 28.12.2014 № 71 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи".



**дорожнього руху**, плата за проїзд автомобільними дорогами України справляється лише у разі перевищення встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.

Слід зазначити, що до **01.01.2011** (до набрання чинності Податковим кодексом України від 02.12.2010 № 2755 (із змінами) (далі – Податковий кодекс) відповідно до підпункту 22 пункту 1 статті 14 Закону України від 25.06.1991 № 1251 "Про систему оподаткування" **єдиний збір було віднесено до загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових платежів), а отже, при його адмініструванні застосовувались заходи податкового контролю, передбачені законодавством з питань оподаткування.**

Згідно з пунктом 9.1 статті 9 Податкового кодексу **єдиний збір не включено до переліку загальнодержавних податків і зборів.** Водночас підпунктом 9.4 статті 9 Податкового кодексу передбачено, що **установлення загальнодержавних податків та зборів, не передбачених цим Кодексом, забороняється.**

Крім того, згідно з пунктом 27 частини першої статті 4 Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495<sup>7</sup> (із змінами) (далі – Митний кодекс) до **переліку митних платежів єдиний збір не включено.**

У зв'язку з цим заходи податкового і митного контролю, передбачені Податковим та Митним кодексами, при справлянні єдиного збору контролюючими органами не здійснювались.

Водночас відповідно до частини третьої статті 9 Бюджетного кодексу України від 08.07.2010 № 2456<sup>8</sup> (далі – Бюджетний кодекс) та положень законів України від 06.12.2012 № 5515 "Про Державний бюджет України на 2013 рік", від 16.01.2014 № 719 "Про Державний бюджет України на 2014 рік", від 28.12.2014 № 80 "Про Державний бюджет України на 2015 рік" (згідно з додатком 1 до вказаних Законів), **єдиний збір віднесено до інших неподаткових надходжень.**

При цьому **Закон № 1212 не передбачає 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.**

**1.2.** Законом України від 03.02.2011 № 2973 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через митний кордон України"<sup>9</sup> (далі – Закон № 2973) внесено зміни до низки законодавчих актів<sup>10</sup>, згідно з якими на митні

<sup>7</sup> Набув чинності з 01.06.2012.

<sup>8</sup> Набув чинності з 01.01.2011.

<sup>9</sup> Набув чинності з 31.05.2011.

<sup>10</sup> Законом № 2973 внесено зміни до: Митного кодексу України від 11.07.2002 № 92 (втратив чинність з 01.06.2012), Закону УРСР від 25.06.1991 № 1264 "Про охорону навколишнього природного середовища", Закону України від 21.09.1999 № 1068 "Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей", Закону України від 23.12.1997 № 771 "Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів", Закону України від 30.06.1993 № 3348 "Про карантин рослин", Закону України від 25.06.1992 № 2498 "Про ветеринарну медицину".

органи у пунктах пропуску через державний кордон України покладено функції проведення попереднього державного санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю окремих товарів та контролю за переміщенням культурних цінностей в пунктах пропуску **у формі попереднього документального контролю.**

Порядок здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 № 1030 "Деякі питання здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску через державний кордон України".

З 05.01.2013 набув чинності Закон України від 20.11.2012 № 5502 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання та управління у сфері транспорту та дорожнього господарства", яким внесені зміни до Закону України від 05.04.2001 № 2344 "Про автомобільний транспорт" (далі – Закон № 2344) шляхом викладення статті 6 цього Закону в новій редакції, згідно з якою **на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері державної митної справи, у пунктах пропуску через державний кордон України покладені функції із здійснення документального контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень.** Зокрема, здійснює у пунктах пропуску через державний кордон України: контроль наявності дозвільних документів на виконання перевезень; габаритно-ваговий контроль транспортних засобів; контроль за дотриманням перевізниками правил перевезення небезпечних вантажів; контроль внесення (нарахування) перевізниками-нерезидентами платежів за проїзд автомобільними дорогами України; контроль сплати перевізниками штрафів чи виконання приписів органів контролю; ведення обліку автомобільних транспортних засобів, що здійснюють міжнародні перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом.

Слід зазначити, що **на сьогодні відсутні нормативні акти, якими визначається порядок здійснення посадовими особами митних органів документального контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень.** Разом з тим посадові особи митних органів при здійсненні такого контролю досі користуються листом Держмитслужби від 09.01.2013 № 12/2-12.1/123-ЕП "Про надання роз'яснень"<sup>11</sup>.

Отже, враховуючи вимоги Законів № 2973 і № 5502, протягом дослідженого періоду **всі види документального контролю у пунктах пропуску через державний кордон України здійснювались митними органами.** Для виконання вимог Закону України № 2973 **інші контролюючі органи,** що здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний контроль окремих товарів та контроль за переміщенням культурних цінностей, **розміщені за межами пунктів пропуску.**

---

<sup>11</sup> Із змінами і доповненнями, внесеними листом Державної митної служби України від 29.01.2013 № 12/2-12.1/359-ЕП.

Таким чином, **норми абзацу другого статті 4 Закону № 1212**, яким передбачено, що координація діяльності державних контролюючих органів із справляння єдиного збору **безпосередньо у пунктах пропуску через державний кордон України** здійснюється відповідними органами доходів і зборів, **не узгоджуються з нормами Законів № 2973, № 5502 і № 2344 та не відповідають фактичному стану справ щодо справляння єдиного збору.**

**1.3.** На виконання статті 2 Закону № 1212 постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2002 № 1569 затверджено Порядок справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон (далі – Порядок № 1569). Слід зазначити, що **окремі норми Порядку № 1569 не відповідають нормам Закону № 1212**, зокрема:

- пунктом 3 Порядку № 1569 визначено, що **єдиний збір справляється одноразово незалежно** від режиму переміщення (ввезення, транзит), виду, місткості або загальної маси транспортних засобів за єдиним платіжним документом, що **суперечить нормам частини другої статті 1 Закону № 1212**, відповідно до яких **одноразове справляння єдиного збору визначається залежно** від режиму переміщення (ввезення, транзит), виду, місткості або загальної маси транспортних засобів за єдиним платіжним документом;

- пунктом 4 Порядку № 1569 не передбачено звільнення від сплати єдиного збору відповідних транспортних засобів, якими перевозяться вантажі гуманітарної допомоги, якщо товаросупровідні документи оформлені на отримувачів гуманітарної допомоги в Україні, внесених до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги, що не узгоджується із нормами статті 6 Закону № 1212;

- абзацами другим та четвертим пункту 4 Порядку № 1569 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, що не передбачені статтею 6 Закону № 1212;

- пунктом 5 Порядку № 1569 встановлено справляння єдиного збору за здійснення контролю у разі перевантаження у пункті пропуску вантажу з водних та авіаційних транспортних засобів і з трубопровідного транспорту на засоби інших видів транспорту (автомобільний, залізничний) за ставками, визначеними у статті 5 Закону № 1212, що не узгоджується з нормами частини п'ятої статті 6 Закону № 1212, згідно з якими у зазначених випадках **єдиний збір не справляється**;

- пунктом 20 Порядку № 1569 передбачено справляння єдиного збору у розмірі 20 відсотків ставки, визначеної у статті 5 Закону № 1212, за здійснення вказаного в статті 6 Закону № 1212 виду контролю **лише для автомобільних транспортних засобів, без контейнерів, які перетинають державний кордон України без вантажів, що суперечить частині першій статті 6 Закону № 1212** щодо незастосування до контейнерів вказаної ставки єдиного збору.

Крім того, норми Порядку № 1569 містять посилання на митні органи, Службу міжнародних автомобільних перевезень Мінтрансу, що на сьогодні припинили свою діяльність. **Зазначені норми Порядку № 1569 потребують відповідного нормативного врегулювання.**

Таким чином, нормативно-правове регулювання справляння єдиного збору було неузгодженим та недосконалим.

Внаслідок того, що Законом № 1212 не передбачено проведення контролюючими органами документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти нарахування та сплати ними єдиного збору, контрольна-перевірочна робота з цих питань ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) у дослідженому періоді не проводилась.

### **3. ОЦІНКА ІСНУЮЧОГО МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА ПОВНОТОЮ НАРАХУВАННЯ ТА СВОЄЧАСНІСТЮ СПЛАТИ ЄДИНОГО ЗБОРУ, ЯКИЙ СПРАВЛЯЄТЬСЯ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ**

#### ***3.1. Обґрунтованість планування та динаміка надходжень єдиного збору***

Відповідно до пункту 36 статті 29 Бюджетного кодексу єдиний збір включено до складу доходів загального фонду Державного бюджету України.

Згідно з частиною другою статті 32 Бюджетного кодексу Мінфін відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, які використовуються для підготовки бюджетних запитів і розроблення проекту Державного бюджету України та прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Мінфін у своїй діяльності при прогнозуванні надходжень єдиного збору користувався Методикою прогнозування надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України (далі – Методика), затвердженою заступником Міністра фінансів України А.І.Мяковським 20.10.2010.

Встановлено, що зазначена Методика є недосконалою, оскільки вона передбачає використання лише частини показників, які відображають фактори впливу на обсяги надходжень єдиного збору. Так, відповідно до зазначеної Методики планування показників надходжень єдиного збору на наступний бюджетний рік здійснювалось Мінфіном на базі даних фактичних надходжень єдиного збору поточного року із врахуванням коефіцієнта зростання імпорту товарів (встановлювався постановами Кабінету Міністрів України<sup>12</sup>) і відношення курсу гривні до долара США (за інформацією Мінекономрозвитку).

---

<sup>12</sup> Показники зростання імпорту товарів на прогнозний рік, які враховувалися Мінфіном при здійсненні розрахунків, були визначені постановами Кабінету Міністрів України: на 2013 рік – від 28.11.2012 № 1125 "Про схвалення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 рік та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 907"; на 2014 рік – від 18.12.2013 № 978 "Про схвалення основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2014 рік" (із змінами та доповненням); на 2015 рік – від 27.08.2014 № 404 "Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2015 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2016 і 2017 роки та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України".

Разом з тим обсяг надходжень єдиного збору безпосередньо залежить від кількості транспортних засобів (вантажні автомобілі, автобуси, вагони, контейнери), які перетнули державний кордон України (в режимах в'їзду і транзиту) і відношення курсу національної валюти до євро.

Слід зазначити, що ані державні органи, ані Національний банк України<sup>13</sup> не здійснюють прогнозування відношення курсу національної валюти до євро, що негативно впливає на рівень обґрунтованості зроблених Мінфіном прогнозів, розрахованих на підставі відношення курсу національної валюти до доллара США, а не до євро.

Крім того, суттєвим недоліком Методики є відсутність у розрахунках коефіцієнта, що відображає транзитну складову в структурі єдиного збору, яка забезпечує значну частину його надходжень.

Незважаючи на очевидні недоліки діючої Методики, протягом останніх п'яти років Мінфіном не вносились зміни з метою її вдосконалення, що не лише знижує якість прогнозування, а й не дає можливості об'єктивно оцінити потенціал єдиного збору як джерела додаткових надходжень до бюджету.

Відповідно до підпункту 19<sup>1</sup>.1.26 пункту 19<sup>1</sup>.1 статті 19<sup>1</sup> Податкового кодексу на контролюючі органи покладено виконання функцій прогнозування та аналізу надходжень податків, зборів, платежів, визначених Податковим та Митним кодексами України, Законом України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування".

**Інформація про стан прогнозування Держмитслужбою надходжень єдиного збору на 2013 рік в ДФС відсутня.**

Відповідно до розпорядчих документів Міндоходів<sup>14</sup>, на підставі яких проводилось прогнозування надходжень до державного бюджету на 2014 рік, **розрахунок прогнозних показників надходження єдиного збору не передбачався**, оскільки здійснення таких розрахунків не передбачалось його Положенням.

*Довідково. Відповідно до підпункту 45 пункту 4 Положення про Міністерство доходів і зборів України, затвердженого Указом Президента України від 18.03.2013 № 141, Міндоходів здійснює прогнозування та проводить аналіз надходження податків і зборів, інших платежів, визначених Податковим та Митним кодексами України, Законом України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування".*

Водночас підпунктом 42 пункту 4 Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 "Про Державну фіскальну службу України" (далі – Положення № 236), передбачено, що ДФС подає Мінфіну на основі макроекономічних показників та тенденцій розвитку світової економіки

---

<sup>13</sup> На запит Мінфіну (лист 19.02.2013 № 31-04120-11-10/5224) Нацбанк повідомив (лист від 28.02.2013 № 61-010/234/2602) про відсутність зазначеного показника в Основних засадах грошово-кредитної політики, які затверджуються Радою Нацбанку на кожен рік.

<sup>14</sup> Порядок визначення показників прогнозних надходжень та підготовки проекту наказу Міндоходів про індикативні показники доходів, затверджений наказом Міністерства доходів і зборів від 08.07.2013 № 257 "Про організацію діяльності Міністерства доходів і зборів України із прогнозування та забезпечення надходжень до бюджету".

пропозиції щодо **визначення прогнозних (індикативних) показників доходів державного бюджету** для складення проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

В ДФС прогнозування проводилось на підставі Порядку визначення показників прогнозних надходжень та підготовки проекту наказу ДФС про індикативні показники доходів та єдиного внеску, затвердженого наказом ДФС України від 11.11.2014 № 262<sup>15</sup> (далі – Наказ ДФС № 262), який передбачав здійснення розрахунків прогнозних надходжень єдиного збору до державного бюджету. Незважаючи на це, встановлено, що фактично **прогнозування надходжень єдиного збору на 2015 рік ДФС не здійснювалось, а отже, не було забезпечено виконання в повному обсязі норм підпункту 42 пункту 4 Положення № 236 та Наказу ДФС № 262.**

Під час проведення контрольного заходу встановлені розбіжності між інформацією ДФС та Мінфіну про індикативні показники єдиного збору, які доводились Мінфіном до ДФС (Міндоходів, Держмитслужби) (табл.1). При цьому ДФС не надано конкретних пояснень щодо причин такої розбіжності.

Таблиця 1

**Стан виконання ДФС (Міндоходів, Держмитслужби) планових завдань щодо забезпечення надходжень до державного бюджету єдиного збору**

тис. грн

Період	Індикативний показник (дані Мінфіну)	Індикативний показник (дані ДФС)	Фактично надійшло	Відсоток виконання індикативних показників	
				Мінфіну	ДФС
2013	194 000,0	200 280,3	180 163,4	92,9	90,4
2014*	222 554,8	218 254,6	208 165,4	93,5	95,4
I півріччя 2015 року	113 696,0	113 696,0	123 120,3	108,3	108,3
<b>Разом</b>	<b>530 250,8</b>	<b>532 230,9</b>	<b>511 449,1</b>	<b>96,4</b>	<b>96,1</b>

\* Із змінами, затвердженими Законом України від 27.03.2014 № 1165 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2014 рік", відповідно до яких надходження з єдиного збору були збільшені на 18 554,8 тис. гривень.

Як вбачається із табл. 1, у **2013–2014 роках ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не було забезпечено виконання доведених планових завдань з надходження єдиного збору.** При цьому, якщо перерахувати надходження єдиного збору в євро з огляду на його середній курс, то в 2013 році розрахунково надійшло 17,0 млн євро, у 2014 році – 13,3 млн євро, тобто **фактично спотерігається зменшення надходжень цього збору в євро.**

*Довідково. Середньорічний курс євро, розрахований за щоденними офіційними курсами Національного банку України 1 євро у досліджених періодах: 2013 рік – 10,6 грн; 2014 рік – 15,7 гривень.*

<sup>15</sup> Наказ ДФС України від 11.11.2014 № 262 "Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із прогнозування та забезпечення надходження платежів".

Слід зазначити, що в ДФС відсутня інформація про надходження єдиного збору у розрізі його окремих складових.

У своїх прогнозних розрахунках на 2014 рік Мінфін виходив із того, що коефіцієнт зростання імпорту товарів на 2014 рік становитиме 110,8 відс. (збільшення на 10,8 відс. порівняно з 2013 роком), а фактично кількість транспортних засобів, які перетнули державний кордон України, у 2014 році порівняно з 2013 роком скоротилась на 15,0 відс. (з 7 726 454 транспортних засобів у 2013 році до 6 571 118 у 2014 році); на 2015 рік – 89,3 відс. (зменшення на 10,7 відс. порівняно з 2014 роком), що практично відповідає фактичному скороченню кількості транспортних засобів, які перетнули державний кордон України у I півріччі 2015 року.

Прогнозний середньорічний курс долара на 2014 рік становив 8,5 грн за 1 долар США, а показник коефіцієнта зростання курсу гривні до долара США на 2014 рік, застосований Мінфіном у розрахунках, становив 102,4 відс., а фактично ці показники становили 10 грн за 1 долар США і 120,5 відс. відповідно. Суттєва різниця між вказаними показниками мала місце і в I півріччі 2015 року: застосований прогнозний середньорічний курс долара на 2015 рік становив 16,5 грн за 1 долар США, показник коефіцієнта зростання курсу гривні до долара США – 165,0 відс., а фактично ці показники тільки за I півріччя 2015 року становили 21,7 грн за 1 долар США і 217,0 відс. відповідно. Отже, на обсяги надходжень єдиного збору у 2014 році та у I півріччі 2015 року суттєво вплинуло різке зростання курсу гривні до євро.

Таким чином, діючи на сьогодні Методика прогнозування надходжень єдиного збору не повною мірою враховує всі необхідні показники, які впливають на обсяги його надходжень до державного бюджету, а отже, прогнозні розрахунки Мінфіну щодо надходжень цього збору до державного бюджету були недостатньо обґрунтованими.

Водночас ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) у 2013–2014 роках не забезпечено виконання доведених планових завдань з надходження єдиного збору до державного бюджету.

### *3.2. Оцінка стану обліку бази із справляння єдиного збору*

Базою для справляння єдиного збору відповідно до статей 1 і 5 Закону № 1212 є автобуси, вантажні автомобілі, великовагові автотранспортні засоби, залізничні вагони та контейнери, які в'їхали на територію України або здійснюють транзитне переміщення її територією.

Узагальнена звітність щодо переміщення транспортних засобів, зокрема, вантажних автомобілів, автобусів та залізничних вагонів, формувалась ДФС (Міндоходів) за даними митниць зі спеціальної митної статистики за окремими формами (показниками). Встановлено, що звітність, яка формується на основі спеціальної митної статистики, є недосконалою і не містить значної кількості показників, які б дозволяли здійснювати належний контроль за повнотою нарахування та сплати єдиного збору, зокрема, даних щодо

**обсягів контейнерних перевезень вантажів, унаслідок чого ця інформація ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не узагальнювалась.**

*Довідково. Відповідно до статті 450 Митного кодексу спеціальна митна статистика – це система збирання, опрацювання, аналізу, поширення, збереження, захисту та використання статистичної інформації, що відображає діяльність органів доходів і зборів при здійсненні ними державної митної справи.*

Отже, за відсутності оперативної узагальненої інформації щодо контейнерних перевезень вантажів відповідні структурні підрозділи ДФС (Міндоходів, Держмитслужби) не здійснювали належної аналітичної роботи щодо стану нарахування та сплати єдиного збору із вказаних видів транспортування та не забезпечували належної організації контролю митними органами за такими переміщеннями в пунктах пропуску.

Крім того, встановлено, що за даними спеціальної митної статистики ДФС неможливо отримати узагальнені відомості про кількість транспортних засобів, які перетнули державний кордон в режимах ввезення та транзиту, зокрема, автомобілів вантажних з вантажем та без вантажу, автобусів, залізничних вагонів з вантажем та без вантажу. Це пов'язано з тим, що операційні можливості ПК "Інспектор 2006" не передбачають автоматизованого розподілу обліку вантажного транспорту за категоріями "імпорт" і "транзит".

Як наслідок, ДФС (Міндоходів, Держмитслужба) не володіє повною інформацією щодо наявної бази для справляння єдиного збору з метою проведення аналізу повноти надходження цього збору до державного бюджету та своєчасного вжиття контрольних заходів.

На сьогодні розпорядчими та управлінськими документами, прийнятими ДФС, не передбачено ведення обліку транспортних засобів, з яких згідно із законодавством не сплачувався єдиний збір або сплачувався не в повному обсязі, а також сум недонадходжень єдиного збору у зв'язку з цим, в результаті чого ДФС не проводиться узагальнення та аналітична обробка такої інформації.

*Довідково. Наприклад, із 46 міжнародних договорів, укладених між Урядом України та урядами інших країн про міжнародне автомобільне сполучення, для 40 міжнародних договорів передбачено звільнення на основі паритету від податків і державних зборів, зокрема, пов'язаних з використанням або утриманням доріг. Інформація щодо кількості транспортних засобів, що перетнули державний кордон України, та відповідно до вказаних договорів не сплатили єдиний збір, в ДФС відсутня.*

На запит Рахункової палати ДФС зробила вибірку транспортних засобів, що перетнули державний кордон України та перевозили вантажі гуманітарної допомоги, у розрізі утримувачів гуманітарної допомоги (згідно із законодавством ці транспортні засоби звільняються від сплати єдиного збору), за наслідками якої встановлено, що цим звільненням скористались у 2013 році – 11 992 транспортних засобів, у 2014 році – 25 397, у I півріччі 2015 року – 12 544 транспортні засоби.

Наведена інформація свідчить про значні обсяги звільнень від сплати єдиного збору.

Отже, за відсутності у ДФС (Міндоходів) інформації про недонадходження єдиного збору до Державного бюджету України, немає можливості проаналізувати економічну доцільність звільнень зі сплати цього збору.



Аналіз інформації ДФС та Держстату<sup>16</sup> щодо кількості транспортних засобів, які перетнули державний кордон України у дослідженому періоді, показує наявність суттєвих розбіжностей між ними (табл. 2).

Таблиця 2

**Кількість транспортних засобів, що перетнули державний кордон України у 2013–2014 роках та I півріччі 2015 року, за даними ДФС та Держстату**

Показник		2013	2014*	I півріччя 2015*
Залізничні вагони (вантажні)	ДФС	4 188 897	3 680 219	1 650 933
	Держстат	4 111 638	3 723 113	1 459 095
	Відхилення	- 77 259	+ 42 894	- 191 838
Автомобілі (вантажні)	ДФС	3 110 625	2 573 395	1 111 370
	Держстат	2 625 377	2 207 731	904 586
	Відхилення	- 485 248	- 365 664	- 206 784
Автобуси	ДФС	426 932	317 504	144 734
	Держстат	474 173	346 016	162 891
	Відхилення	+ 47 241	+ 28 512	+ 18 157

\* без урахування даних тимчасово окупованих територій АР Крим і м. Севастополя та зони проведення АТО в Донецькій і Луганській областях.

Так, найбільші розбіжності спостерігаються за кількістю **вантажних автомобілів**, яка становить від **16 відс.** у 2013 році до **19 відс.** у I півріччі 2015 року, **автобусів** – **11 відс.** у 2013 році, **9 відс.** у 2014 році та **13 відс.** у I півріччі 2015 року. Розбіжність за вагонами залізничними (вантажними) суттєва лише у I півріччі 2015 року та становить **12 відсотків**.

Наявність указаних розбіжностей свідчить про **відсутність злагодженої роботи митних органів з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби України** щодо обліку транспортних засобів, які перетнули державний кордон України, а також **наявність ризиків, що митними органами не за всіма транспортними засобами проводився митний контроль та стягувався єдиний збір**.

*Довідково.* Наприклад, в матеріалах про результати перевірки ДФС діяльності Львівської митниці за I півріччя 2015 року є інформація про те, що при перегляді записів камер відеофіксації за 14.05.2015–15.05.2015 у зоні діяльності митного посту "Краківець" Львівської митниці встановлено, що транспортний засіб (автобус) проїхав без зупинки, тобто щодо нього не здійснювались процедури митного контролю.

Таким чином, ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) не забезпечено прийняття управлінських рішень, спрямованих на запровадження в електронному вигляді повного та всебічного обліку бази справляння єдиного збору, що негативно впливає на обґрунтованість його прогнозування та контроль за повнотою надходжень до державного бюджету.

<sup>16</sup> За повідомленням Держстату (лист від 09.10.2015 № 05-2-08/630-15), інформація про кількість транспортних засобів, що перетнули державний кордон України у 2013–2014 роках і I півріччі 2015 року, сформована за даними Адміністрації Державної прикордонної служби України.

### **3.3. Оцінка ефективності контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати єдиного збору**

Переміщення товарів через митний кордон України здійснюється у пунктах пропуску через державний кордон України, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку (частина перша статті 195 Митного кодексу). На виконання цієї законодавчої норми постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 435<sup>17</sup> затверджено перелік пунктів пропуску, в яких здійснюється переміщення товарів через митний кордон України (далі – Постанова № 435). Зазначеним переліком **визначено 81 міжнародний та міждержавний пункт пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення**, в яких здійснюється переміщення товарів через державний кордон України.

*Довідково.* В інформації ДФС щодо кількості пунктів пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, в яких здійснюється переміщення товарів через державний кордон України, зазначені **три пункти пропуску**: "Грушів – Будомеж", "Угринів – Долгобичув" (Львівська митниця ДФС) і "Хижка – Тарна Маре" (Закарпатська митниця ДФС), які не передбачені в Постанові № 435.

Відповідно до статті 5 Закону № 1212 стягується додаткова плата за кожен кілометр проїзду на великовагові автотransпортні засоби з перевищенням осьових навантажень і великогабаритні автотransпортні засоби з перевищенням встановлених параметрів ширини, висоти, довжини. Крім того, з перевізників-резидентів, транспортні засоби яких зареєстровано у відповідних підрозділах Міністерства внутрішніх справ України, що забезпечують безпеку дорожнього руху (до 01.01.2015 з перевізників-резидентів, які сплатили збір за першу реєстрацію транспортного засобу згідно з Податковим кодексом), плата за проїзд автомобільними дорогами України справляється лише у разі перевищення встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів (стаття 8 Закону № 1212).

Для правильності визначення вказаних параметрів, а отже, і правильності визначення суми єдиного збору, пункти пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення мають бути обладнані відповідними габаритно-ваговими комплексами. Встановлено, що станом на 01.09.2015 на вказаних пунктах пропуску **наявні 22 габаритно-вагових комплекси** для контролю відповідності фактичної загальної маси транспортного засобу та осьових навантажень, та/або габаритних параметрів задекларованим показникам, з них **працюють лише 18 комплексів на 10 пунктах пропуску** з 81 діючого автомобільного пункту пропуску. **Таким чином, в Україні лише 12 відс. автомобільних пунктів пропуску забезпечені працюючими габаритно-ваговими комплексами.**

Крім того, на пунктах пропуску ДФС Львівської митниці: "Смільниця-Кросценко", "Грушів-Будомеж" та "Угринів-Долгобичув"

<sup>17</sup> Набула чинності з 01.06.2012.

контрольне зважування транспортних засобів здійснюється на вагах контролюючих служб Польщі.

За результатами опрацювання аналітичних відомостей щодо стану вітчизняних габаритно-вагових комплексів встановлено, що **більшість із них мають застаріле програмне забезпечення, що не забезпечує автоматичного внесення результатів зважування транспортних засобів до Єдиної автоматизованої інформаційної системи митного оформлення**<sup>18</sup>.

Водночас встановлено, що в деяких випадках під'їзні шляхи до та після вагових комплексів перебувають у неналежному стані, що також **призводить до отримання недостовірних вагових параметрів**. Герметизація стиків вагових платформ і систем дренажу та водовідведення або відсутні, або виконані неналежним чином, **що призводить до неприцездатності вагових комплексів**.

У зв'язку з цим працівники митних постів розрахунок ваги вантажних автомобілів і вантажу, який вони перевозять, здебільшого здійснюють виключно **на підставі документів**.

Крім того, на більшості митних постів відсутні сертифіковані комплекси для визначення габаритних параметрів вантажних автомобілів, внаслідок чого працівники митних постів визначають довжину і ширину вантажних автомобілів за допомогою стандартної виміральної рулетки, а висоту – візуально.

Контроль за повнотою сплати частини єдиного збору, який нараховується за проїзд автомобільними шляхами України, проводиться працівником митного посту методом звірки даних про плановий (вказаний в постійному або тимчасовому дозволі на в'їзд) і фактичний пробіг (за даними спідометра) автомобіля територією України. **Встановлено, що ні центральний апарат ДФС, ні митні органи не здійснюють збору та узагальнення інформації щодо сум частини єдиного збору, який нараховується за проїзд автомобільними шляхами України, та кількості нерезидентів, які їх сплатили**. Так, під час контрольного заходу на Чернігівській митниці ДФС дані про кількість нерезидентів, яким нараховувалась плата за проїзд автомобільними дорогами у 2013–2014 роках і I півріччі 2015 року, зміг надати лише **один митний пост із п'яти ("Грем'яч")**, на Харківській митниці ДФС – **один із трьох ("Гоптівка")**.

З метою нарахування єдиного збору інформація про вагу транспортного засобу та, у разі необхідності, про його габаритні параметри та маршрут слідування вноситься в базу програмно-інформаційного комплексу "Квитанція МД-1", що входить до складу ПІК "Інспектор 2006". Зазначений програмний комплекс дає можливість в автоматичному режимі проводити розрахунок єдиного збору з урахуванням поточного курсу національної валюти на момент проведення митного оформлення вантажу.

---

<sup>18</sup> Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Держмитслужби України затверджено наказом Держмитслужби від 04.11.2010 № 1341.

Як вже зазначалося, **чинним законодавством, яке регулює справляння єдиного збору, не передбачено проведення документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти нарахування та сплати ними єдиного збору, у зв'язку з чим контрольно-перевірочна робота з цих питань ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) у дослідженому періоді не проводилась, а також не ініціювалась підготовка пропозицій щодо їх законодавчого врегулювання.**

Водночас слід зазначити, що згідно з Переліком кодів бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 "Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету", **справляння єдиного збору (за актами перевірок) закріплено за ДПС.** Крім того, зазначена постанова містить посилення на центральні органи виконавчої влади, що припинили свою діяльність у зв'язку з адміністративною реформою, зокрема на ДПС і Держмитслужбу, а тому потребує відповідного нормативного врегулювання.

Встановлено, що протягом дослідженого періоду ДФС (Міндоходів) **була проведена лише одна перевірка своїх територіальних органів з питань повноти нарахування та сплати єдиного збору, результати якої виявили недостатній контроль у цій сфері.**

Заходи з проведення внутрішніх аудитів (перевірок) планувалися на підставі пропозицій структурних підрозділів ДФС (Міндоходів), при цьому аналізувалась система управління ризиками та фактори, які негативно впливають на виконання дохідної частини державного бюджету. Враховуючи, що питома вага єдиного збору в загальних обсягах надходжень до державного бюджету, що справляються митницями, становить незначну частину, **ймовірність включення у план внутрішніх перевірок питання дотримання територіальними органами ДФС (Міндоходів) законодавства з питань справляння єдиного збору була мінімальною.**

Так, наприклад, при плануванні перевірки на Харківській митниці ДФС (Міндоходів) враховувалось, що індикативний показник надходжень єдиного збору за січень – грудень 2014 року становив 0,58 млн грн, лише 0,0077 відс. загального показника надходження податків і зборів цієї митниці; за січень – травень 2015 року на Одеській та Київській митницях ДФС індикативний показник надходжень єдиного збору становив 11,3 млн грн і 4,8 млн грн, питома вага – 0,0017 відс. і 0,00036 відс. загального обсягу надходжень відповідно. У зв'язку з цим питання додержання законодавства працівниками згаданих митниць при справлянні єдиного збору не досліджувалось.

Водночас при плануванні перевірки на Волинській митниці ДФС враховувалося, що питома вага єдиного збору за січень – травень 2015 року становила 3,6 відс. загального обсягу надходжень, тому до плану перевірки було включено питання додержання законодавства працівниками цієї митниці при справлянні єдиного збору. Слід зазначити, що за результатами перевірки повноти нарахування та сплати єдиного збору на Волинській митниці ДФС за

**перше півріччя 2015 року** фахівцями ДФС було встановлено **19 фактів несплати** перевізниками складової єдиного збору – за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів у загальній сумі **7,1 тис. грн**, що є **порушенням вимог Закону № 1212 та Порядку № 1569**.

Аналіз матеріалів внутрішніх перевірок, проведених ДФС (Міндоходів) протягом 2013–2014 років та I півріччя 2015 року, під час яких перевірялись питання організації митного контролю та митного оформлення товарів, транспортних засобів (питання дотримання законодавства при справлянні єдиного збору не перевірялось), свідчить про наявність недоліків у роботі окремих митних органів, внаслідок яких існують ризики недотримання вимог законодавства при нарахуванні єдиного збору, зокрема встановлено:

- на митному посту "Алчевськ" (Луганська митниця ДФС) територія місця доставки товарів для автомобільного транспорту не забезпечена ваговимірювальними пристроями; відсутні відмітки митниць призначення щодо пропуску за межі України 21 транспортного засобу; наявні випадки викривлення відомостей щодо виїзду посадових осіб митниці для здійснення митних формальностей у тимчасові зони митного контролю (перевірка проведена відповідно до розпорядження Міндоходів від 08.10.2013 № 331-р);

- на Південній митниці Міндоходів за січень-жовтень 2013 року неналежне заповнення журналів обліку контейнерів на митних постах "Іллічівськ", "Григорівка" (перевірка проведена відповідно до розпорядження Міндоходів від 25.10.2013 № 335-р);

- на Львівській (перевірка проведена відповідно до розпорядження ДФС від 23.01.2015 № 16-р) та Одеській митницях ДФС (перевірка проведена відповідно до розпорядження ДФС від 03.06.2015 № 144) неналежне ведення Електронного журналу обліку контейнерів, зокрема щодо повноти та своєчасності внесення інформації до нього;

- на Закарпатській митниці у матеріалах митного оформлення відсутні документи зважування транспортних засобів на митних постах "Ужгород" та "Тиса" (перевірка проведена відповідно до розпорядження ДФС від 11.06.2015 № 161-р);

- на Львівській митниці ДФС у зоні діяльності митного поста "Запитів" відсутній належний контроль за виконанням посадовими особами підрозділів митного оформлення митних формальностей більше ніж у 1600 випадках. Перегляд записів відеокамер з 03.04.2015 по 09.06.2015 свідчить, що у зоні діяльності митного поста "Рава – Руська" під час перевірки малотоннажних транспортних засобів з наявним вантажем не здійснювалось жодних оформлень; станом на 01.06.2015 відсутні відмітки митниць призначення про пропуск за межі України 4 200 транспортних засобів. Разом з тим здебільшого вагові характеристики визначаються працівниками митниць візуально або шляхом порівняння вагових характеристик; за 4 місяці 2015 року 27 транспортних засобів оформлено у режимі "транзит", термін перебування яких на митній території України минув (перевірка проведена відповідно до розпорядження ДФС України від 14.06.2015 № 160-р).

Отже, визначення основних параметрів, від яких залежить розмір єдиного збору (вага, габарити транспортних засобів та відстань їх проїзду автомобільними шляхами), у ручному режимі без наявності належного обладнання створює ризики отримання некоректних або недостовірних даних, що впливає на повноту надходження коштів єдиного збору до державного бюджету. Крім того, зазначене є стримуючим фактором для прискорення транспортного та товарного потоків через державний кордон України.

Крім того, внаслідок недосконалості законодавства органами ДФС (Міндоходів) не проводились документальні перевірки суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти нарахування та сплати ними єдиного збору.

Разом з тим ДФС (Міндоходів) у дослідженому періоді було проведено лише одну перевірку, під час якої вивчалось питання дотримання законодавства працівниками митниць при справлянні зазначеного збору. Водночас аналіз матеріалів внутрішніх перевірок, проведених ДФС (Міндоходів), під час яких перевірялись питання організації митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів, свідчить про наявність недоліків у роботі окремих митниць, унаслідок яких існували ризики недотримання вимог законодавства при нарахуванні єдиного збору.

#### *3.4. Оцінка стану координації діяльності державних органів, пов'язаної із справлянням єдиного збору*

Згідно із статтею 4 Закону №1212 координація діяльності органів державної влади, пов'язаної із забезпеченням справляння єдиного збору, здійснюється **центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику**, а координація діяльності державних контролюючих органів із справляння єдиного збору **безпосередньо у пунктах пропуску** через державний кордон України - **відповідними органами доходів і зборів**.

Крім того, частиною першою статті 319 Митного кодексу передбачено, що товари, які переміщуються через митний кордон України, крім митного, можуть підлягати державному санітарно-епідеміологічному, ветеринарно-санітарному, фітосанітарному, екологічному та радіологічному контролю. У пунктах пропуску через державний кордон України зазначені види державного контролю (крім радіологічного) здійснюються органами доходів і зборів у формі попереднього документального контролю на підставі інформації, отриманої від державних органів, уповноважених на здійснення цих видів контролю, з використанням засобів інформаційних технологій.

Органи доходів і зборів взаємодіють з державними органами, уповноваженими на здійснення зазначених видів контролю, координують їх роботу у **пунктах пропуску** через державний кордон і в зонах митного

контролю на митній території України в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими законами України.

Встановлено, що з метою реалізації зазначених вимог законодавства Держмитслужбою укладено угоди про інформаційне співробітництво, погоджено реквізити даних щодо заборони, обмеження та форми обміну інформацією з Міністерством охорони здоров'я, Міністерством екології та природних ресурсів, Міністерством аграрної політики та продовольства. Інформація, яка надається зазначеними міністерствами в електронному вигляді, інтегрована в бази даних ДФС (Міндоходів, Держмитслужби) та використовується під час здійснення попереднього документального контролю в пунктах пропуску.

Крім того, з метою здійснення документального контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень 31.01.2014 укладено Угоду про міжвідомче та інформаційне співробітництво між Міністерством доходів і зборів України та Міністерством інфраструктури України, а також підписано Протокол № 1 про обмін інформацією між Міністерством доходів і зборів та Державною інспекцією України з безпеки на наземному транспорті.

Перевіркою встановлено, що у пунктах пропуску на державному кордоні **України свої функції виконують безпосередньо представники ДФС та Держприкордонслужби**. Проте розпорядчі документи зазначених служб щодо обміну інформацією про транспортні засоби, які перетнули державний кордон України, відсутні, внаслідок чого існують розбіжності між даними цих служб щодо кількості таких засобів у дослідженому періоді.

На сьогодні контрольні органи, що здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний контроль окремих товарів та контроль за переміщенням культурних цінностей, **практично виведені з пунктів пропуску**.

**Державні органи, які здійснюють інші види контролю, крім митного та прикордонного, на сьогодні розташовані поза межами митних постів.**

Згідно з пунктом 9 Порядку № 1569 відповідно до переліку товарів, які підлягають державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю), та поданих товаросупровідних (товаротransпортних) документів **посадова особа митного органу визначає вид(и) та форму проведення державного контролю** (попередній документальний контроль посадовою особою митного органу або державний контроль посадовою особою контролюючого органу).

*Довідково. За інформацією ДФС, на сьогодні посадові особи митних органів здійснюють попередній документальний контроль практично у 95 відс. випадків ввезення через пункти пропуску товарів на територію України. У результаті запровадження Україною в пунктах пропуску попереднього документального контролю час проходження державного кордону транспортними засобами з товарами зменшився на 15 хвилин. Середній час здійснення митних формальностей у пунктах пропуску для автомобільного сполучення становить близько 40 хвилин.*

Відповідно до Порядку збору, оновлення та подання до Міністерства фінансів України інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль<sup>19</sup> (далі – Інформація про укомплектованість), Держмитслужба, Міндоходів, а тепер ДФС щокварталу мають надавати відповідну інформацію до Мінфіну (табл. 3).

*Довідково.* Пунктом 3 Порядку збору, оновлення та подання до Міністерства фінансів України інформації про укомплектованість передбачено, що з метою уникнення зайвого витрачання бюджетних коштів Держмитслужба здійснює аналіз обсягів і категорій (номенклатури) товарів, митне оформлення яких здійснюється в місцях розташування підрозділів митних органів, для визначення доцільності/недоцільності забезпечення цих місць спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль, інформація про доцільність/недоцільність забезпечення місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами інших контрольних органів заноситься до єдиної форми обліку разом з інформацією про їх укомплектованість.

Таблиця 3

**Укомплектованість місць розташування підрозділів митного оформлення спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль**

Вид контролю	Кількість працівників станом на:											
	01.01.2013			01.01.2014			01.01.2015			01.07.2015		
	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%	План	Факт	%
Санітарно-епідеміологічний	199	126	63,3	204	123	60,3	192	115	59,9	172	100	58,1
Ветеринарний	176	149	84,7	208	168	80,8	196	159	81,1	193	157	81,3
Фітосанітарний	239	218	91,2	254	225	88,6	241	214	88,8	250	211	84,4
Радіологічний та екологічний	324	270	83,3	334	275	82,3	321	264	82,2	298	244	81,9

Інформація, наведена в табл. 3, свідчить, що укомплектованість місць розташування підрозділів митного оформлення спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом "єдиного офісу", з кожним роком зменшується.

За інформацією ДФС, у разі відсутності у місці розташування підрозділів митного оформлення окремих спеціалістів, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний або екологічний контроль, такі спеціалісти викликаються з інших, найближчих

<sup>19</sup> Затверджений спільним наказом Міністерства аграрної політики України, Державної митної служби України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 24.02.2010 № 149/162/82/97 "Про встановлення єдиної форми обліку укомплектованості місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом "єдиного офісу", зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 28.04.2010 за № 308/17603.



місць митного оформлення, що призводить до збільшення терміну оформлення митних формальностей.

За результатами перевірки встановлено, що **інформацію про укомплектованість за IV квартал 2014 року, I та II квартали 2015 року надано ДФС до Мінфіну лише 21.08.2015, тобто під час перевірки, що проводилась Рахунковою палатою.** Отже, Мінфін не здійснював контролю за своєчасністю надання ДФС інформації про укомплектованість, не проводив її аналізу та не визначав доцільності розташування спеціалістів, які здійснюють відповідні види контролю в підрозділах митного оформлення, що не сприяє забезпеченню належного контролю за безпечністю ввезених в Україну товарів та транспортних засобів.

Таким чином, координація роботи державних органів, які проводять санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний або екологічний контроль, здійснювалась ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) переважно шляхом обміну інформацією.

#### **4. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ТА ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СПРАВЛЯННЯ ЄДИНОГО ЗБОРУ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ**

Для багатьох держав перевезення транзитних вантажів через свою територію стало важливим джерелом експорту послуг, валютних надходжень до бюджету, створення додаткових робочих місць. **На сьогодні Україна опинилась між двома митними зонами – Європейським Союзом та єдиним митним простором Росії, Білорусі і Казахстану, що вимагає приведення митно-логістичних технологій у відповідність з міжнародними нормами.**

Слід зазначити, що 04.11.2015 Верховною Радою України було прийнято Закон України № 745 "Про ратифікацію Протоколу про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі", що набуває чинності з 06.12.2015. Головними цілями ратифікації Протоколу є **зменшення часу та вартості митного контролю, підвищення прозорості та ефективності операцій державних органів**, збільшення торговельних потоків, державних доходів і прямих іноземних інвестицій, зниження рівня корупції, розширення співпраці між учасниками приватного та державного секторів, поліпшення розвитку малого та середнього бізнесу тощо.

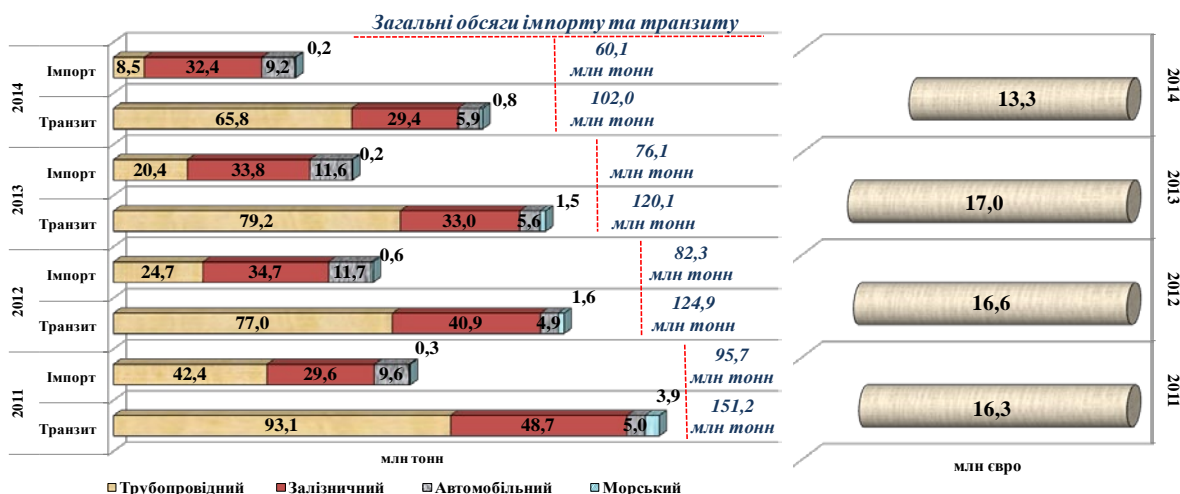
Транспортна система України спроможна забезпечити стале зростання транзитних перевезень, а отже, давати додаткові стабільні доходи до державного бюджету. На території України функціонує транспортна мережа<sup>20</sup>, до складу якої входять близько 20,9 тис. км залізниць (взаємодіє із залізницями 7 сусідніх країн, де функціонує 40 міжнародних залізничних переходів) та 160 тис. км автодоріг, майже 1,6 тис. км внутрішніх судноплавних водних шляхів. Проте **невідповідність умов транзитних перевезень в Україні**

---

<sup>20</sup> За даними Держстату, без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та зони АТО в Донецькій і Луганській областях.

міжнародним вимогам щодо екологічності, швидкості, неперервності, забезпечення цілості вантажів, тарифів і цін на послуги не сприяє не тільки їх зростанню, але й навіть стабілізації в існуючих обсягах. Інформацію про обсяги імпорту, транзиту вантажів за окремими видами транспорту та надходження єдиного збору протягом 2011–2014 років наведено на діаграмі 1.

Діаграма 1. Обсяги імпорту, транзиту вантажів за окремими видами транспорту та надходження єдиного збору протягом 2011–2014 років



Аналіз динаміки імпорту та транзитних перевезень протягом 2011–2014 років виявив, що їх обсяги постійно зменшуються. За три роки імпорт вантажів зменшився на **38,6 відс.**, або на 31,6 млн тонн, транзитні перевезення – на **32,5 відс.**, або на 49,2 млн тонн. Значне скорочення загального обсягу імпорту відбулось за рахунок **різкого скорочення ввезення вантажів трубопровідним транспортом**, що зменшились у 2014 році майже в **5 разів** відносно показника 2011 року, при цьому обсяги ввезення залізничним та автомобільним транспортом суттєво не змінювались. Якщо не враховувати трубопровідний транспорт, то обсяги транзитних перевезень, які здійснюються залізницею, зменшились на **39,6 відсотка**. Обсяги транзиту вантажів автомобільним транспортом протягом вказаного періоду зазнавали незначних коливань і починаючи з 2013 року дещо зростали. Так, у 2013 році транзит вантажів збільшився на 14,3 відс. щодо обсягів 2012 року, в 2014 році – на 5,4 відс. від показників 2013 року.

Зважаючи на рівень надходжень єдиного збору протягом 2011–2014 років (740,7 млн грн, або 63,2 млн євро за середньорічним курсом<sup>21</sup>), розрахунково з **кожної тонни імпортованих та транзитних вантажів**, перевезених автомобільним та залізничним видами транспорту за вказаний період, до державного бюджету сплачувалося в середньому лише **2,1 грн, або 0,18 євро**. Отже, державні органи (Мінфін, Мінінфраструктури, Мінекономіки) на

<sup>21</sup> Середньорічний курс євро, розрахований за щоденними офіційними курсами Національного банку України у досліджених періодах становить: 2011 рік – 11,1 грн; 2012 рік – 10,3 грн; 2013 рік – 10,6 грн; 2014 рік – 15,7 гривень.

практиці не забезпечили оцінки економічного потенціалу транспортної та транзитної системи України, внаслідок чого надходження до державного бюджету від їх використання залишаються мізерними.

Аналіз динаміки транзитних перевезень у розрізі країн, які є основними транзитерами, свідчить, що протягом 2014 року обсяг транзитних перевезень вантажів всіма видами транспорту, що прямували з Російської Федерації (86 відс. загального обсягу), зменшився на 14,5 млн тонн, або на 14 відс. відносно показника 2013 року, та з інших східних країн, зокрема, Казахстану (2,5 відс.), – на 2,6 млн тонн, або на 51 відс., Узбекистану (0,1 відс.) – на 0,2 млн. тонн, або на 59 відсотків. Разом з тим зменшився обсяг транзитних перевезень у зворотному напрямку.

Криза в економіці та складна ситуація на сході країни негативно позначились на узагальнених показниках транзитних переміщень. Однак серед головних причин скорочення транзитних потоків слід виділити **стрімкий розвиток транспортної інфраструктури країн-конкурентів** (Білорусі, країн Прибалтики, Російської Федерації) та **низький рівень розвитку в Україні інфраструктури державного кордону, низьку пропускну спроможність прикордонних пунктів пропуску та відносно високу вартість послуг** (портові збори, тарифи вантажопереробки тощо), **складну та тривалу процедуру проходження кордону, простої на кордоні**. Як наслідок, українська територія дедалі менше користується увагою відправників транзитних вантажів з країн ЄС та СНД.

Встановлено, що протягом дослідженого періоду у пунктах пропуску на державному кордоні України безпосередньо виконували свої функції працівники ДФС (Міндоходів, Держмитслужби) та Держприкордонслужби, а державні органи, які здійснюють інші види контролю, крім митного та прикордонного, розташовані поза межами пунктів пропуску, отже, **стягнення митними органами єдиного збору за проведення державних видів контролю в пунктах пропуску, за відсутності таких служб у пунктах пропуску, є необґрунтованим**. У цій ситуації митні органи в пунктах пропуску фактично стягують не єдиний збір, а **збір за проведення митних процедур**.

*Довідково. Підпунктом 4.3 пункту 4 статті 7 розділу I Протоколу про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі передбачено, що кожен член зосереджує митний контроль та, наскільки це можливо, інші відповідні види контролю на кордоні, на вантажах з високим рівнем ризику і прискорює випуск вантажів із низьким рівнем ризику. Будь-який член також може довільно обрати вантажі для здійснення таких видів контролю в рамках системи управління ризиками.*

Як відомо, відповідно до статті 1 Закону № 1212 складовою єдиного збору, зокрема, є плата за здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України **санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю товарів** (у тому числі у формі попереднього документального контролю) та **радіологічного контролю товарів і транспортних засобів**. Проте ставки єдиного збору, встановлені в статті 5 Закону № 1212, не диференційовані за видами застосування контролю до транспортних засобів та вантажу. Отже, незалежно від того,

який вид контролю буде застосований, за здійснення контролю, наприклад, одного вагона чи контейнера, в якому перевозяться токсичні хімічні та інші небезпечні або радіоактивні речовини, та одного вагона чи контейнера з продуктовими або промисловими товарами **ставка єдиного збору однакова та становить 2 євро.**

Так, за даними Мінінфраструктури протягом 2013–2014 років та I півріччя 2015 року тільки залізницею державний кордон перетнули (ввезення, транзит) 4 830,1 тис. од. залізничних вантажних вагонів та 208 тис. од. контейнерів, ввезено близько 169 млн тонн товарів, у тому числі у режимі імпорту – 91,9 млн тонн та транзиту – 77,2 млн тонн. Із вказаної кількості транспортних засобів близько 1 020 тис. од., або **21 відс. залізничних вагонів**, та 22 тис. од., або **11 відс. контейнерів, перевозили небезпечні вантажі.** Всього територією України в митному режимі транзиту було перевезено **32,1 млн тонн небезпечних вантажів** (915 тис. вагонів та 18 тис. контейнерів).

Встановлено, що з часу запровадження єдиного збору у пунктах пропуску (майже протягом 15 років) **ставки збору не переглядались.** Як вже зазначалось, частиною п'ятою статті 2 Закону № 1212 передбачено, що **єдиний збір не може перевищувати вартості витрат**, пов'язаних із здійсненням митного під час транзиту, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного та екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, та витрат, пов'язаних з відновленням автомобільних доріг.

Зазначені норми Закону № 1212 стосовно **розміру єдиного збору в частині компенсації витрат держави за проведення всіх видів контролю у пунктах пропуску через державний кордон України відповідають міжнародній практиці.**

*Довідково.* Пунктом 2 статті 6 розділу I Протоколу про внесення змін до Марракеської угоди про заснування Світової організації торгівлі передбачено, що збори та платежі за митне оформлення: (i) **обмежуються розміром приблизної вартості послуг, наданих або пов'язаних із відповідною спеціальною імпортною або експортною операцією;** та (ii) **не повинні бути обов'язково пов'язані з конкретною імпортною або експортною операцією за умови, що вони стягуються за послуги, які тісно пов'язані з митним оформленням товарів.**

Частиною шостою статті 2 Закону № 1212 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.**

На сьогодні відсутні рішення Уряду, що визначали б державний орган, на який Кабінетом Міністрів України покладено здійснення такого контролю. Проте, оскільки **Мінфін** відповідно до свого Положення<sup>22</sup> відповідає за забезпечення, формування та реалізацію державної бюджетної політики, єдиної державної податкової і митної політики, **контроль у частині відповідності ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів мало б здійснювати зазначене Міністерство.**

---

<sup>22</sup> Відповідно до пункту 3 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375.

В ході контрольного заходу з'ясовано, що **Мінфіном, Мінекономрозвитку, Мінінфраструктури, ДФС** (Міндоходів, Держмитслужбою) та іншими державними органами **не проводився аналіз та розрахунки відповідності ставок єдиного збору вартості послуг щодо здійснення видів контролю у пунктах пропуску через державний кордон України, визначених Законом № 1212.**

На сьогодні ДФС, Державна екологічна інспекція України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, які відповідальні за здійснення відповідних видів контролю вантажів та транспортних засобів, що перетинають державний кордон України, **на практиці не здійснюють обліку витрат з надання ними послуг під час проведення такого контролю.**

Разом з тим ДФС (Міндоходів, Держмитслужбою) **не велося обліку надходжень єдиного збору у розрізі його складових** (плати за здійснення передбачених законодавством видів контролю товарів і транспортних засобів; плати за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України; плати за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів).

У зв'язку з цим під час дослідження контрольною групою Рахункової палати проведено тільки **розрахунок середніх витрат на утримання працівників, які здійснюють у пунктах пропуску через державний кордон України митний при транзиті вантажів і транспортних засобів, всі види попереднього документального контролю, а також екологічний та радіологічний контроль** товарів і транспортних засобів за даними ДФС і Держекоінспекції<sup>23</sup> за підсумками 2013–2014 років (табл. 4). Відомості щодо чисельності працівників органів Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, які здійснюють санітарний, ветеринарний та фітосанітарний контроль, та витрат на їх утримання відсутні.

Таблиця 4

**Середні витрати на утримання працівників державних органів, які здійснювали належні види контролю вантажів і транспортних засобів, за підсумками 2013–2014 років**

Орган контролю	Вид контролю	Середня чисельність працівників, що здійснюють контроль (чол.)	Середні витрати на утримання (тис. грн)
ДФС	Митний та всі види попереднього документального	7 619	620 923,0
Держекоінспекція	Радіологічний та екологічний	774*	24 408,4
<b>Всього</b>		<b>8 392</b>	<b>645 331,4</b>

\*Держекоінспекцією надана інформація про кількість працівників, які здійснюють екологічний і радіологічний контроль транспортних засобів і вантажів у пунктах пропуску через державний кордон України та в зоні діяльності митниць відправлення та призначення.

<sup>23</sup> Лист Держекоінспекції від 16.10.2015 № 2/4-6/22502/5-15.

Таким чином, середньорічні (за 2013–2014 роки) надходження єдиного збору в розмірі 194,2 млн грн<sup>24</sup> становили лише **30 відс. середньої вартості витрат**, пов'язаних з проведенням **тільки митного** при транзиті вантажів і транспортних засобів, **всіх видів попереднього документального, радіологічного та екологічного контролю** вантажів і транспортних засобів (645,3 млн гривень).

**Отже, діючі ставки єдиного збору не забезпечують навіть компенсації витрат держави на проведення митного контролю при транзиті вантажів і транспортних засобів, всіх видів попереднього документального, радіологічного та екологічного контролю вантажів і транспортних засобів.**

Водночас постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1348 "Деякі питання надання послуг Державною ветеринарною та фітосанітарною службою, органами та установами, що належать до сфери її управління" затверджено перелік платних послуг, які надаються регіональними службами державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду на державному кордоні та транспорті, і установами, що належать до сфери управління Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, з питань ветеринарної медицини. Розміри плати за зазначені послуги затверджено наказом Мінагрополітики від 13.02.2013 № 96, зареєстрованим у Мін'юсті 07.03.2013 за № 381/22913.

*Довідково. Розмір плати за інспектування ветеринарно-санітарного стану одного транспортного засобу, наприклад, автомобіля, автопричепа становить 50,05 грн, контейнера – 50,05 грн, вагона – 88,76 гривень. Розмір плати за одну послугу (незалежно від кількості партій) з ветеринарно-санітарного огляду харчових продуктів, у тому числі необроблених продуктів тваринного походження при проведенні розширеного ветеринарно-санітарного контролю, залежить від ваги вантажу, наприклад огляд до 1 тонни зазначеного вантажу коштує 305,95 грн, від 1 до 20 тонн – 521,49 грн, від 1 до 50 тонн – 599,16 гривень.*

**Отже, у разі необхідності проведення ветеринарно-санітарного контролю перевізник повинен сплатити не тільки єдиний збір, що має компенсувати державі фактичні витрати на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, зазначених у Законі № 1212, а ще й окрему плату за здійснення цього виду контролю як транспортного засобу, так і вантажу.** Запровадження додаткових платежів за проведення окремих видів контролю на державному кордоні знижує привабливість території України для транзитерів та перевізників.

**Згідно з положеннями Закону № 1212 до структури єдиного збору входить плата за проїзд транспортними засобами автомобільними дорогами.** Аналогічні за своєю суттю збори (платежі) справляються у більшості країн світу і розглядаються як одне із джерел фінансування інфраструктурних проектів, пов'язаних з утриманням та будівництвом доріг. Проте, як свідчить загальносвітова практика, такі збори (платежі) справляються окремо як плата за проїзд іноземним автотранспортом автомобільними дорогами країни.

---

<sup>24</sup> Надходження єдиного збору у 2013 році становили 180 163,4 тис. грн, у 2014 році – 208 165,4 тис. гривень.

Крім того, особливістю вітчизняного підходу до справляння плати за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами є те, що до об'єктів справляння відносяться не всі транспортні засоби, а лише вантажні автомобілі і автобуси, а розмір нарахованої плати залежить від вагових (габаритних параметрів) автотранспорту і протяжності маршруту слідування.

Проте у більшості країн ЄС плата (збір) за користування автомобільними дорогами стягується з усіх транспортних засобів, які перетинають кордон, включаючи легкові автомобілі і мотоцикли. Хоча в цілому вартість проїзду може залежати не лише від типу транспортного засобу (автобус, автомобіль, мотоцикл) і терміну перебування в країні, а також від маршруту слідування і факту використання складних інфраструктурних споруд (тунелі, мости, автобани). Частина країн, такі як Андора, Боснія і Герцеговина, Кіпр, Ліхтенштейн, Люксембург, Мальта, Марокко, Фінляндія та Естонія плати за користування дорогами не вводили взагалі.

*Довідково. В Австрії перебування легкового автомобіля (менше 3,5 тонн), зареєстрованого за межами країни, строком на один рік коштує 84,4 євро, в Чехії – 63,0 євро, в Швейцарії – 83,0 євро, в Словачії – 50 євро. В Данії і Швеції при проїзді через окремі мости плата становить 20–30 євро (залежно від габаритів), в Ірландії за користування тунелями сплачується 2 євро, в Голандії за проїзд через Кіль-Туннель – 1,5 євро. Користування автобанами в Італії коштує 5–8 євро за 100 км залежно від ділянки доріг, в Іспанії 2–37 євро, Польщі – 8–18 злотих за 100 км.*

**У більшості країн внесення плати за користування автомобільними дорогами здійснюється шляхом придбання спеціальної карти (віньєтки), яку можна купити на митниці, на АЗС, у офіційних дилерів або через Інтернет.** Така карта наклеюється на лобове скло і контроль за її наявністю покладено не на митну службу, а на поліцію. У випадку відсутності віньєтки на власників транспортного засобу накладається штраф, розмір якого коливається від 100 до 500 євро залежно від країни.

Режим справляння платежів за користування дорогами може бути визначений міждержавними угодами, якими врегульовані двосторонні взаємовідносини країн з питань транспортного сполучення. Більшість таких документів передбачає звільнення автомобільного вантажного транспорту країн-партнерів від сплати зборів за користування автомобільними дорогами, що відповідає діючим нормам Закону № 1212.

За даними Мінінфраструктури, на сьогодні Україною підписано 46 міжнародних угод, серед яких лише 6 не містять положень про взаємну відмову від нарахування зборів на утримання автомобільних доріг. До таких країн відносяться Австрія, Болгарія, Вірменія, Італія, Киргизстан, Німеччина, Сан-Маріно, Швейцарія, Швеція (додаток 2).

Встановлено, що **ДФС не систематизується інформація щодо співвідношення транспортних засобів окремих країн у структурі вантажопотоків та не здійснюється аналіз втрат державного бюджету у результаті дії міжнародних угод з питань автоперевезень, необхідна для цього інформація не накопичується в базах даних і не узагальнюється.**

Аналіз отриманих від Мінфіну, Мінінфраструктури<sup>25</sup>, Мінекономрозвитку<sup>26</sup> та ДФС матеріалів з питань удосконалення справляння єдиного збору з огляду на світовий досвід свідчить про **відсутність єдиного комплексного підходу щодо вирішення зазначеного питання. Позиція кожного окремого державного органу базувалась на відомчій оцінці перспектив справляння цього збору і не враховувала інших його аспектів.** Так, Мінфіном та Мінекономрозвитку взагалі не вивчалась практика інших країн із справляння платежів, що за своєю суттю відповідають єдиному збору, з метою збільшення надходжень єдиного збору до державного бюджету та спрямування їх на стимулювання розвитку транспортної галузі.

ДФС пропонує відмінити єдиний збір, обґрунтовуючи це незначними сумами його надходжень, суттєвим ускладненням при митному оформленні вантажів та транспортних засобів, а також значними витратами на його адміністрування.

Водночас з метою втілення європейського досвіду та мобілізації додаткових коштів до державного бюджету Мінінфраструктури було підготовлено проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України", яким запропоновано, зокрема, доповнити перелік видів транспорту, з яких сплачується єдиний збір в частині плати за користування дорогами, автомобілями масою до 3,5 тонн, що зареєстровані за межами України, з урахуванням терміну перебування останніх на митній території України (запропоновані ставки: один день – 2 євро, сім днів – 7 євро, місяць – 25 євро, три місяці – 55 євро, шість місяців – 120 євро, один рік – 200 євро), а також збільшити зазначену плату для вантажних автомобілів та автобусів у 2 рази.

**Проведені контрольною групою Рахункової палати розрахунки можливих надходжень єдиного збору до державного бюджету у разі запровадження справляння єдиного збору з автомобілів масою до 3,5 тонн, що зареєстровані за межами України, свідчать, що у разі прийняття зазначеного проекту закону до державного бюджету можливо залучити розрахунково близько 2,5 млрд гривень.**

*Довідково. Розрахунок додаткових надходжень до державного бюджету єдиного збору в частині плати за користування дорогами здійснено з огляду на середню кількість автомобілів вагою до 3,5 тонн, які заїжджали на митну територію України протягом 2013–2014 років, за даними митної статистики ДФС – 15 290 422 од. (2013 рік – 16 128 840 од., 2014 рік – 14 452 004 одиниць).*

*Оскільки інформація про середній термін перебування легкових автомобілів у перевірених державних органах відсутня, для розрахунку взято термін перебування в Україні (в середньому 1 автомобіля) – 7 днів (взятий із урахуванням середнього часу перебування туристів на відпочинку, а також середнього терміну переїзду автомобілем через Україну транзитом до європейських країн і у зворотному напрямку, що становить мінімум 2 дні).*

*Згідно із законопроектом ставка плати за користування автомобільними дорогами з урахуванням терміну перебування в Україні – 7 євро. Офіційний курс Національного банку України станом на 01.07.2015 – 23,67 грн за 1 євро.*

***Сума надходжень = 15 290 422 x 7 x 23,67 = 2 533 470 тис. грн.***

<sup>25</sup> Лист Мінінфраструктури від 26.10.2015 № 5534/12/14-15.

<sup>26</sup> Лист Мінекономрозвитку від 20.10.2015 № 3232-01/34812-03.



Слід зазначити, що бюджетні призначення з державного бюджету на розвиток і утримання автомобільних доріг у 2015 рік становлять 3 988 289,0 тис. гривень. Отже, потенційні надходження плати за користування дорогами у разі прийняття запропонованих змін до законодавства можуть становити понад 60 відс. обсягу річного фінансування, яке заплановано на їх утримання у 2015 році.

*Довідково. Законом України від 28.12.2014 № 80 "Про Державний бюджет України на 2015 рік" передбачені видатки державного бюджету за кодами класифікації видатків та кредитування державного бюджету 3111020 "Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування" – 3 288 289,0 тис. грн, за кодом 3111090 "Розвиток дорожнього господарства областей української частини Карпатського євро регіону (зокрема доріг Мукачеве – Львів, Татарів – Кам'янець-Подільський, Стрий – Мамалига)" – 700 000,0 тис. грн. Загальна сума бюджетного фінансування – 3 988 289,0 тис. гривень.*

Вагомі додаткові надходження до бюджету можуть бути акумульовані після виконання пунктів 288 і 295 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847-р, якими передбачено до грудня 2017 року впровадження в дію правових норм<sup>27</sup>, що встановлюють платежі за користування певними видами дорожньої і залізничної інфраструктури.

**Отже, за відсутності належної координації з боку Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади не готували пропозиції щодо перегляду ставок, об'єктів справляння та складових єдиного збору. Водночас висока тарифна політика вантажопереробки, незадовільний стан та інфраструктура автомобільних доріг негативно впливали на транзитний потенціал країни, обсяги якого продовжують зменшуватись, позбавляючи Державний бюджет України значних додаткових надходжень.**

**Разом з тим в Україні справляння плати за користування автомобільними дорогами, що є частиною єдиного збору, кардинально відрізняється від міжнародної практики. Обмежена база для справляння збору і велика кількість передбачених міжнародними угодами пільг призвела до нівелювання її значення як одного з джерел утримання інфраструктурних об'єктів.**

---

<sup>27</sup> Пунктом 288 передбачено внесення змін до ряду законодавчих актів щодо впровадження плати за проїзд великовантажними транспортними засобами автомобільними дорогами державного значення відповідно до Директиви 99/62/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 17 червня 1999 року про стягнення плати з вантажних транспортних засобів за використання певної інфраструктури.

Пунктом 295 передбачено розроблення, прийняття та впровадження нормативно-правових актів з метою імплементації положень Директиви 2001/14/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 лютого 2001 року про розподіл потужностей залізничних інфраструктур та стягнення платежів за використання залізничної інфраструктури у частині створення системи рівноправного доступу до інфраструктури.

## ВИСНОВКИ

**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 контрольню-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 відсотка.** При цьому значний відсоток виконання індикативних показників у 2014 році та їх перевиконання у I півріччі 2015 року (на 8,3 відс. планового показника) було **забезпечено за рахунок стрімкого подорожчення євро.**

4.2. ДФС (Міндоходів, Держмитслужба) **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, Держмитслужба) не здійснювала на належному рівні контрольно-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 врегулювання 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.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

1. 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.

2. 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.

3. 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 методика 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.

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 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;

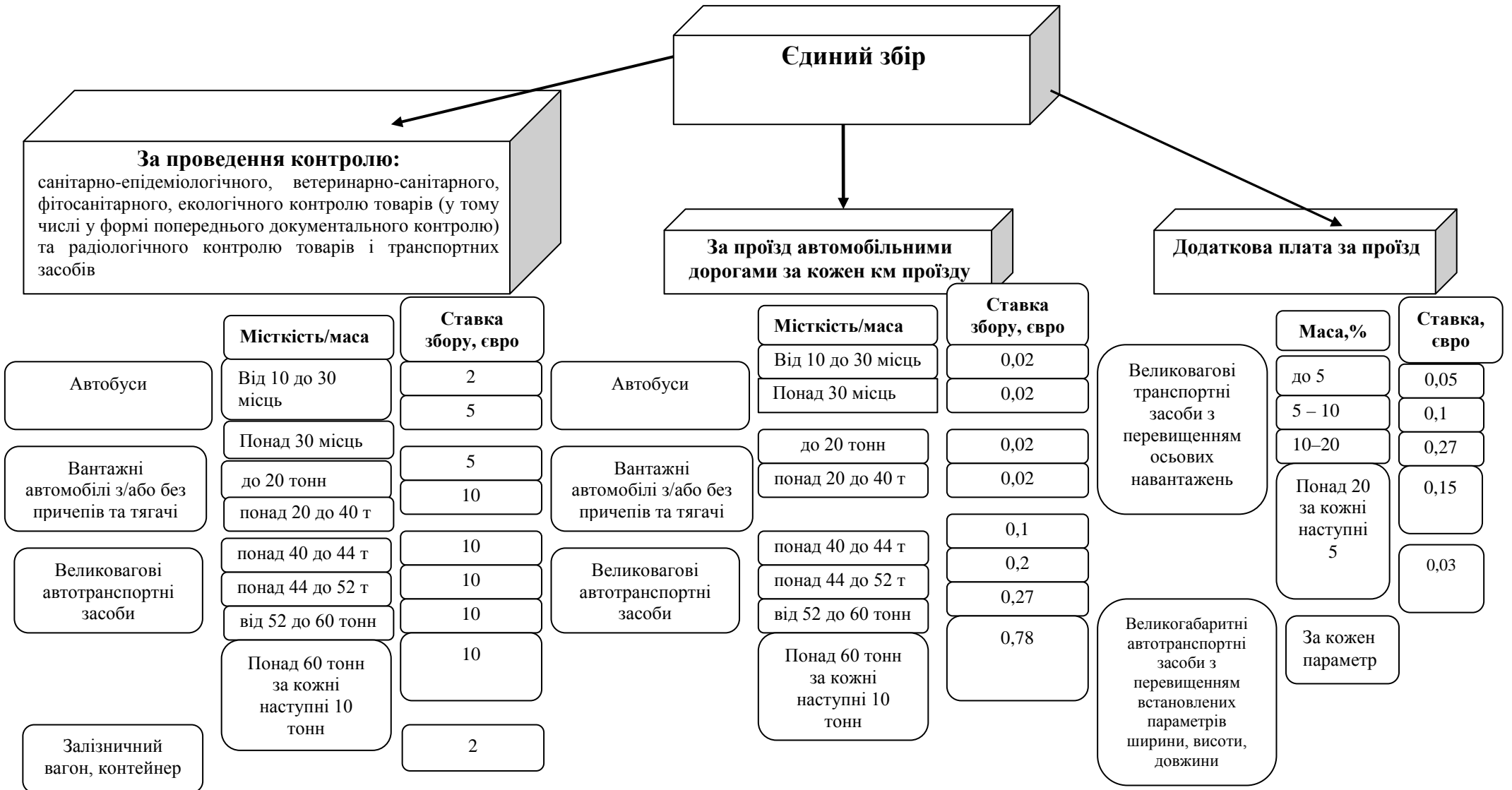
- забезпечити своєчасне надання Мінфіну інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митного оформлення спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль за принципом "єдиного офісу".

Член Рахункової палати

В.І. Невідомий



**Ставки єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України**



**Перелік країн, з якими України підписала міжурядові угоди про автотранспортне сполучення, з урахуванням позиції щодо визначення плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів країн - партнерів**

№ з/п	Країна	Плата за проїзд автомобільними дорогами України (за кожен кілометр проїзду)
1	2	3
1.	<b>Австрія</b>	<b>Нараховується</b>
2.	Азербайджан	Не нараховується
3.	Бельгія	-//-
4.	Білорусь	-//-
5.	Болгарія	<b>Нараховується</b>
6.	Боснія та Герцеговина	Не нараховується
7.	Великобританія	-//-
8.	Вірменія	<b>Нараховується</b>
9.	Греція	Не нараховується
10.	Грузія	-//-
11.	Данія	-//-
12.	Естонія	-//-
13.	Іран	-//-
14.	Іспанія	-//-
15.	Італія	<b>Нараховується</b>
16.	Казахстан	Не нараховується
17.	Кіпр	-//-
18.	Киргизстан	<b>Нараховується</b>
19.	Латвія	Не нараховується
20.	Литва	-//-
21.	Македонія	-//-
22.	Молдова	-//-
23.	Монголія	-//-
24.	Нідерланди	-//-
25.	Німеччина	<b>Нараховується</b>
26.	Норвегія	Не нараховується

Продовження додатка 2		
1	2	3
27.	Польща	-//-
28.	Португалія	-//-
29.	Росія	-//-
30.	Румунія	-//-
31.	Сан-Марино	<b>Нараховується</b>
32.	Сербія	Не нараховується
33.	Сирія	-//-
34.	Словаччина	-//-
35.	Словенія	-//-
36.	Таджикистан	-//-
37.	Туреччина	-//-
38.	Туркменистан	Не нараховується на двосторонні перевезення
39.	Угорщина	Не нараховується
40.	Узбекистан	-//-
41.	Фінляндія	-//-
42.	Франція	-//-
43.	Хорватія	-//-
44.	Чехія	-//-
45.	Швейцарія	<b>Нараховується</b>
46.	Швеція	<b>Нараховується</b>

**Примітка** В разі пред'явлення квотного дозволу України для виконання перевезення пасажирів або вантажів "з дорожніми зборами" плата за проїзд автомобільними дорогами України нараховується.