



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 24 травня 2016 року № 11-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету

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

В С Т А Н О В И Л А:

1. Протягом 2013–2015 років Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації і ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечили створення ефективної системи державного контролю за використанням радіочастотного ресурсу України, який є об'єктом для справляння рентної плати (збору) за користування цим ресурсом.

1.1. У цілому протягом 2013–2015 років до Державного бюджету України надійшло майже **4,3 млрд грн** рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України (далі – РЧР України). При цьому у 2014 році планові завдання щодо забезпечення надходжень збору за користування РЧР України до державного бюджету були виконані ДФС (Міндоходів) лише **на 89,5 відс.**, а до державного бюджету не надійшло **157,4 млн гривень**.

Встановлено: щорічне збільшення надходжень цього платежу до державного бюджету зумовлене підвищенням ставок оподаткування майже у 2,2 раза, а також суттєвим збільшенням у 2015 році сум переплат. Так, переплата з рентної плати за користування РЧР України у 2015 році становила майже **8 відс.** від загальної суми надходжень цього платежу, що **може негативно вплинути на виконання планових завдань у 2016 році**.

1.2. Аудит засвідчив, що Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (далі – НКРЗІ) **не забезпечено в повному обсязі дотримання вимог законодавства при ліцензуванні у сфері користування РЧР України у смугах радіочастот загального користування**. Так, під час вибіркової перевірки ліцензійних справ встановлені непоодинокі

випадки, коли НКРЗІ видавала ліцензії суб'єктам господарювання, які мали намір здійснювати діяльність у сфері телекомунікацій, що передбачає використання РЧР України, порушуючи вимоги Закону України "Про радіочастотний ресурс України" **в частині відповідності документів, поданих цими суб'єктами для отримання ліцензії, вимогам зазначеного Закону.** Наприклад, із перевірених 55 справ у **восьми** в ліцензіях на продовження терміну дії попередніх ліцензій не зазначались терміни початку та повного освоєння замовлених смуг радіочастот, у **трьох** справах інформація, наведена в довідці про склад працівників, достовірно не підтверджувала кадрового забезпечення спроможності заявника користуватися РЧР України.

Крім того, аудитом встановлені факти, коли **НКРЗІ продовжувала термін дії ліцензій за наявності порушень ліцензіатом законодавства про РЧР України, а також не скасовувала у порушення вимог законодавства рішення про видачу ліцензії у разі ненадання заявником у встановлені терміни документа, що підтверджує внесення плати за її видачу.**

2. Протягом 2013–2015 років нормативно-правове забезпечення з питань використання РЧР України та справляння рентної плати (збору) за користування РЧР України було неузгодженим і недосконалим.

2.1. Державна програма ефективного використання радіочастотного ресурсу України із застосуванням перспективних радіотехнологій на сьогодні Кабінетом Міністрів України не затверджена, незважаючи на ризики хаотичності та уповільнення розвитку телекомунікацій, ускладнення роботи із захисту національних інтересів на міжнародній арені щодо визначення напрямів розвитку окремих радіотехнологій або радіослужб.

2.2. Через пасивну позицію Мінфіну та ДФС (Міндоходів, ДПС) механізм справляння рентної плати (збору) за користування РЧР України не вдосконалювався з урахуванням кращого міжнародного досвіду та шляхом запровадження нових комп'ютерних технологій. Як наслідок, рентна плата (збір) за користування РЧР України не стала стимулюючим платежем, спрямованим на підвищення ефективності використання радіочастотного ресурсу, а існуюча практика адміністрування цього платежу створювала ризики його несплати окремими користувачами, а отже – втрат доходів державного бюджету.

2.3. У законодавстві, що регламентує діяльність у сфері використання РЧР України, є низка неузгодженостей, зокрема:

- діяльність державного підприємства "Український державний центр радіочастот" у частині видачі дозвільних документів відповідно до вимог Закону України "Про радіочастотний ресурс України" не відповідає вимогам законів України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" та "Про адміністративні послуги", згідно з якими **підприємства не є дозвільними органами та суб'єктами надання адміністративних послуг;**

- з 01.01.2015 норми статті 58 Закону України "Про радіочастотний ресурс України", які регулюють відносини, пов'язані з відповідальністю за несплату або несвоєчасну сплату збору за користування РЧР України, що справлявся до 01.01.2015, не узгоджуються з нормами статті 57 Закону України "Про радіочастотний ресурс України" та підпункту 258.2.4 пункту 258.2 статті 258 Податкового кодексу України, якими регулюються відносини, пов'язані із несплатою рентної плати за користування РЧР України або сплатою її в

неповному обсязі, шляхом подання інформації про таких платників до НКРЗІ для вжиття до них заходів згідно із законодавством;

- з 07.08.2011 положення Інструкції про порядок взаємодії Державної інспекції зв'язку, Українського державного центру радіочастот та органів внутрішніх справ України з питань запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства в галузі зв'язку, затвердженої рішенням Національної комісії з питань регулювання зв'язку України (далі – НКРЗ) від 10.06.2008 № 1065 і наказом МВС від 10.06.2008 № 283, зареєстрованим у Мін'юсті 10.07.2008 за № 630/15321, не відповідають нормам Закону України "Про радіочастотний ресурс України" в частині **посилання на Державну інспекцію зв'язку, яка припинила свою діяльність.**

2.4. НКРЗІ не забезпечено відповідного правого врегулювання законодавчих і нормативних актів після набрання чинності Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру", яким скорочено перелік дозволів, необхідних для ведення діяльності у сфері використання РЧР України. Зокрема, не внесені відповідні зміни до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, затвердженого Указом Президента України від 23.11.2011 № 1067, а також не здійснено перегляду та визнання таким, що втратило чинність, рішення НКРЗІ від 05.02.2009 № 1338, зареєстрованого у Мін'юсті 17.03.2009 за № 242/16258, яким затверджено Положення про надання дозволів на ввезення з-за кордону в Україну радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв.

3. НКРЗІ та ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено належної взаємодії при здійсненні контролю за дотриманням суб'єктами господарювання законодавства з питань користування РЧР України.

3.1. Аудитом встановлено, що нормативно-правовими актами або розпорядчими документами не визначено порядку надання органами ДФС (Міндоходів, ДПС) до НКРЗІ інформації про користувачів РЧР України, які не сплачують або сплачують не в повному обсязі рентну плату (збір) за користування РЧР України протягом шести місяців, і дій НКРЗІ після отримання такої інформації. Як наслідок, мали місце **непоодинокі випадки несвоєчасного та в неповному обсязі подання контролюючими органами такої інформації, через що НКРЗІ не мала можливості застосувати передбачені законодавством заходи для забезпечення сплати до державного бюджету належних платежів за користування РЧР України.**

До того ж дані центрального апарату ДФС та НКРЗІ про надання і стан розгляду інформації про користувачів РЧР України, які не сплачують або сплачують не в повному обсязі рентну плату (збір) за користування РЧР України протягом шести місяців, за 2013–2015 роки **мають суттєві розбіжності.**

Крім того, **контрольна група Рахункової палати на підставі опрацьованих даних ДФС про перелік платників рентної плати (збору) за користування РЧР України та даних НКРЗІ і державного підприємства "Український державний центр радіочастот" про видані ліцензії і дозволи у сфері користування РЧР України встановила, що органи ДФС (Міндоходів, ДПС) не надали до НКРЗІ відомості щодо 74 суб'єктів господарювання, які не сплачували зазначену рентну плату (збір) протягом шести і більше**

місяців, а отже, до них не були застосовані заходи, передбачені законодавством для забезпечення сплати до державного бюджету належних платежів за користування РЧР України, що мало негативний вплив на надходження державного бюджету.

3.2. За відсутності взаємодії між НКРЗІ і ДФС (Міндоходів, ДПС) та через законодавчу неврегульованість механізму реалізації норм частини четвертої статті 58 Закону України "Про радіочастотний ресурс України" і частини другої статті 75 Закону України "Про телекомунікації" ні НКРЗІ, ні ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечували їх виконання. Як наслідок, до **176 суб'єктів господарювання** (фізичних і юридичних осіб), які допустили порушення норм зазначених законів України, виявлені НКРЗІ під час перевірок, що проводились протягом дослідженого періоду, **не були застосовані відповідні санкції, а до Державного бюджету України не надійшли значні суми доходів.** Проте провести обґрунтовані розрахунки обсягів втрат доходів державного бюджету немає можливості, оскільки ДФС не надала контрольній групі Рахункової палати інформації про суми отриманого доходу (прибутку) вказаними суб'єктами господарювання ринку телекомунікацій та користувачів РЧР України.

4. Мінфін не забезпечив належного прогнозування та планування надходжень рентної плати (збору) за користування РЧР України до Державного бюджету України. Аудитом встановлено, що при здійсненні Мінфіном прогнозних розрахунків надходжень до державного бюджету на 2013–2015 роки рентної плати (збору) за користування РЧР України застосовувалися різні методи розрахунків. При цьому відсутність розпорядчих документів Мінфіну, які б визначали єдину методику розрахунку, **не сприяла належному плануванню цих надходжень.** Так, через необґрунтоване планування надходжень цього платежу затверджені у Законі України "Про Державний бюджет України на 2014 рік" обсяги надходжень збору за користування РЧР України були значно завищені. **У результаті такого планування протягом 2014 року обсяги надходжень збору за користування РЧР України було зменшено у 2,6 раза, або на 2 443,7 млн грн, порівняно із затвердженим показником на початок року.**

Також встановлено, що в окремих випадках центральний апарат Міндоходів (ДПС) доводив до своїх територіальних органів необґрунтовані **індикативні показники збору за користування РЧР України, які не враховували наявної бази оподаткування.** Зокрема, доведені індикативні показники надходжень цього збору у 2013 році до ГУ Міндоходів (ДПС) в АР Крим та у м. Севастополі були **перевиконані більш як у 3 рази.**

5. Заходи державного нагляду (контролю) суб'єктів ринку телекомунікацій і користувачів РЧР України, що здійснювались НКРЗІ, не сприяли запобіганню порушенням законодавства у цій сфері. Так, у зв'язку з обмеженнями щодо проведення контрольних заходів (планових і позапланових перевірок) із серпня 2014 року їхня кількість у 2014 році зменшилася майже у **4 рази** порівняно з 2013 роком (з 482 до 121 перевірки), а кількість виявлених порушень законодавства – **тільки в 1,7 раза** (з 761 до 454 порушень). Водночас частка порушень щодо роботи радіоелектронних засобів **без відповідних дозволів на експлуатацію, виявлених у 2014 році, збільшилась на 30 відсоткових пунктів** порівняно з 2013 роком. При цьому саме ці

порушення найбільше впливають на повноту нарахування та сплати до державного бюджету рентної плати (збору) за користування РЧР України.

6. ДПС (до 20.03.2013), Міндоходів (з 20.03.2013) ДФС (з 17.07.2014) за відсутності належного контролю з боку Мінфіну не забезпечили на належному рівні ефективного та дієвого контролю за справлянням до державного бюджету рентної плати (збору) за користування РЧР України.

6.1. ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено на належному рівні організацію та проведення заходів щодо **постійного контролю за повнотою обліку платників рентної плати (збору) за користування РЧР України та сплатою ними належних платежів до державного бюджету.** За результатами звірок переліків користувачів радіочастотним ресурсом, що надавались НКРЗІ, та платників рентної плати (збору) за користування РЧР України, які перебували на обліку в органах ДФС (Міндоходів, ДПС), територіальні органи ДФС (Міндоходів, ДПС) протягом 2013–2015 років залучили до оподаткування цим платежем **204 платники**, яким донараховано **369,4 тис. грн** рентної плати (збору) за користування РЧР України та штрафних санкцій, тобто в середньому близько 1,8 тис. грн на одного платника.

Водночас **вибірковою перевіркою, проведеною контрольною групою Рахункової палати, тільки в ГУ ДФС у Харківській області виявлено двох суб'єктів господарювання**, які, маючи необхідні ліцензії та дозвільні документи, не обліковувалися в зазначеному контролюючому органі як платники рентної плати (збору) за користування РЧР України та **майже протягом двох років не сплачували до державного бюджету належних платежів.** Загальна сума донарахувань рентної плати (збору) за користування РЧР України та штрафних санкцій і пені за цими двома суб'єктами господарювання становила **53,6 тис. грн (майже 15 відс. від загальної суми, донарахованої органами ДФС (Міндоходів, ДПС) за 3 роки)**, з яких 7,2 тис. грн сплачено до державного бюджету ще під час аудиту.

6.2. Аудитом встановлено, що у 2013 році перевітками (документальними, камеральними) було охоплено близько **3,7 відс.** користувачів РЧР України, які обліковувалися в органах ДФС (Міндоходів, ДПС), у 2014 році – **5,7 відс.**, у 2015 році – **1,0 відсотка.** Суттєве скорочення кількості перевірок суб'єктів господарювання – користувачів радіочастотним ресурсом України у 2015 році пов'язане із заборонаю проведення перевірок підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців з обсягом доходу до 20 млн грн за попередній календарний рік.

Аналіз результатів проведеної протягом 2013–2015 років органами ДФС (Міндоходів, ДПС) контрольно-перевірочної роботи платників рентної плати (збору) за користування РЧР України свідчить про **незначний рівень донарахувань з цього платежу та застосованих штрафних і фінансових санкцій – усього близько 1,3 млн гривень.**

Водночас встановлено, що в окремих випадках територіальними органами ДФС (Міндоходів) під час проведення контрольно-перевірочної роботи не приділялось належної уваги питанням справляння рентної плати (збору) за користування РЧР України. Так, аудитом встановлено, що Харківською ОДПІ ГУ ДФС (Міндоходів) у Харківській області при проведенні документальних перевірок двох суб'єктів господарювання – користувачів РЧР України питання

правильності нарахування та своєчасності сплати рентної плати (збору) за користування РЧР України взагалі не перевірялось.

Крім того, на основі встановлених контрольною групою Рахункової палати фактів ненарахування або нарахування не в повному обсязі штрафних санкцій та пені за несвоєчасність сплати до державного бюджету рентної плати (збору) за користування РЧР України Салтівською ОДПІ та ДПІ у Київському районі м. Харкова проведено їх донарахування трьом платникам, які сплачені ними в повному обсязі.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету затвердити.

2. Поінформувати Президента України та Верховну Раду України про результати аудиту ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати:

- розглянути питання прискорення розроблення проектів нормативно-правових актів, передбачених Рекомендаціями парламентських слухань на тему: "Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України", схваленими постановою Верховної Ради України від 31.03.2016 № 1073-VIII, зокрема, законопроектів про Державну програму розвитку інформаційно-комунікаційних технологій в Україні; з питань вільного та спільного використання публічних інформаційних ресурсів та даних, користування радіочастотним ресурсом, які мають бути розроблені на засадах імплементації законодавства Європейського Союзу та міжнародного права;

- доручити Міністерству фінансів України спільно з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації та іншими заінтересованими органами державної влади підготувати пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства у частині вдосконалення механізму справляння рентної плати за користування РЧР України та ліцензування діяльності у цій сфері з урахуванням найкращого світового досвіду.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- розробити методiku планування надходжень рентної плати за користування РЧР України;

- підготувати пропозиції щодо внесення змін до статті 254 Податкового кодексу України в частині удосконалення порядку обміну інформацією про

перелік користувачів радіочастотного ресурсу – платників рентної плати (збору) за користування РЧР України з урахуванням можливостей сучасних комп'ютерних технологій з метою своєчасного залучення контролюючими органами цих користувачів РЧР до сплати до державного бюджету рентної плати за користування РЧР України.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

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

- забезпечити підвищення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів з питань справляння рентної плати за користування РЧР України;

- спільно з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення розробити та затвердити порядок надання Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації та Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення органами ДФС інформації про користувачів РЧР України, які не сплачують або сплачують не в повному обсязі рентну плату (збір) за користування РЧР України протягом шести місяців, та вжиття цими органами заходів після отримання такої інформації.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності справляння і дієвості контролю за надходженням рентної плати (збору) за користування радіочастотним ресурсом України до державного бюджету надіслати Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації та рекомендувати:

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

- спільно з ДФС підготувати пропозиції щодо нормативно-правового врегулювання механізму реалізації норм частини четвертої статті 58 Закону України "Про радіочастотний ресурс України" і частини другої статті 75 Закону України "Про телекомунікації" для координації дій НКРЗІ та ДФС;

- розробити та затвердити нормативно-правові акти щодо:

- визначення порядку взаємодії Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Українського державного центру радіочастот та територіальних органів Національної поліції України з питань запобігання, виявлення та припинення порушень законодавства у сфері зв'язку;

- визнання такими, що втратили чинність, рішень НКРЗІ від 23.08.2005 № 55 "Про участь Українського державного центру радіочастот у здійсненні нагляду за користуванням радіочастотним ресурсом України"; від 05.02.2009 № 1338, зареєстрованого у Мін'юсті 17.03.2009 за № 242/16258, яким затверджено Положення про надання дозволів на ввезення з-за кордону в Україну радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв;

- підготувати пропозиції щодо внесення змін до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та

інформатизації, затвердженого Указом Президента України від 23.11.2011 № 1067, з метою приведення його у відповідність із Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення кількості документів дозвільного характеру";

- підготувати пропозиції щодо внесення змін до законодавства з метою правового врегулювання:

статті 16 Закону України "Про радіочастотний ресурс України" в частині впорядкування повноважень державного підприємства "Український державний центр радіочастот" щодо видачі дозволів на експлуатацію радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв;

статей 57 і 58 Закону України "Про радіочастотний ресурс України" в частині їх узгодження з нормами Податкового кодексу;

статті 7 Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" в частині уточнення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, відповідно до Закону України "Про радіочастотний ресурс України".

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

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута