



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 20 грудня 2016 року № 27-6

м. Київ

Про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині повноти та своєчасності надходження збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині повноти та своєчасності надходження збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Система функціонування збору на обов'язкове пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій (далі – збір) в Україні є неефективною. Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство соціальної політики України, Пенсійний фонд України, Державна фіскальна служба України та інші органи державної влади не забезпечили чіткого визначення та виконання власних повноважень у сфері ведення обліку платників і контролю за надходженнями збору. Незважаючи на суттєві зміни у законодавстві, внаслідок яких змінено цільове призначення збору, не здійснено правового унормування системи його адміністрування та контролю за сплатою, не підготовлено відповідних змін до Закону України „Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування”, Бюджетного та Податкового кодексів України.

1.1. За існуючої системи функціонування збору не створено дієвої взаємодії між органами, уповноваженими здійснювати контроль за його надходженням, зокрема між Пенсійним фондом України, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Національним банком України, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та

інформатизації, а також органами Міністерства внутрішніх справ України та Міністерством юстиції України.

1.2. Збільшення надходжень збору досягалося переважно за рахунок розширення кількості видів операцій, з яких він сплачувався, і кола платників, що створювало додаткове податкове навантаження на них за межами загальнодержавної податкової системи України. Зокрема, встановлення з квітня 2014 року збору з операцій з купівлі іноземної валюти в безготівковій та/або готівковій формі призвело до подвійного оподаткування одних і тих самих операцій, здійснених банком і фізичними особами. Як наслідок, відбулося збільшення в **2,7 рази** порівняно з попереднім роком надходжень збору з окремих видів господарських операцій в цілому, які становили **9,6 млрд гривень**. При цьому збір з операцій з купівлі іноземної валюти становив **69,1 відс. (6,6 млрд грн)** надходжень у цілому.

У 2015 році, незважаючи на збільшення ставки збору з операцій з купівлі іноземної валюти в **4 рази** (з **0,5 до 2,0 відс.**), надходження цього збору становили лише **284 млн грн**, що в **23,4 рази** менше, ніж у 2014 році, внаслідок оподаткування лише операцій з купівлі іноземної валюти фізичними особами в безготівковій формі. За 10 місяців 2016 року надійшло **327 млн гривень**.

Надходження збору від інших видів господарських операцій у 2014 році порівняно з 2013 роком зменшилися на **17,5 відс.** внаслідок впливу економічної ситуації в Україні і становили близько **3 млрд гривень**. Надалі, незважаючи на зменшення кількості здійснених операцій, з яких сплачувався збір, за рахунок збільшення їхньої вартості, відбулося збільшення надходжень збору в цілому (2015 рік – **3,9 млрд грн**, 10 місяців 2016 року – **4,2 млрд гривень**).

2. Нормативно-правова база в частині сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року була недосконалою, нечіткою, постійно змінювалася, що не завжди сприяло покращенню контролю у зазначеній сфері, а навпаки, ускладнювало його.

Назва збору та порядок його зарахування і використання, визначені статтею 29 Бюджетного кодексу України та частиною третьою статті 3 Закону України „Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування”, не узгоджуються між собою.

Законодавством України не встановлено фінансових санкцій, які мають застосовуватися до платників збору в разі неповної або несвоєчасної його сплати.

Положення про Пенсійний фонд України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 23.07.2014 № 280, не враховує повноважень Пенсійного фонду щодо забезпечення контролю за нарахуванням (утриманням) і сплатою збору. Питання контролю за сплатою збору визначені переважно в нормативно-правових актах щодо загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, зокрема у Переліку питань щодо проведення перевірки уніфікованої форми акта, який складається за результатами проведеної планової (позапланової) перевірки щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, затвердженому постановою правління Пенсійного фонду від 04.02.2016 № 2-1.

2.1. Зміни до Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій, затвердженого

постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1998 № 1740, вносилися постановами Кабінету Міністрів України від 07.05.2015 № 331 і від 01.07.2016 № 397 через 5–6 місяців після набрання чинності відповідними законами всупереч встановленим термінам 2–3 місяці.

Некоректно внесені зміни до пунктів 12 і 16 цього Порядку відповідно до Закону України від 07.06.2012 № 4911 „Про внесення змін до статті 1 Закону України „Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування”, яким змінено механізм оподаткування збором на обов’язкове пенсійне страхування легкових автомобілів, а саме під час набуття права власності на них, а не при їх відчуженні. Внаслідок такої неузгодженості за рішенням суду фізичній особі було повернено сплачений нею збір при купівлі легкового автомобіля.

Крім того, визначення у пункті 15¹⁵ цього Порядку збору з вартості послуг стільникового рухомого зв’язку не відповідає найменуванню класифікації доходів бюджету, визначеній Бюджетним кодексом України.

2.2. Пенсійним фондом України не були внесені зміни до пункту 5.5 розділу V Порядку ведення органами Пенсійного фонду обліку надходження сум платежів, затвердженого постановою правління Пенсійного фонду України від 27.09.2010 № 21-2, у зв’язку із змінами, внесеними Законом України від 28.12.2014 № 71 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” до Закону України „Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування”, в частині сплати збору з операцій з купівлі іноземної валюти та при поданні ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів на клеймування державним пробірним клеймом до казенних підприємств пробірного контролю. Цим Порядком не визначено процедури внесення даних звітів про нарахування (утримання) та сплату збору до окремої (додаткової) картки платника, яка створюється в розділі „Додаткові картки” електронної бази автоматизованого робочого місця обліку сум страхових внесків Пенсійного фонду (далі – АРМ ОССВ), порядок внесення цих даних не визначений.

2.3. Залишається неврегульованим питання звільнення від збору з операцій купівлі-продажу нерухомого майна громадян, які придбавають житло вперше, оскільки нотаріуси не дають підтвердження права громадян на звільнення від сплати цього збору. Як наслідок, при посвідченні договорів купівлі-продажу нерухомого майна громадяни змушені сплачувати збір на загальних підставах, а потім повертати сплачену суму в судовому порядку.

2.4. У зв’язку з адміністративною реформою в Україні потребує правового врегулювання наказ Пенсійного фонду і Державного казначейства України від 14.04.2010 № 39/122 „Про надання інформації” в частині приведення його у відповідність із чинним законодавством.

3. Міністерством фінансів України не створено ефективного механізму планування збору на обов’язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій і доведення його індикативних показників на відповідний рік до територіальних органів Пенсійного фонду.

Планування надходжень збору здійснювалось за відсутності розробленої Міністерством фінансів України та Пенсійним фондом України методики прогнозування, що призвело до необґрунтованих розрахунків планових

надходжень цього збору і зниження Пенсійним фондом України таких показників за ККДБ 24140300 і 24140500 на 2015 рік майже в **2 рази**, а на 2016 рік – за усіма операціями збору в **1,5–1,6 рази**.

Міністерством фінансів України на 2014–2016 роки доводились до Пенсійного фонду України індикативні показники доходів бюджету, при цьому нормативно-правові акти, які б передбачали визначення їх та механізм застосування, відсутні. Як наслідок, Пенсійний фонд України, отримуючи такі показники від Міністерства фінансів України, не доводив їх вчасно до своїх територіальних органів.

4. Система обліку надходжень і контролю за сплатою збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій, запроваджена в Пенсійному фонді України протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року, є неповною та невпорядкованою.

Порядок оброблення отриманої від органів Казначейства інформації, що надходить до центрального апарату Пенсійного фонду та його територіальних органів, не уніфіковано і не затверджено нормативним документом; програмне забезпечення з автоматизації процесу оброблення вхідної інформації не розроблене, як наслідок – значні витрати робочого часу спеціалістів Пенсійного фонду на оброблення отриманої інформації в ручному режимі.

У 2014–2015 роках і I кварталі 2016 року Пенсійний фонд не забезпечив затвердження інструктивних чи методичних положень, що регламентують порядок контролю за відповідністю показників звітів про нарахований і сплачений збір і відповідністю показника сплати за даними цих звітів сумі сплаченого збору за даними виписок з рахунків для зарахування коштів збору до державного бюджету. Через недосконалість актів нормативно-правового регулювання та відсутність програмного забезпечення автоматизації процесів обліку надходження сум платежів збору **порівняння даних реєстрів надходжень збору з даними додаткових карток АРМ ОССВ не здійснюється в автоматичному режимі**, що ускладнює проведення камеральних перевірок поданої звітності з метою контролю за повнотою та своєчасністю надходжень збору до державного бюджету.

Пенсійний фонд України не володіє в повному обсязі даними щодо повернення помилково та/або надміру сплаченого збору до державного бюджету. При цьому з другої половини 2012 року ним не оновлена форма звітності головних управлінь щодо коштів, які були повернені платникам збору під час набуття права власності на легкові автомобілі.

5. Пенсійний фонд України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Державна фіскальна служба України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, а також Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство юстиції України через відсутність узгоджених нормативно-правових актів не забезпечили дієвого контролю за повнотою та своєчасністю надходження до державного бюджету збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій.

Нормативно-правові акти та розпорядчі документи Пенсійного фонду не визначають порядку організації та проведення контрольно-перевірочної роботи

щодо стану нарахування і сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій і повноти обліку таких надходжень.

5.1. Законом України „Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування” і Порядком сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій не передбачено подання до органів Пенсійного фонду звітів про нарахування та сплату збору органами Міністерства внутрішніх справ України з операцій під час набуття права власності на легкові автомобілі та посвідчення договорів купівлі-продажу нерухомого майна нотаріусами. Це не дає можливості ефективно та в повному обсязі здійснювати Пенсійному фонду функції контролю за сплатою збору з цих видів операцій.

5.2. У 2014–2015 роках і I півріччі 2016 року Пенсійний фонд не забезпечив затвердження інструктивних чи методичних рекомендацій щодо механізму контролю за нарахуванням (утриманням) і сплатою збору до державного бюджету. Лише постановою правління Пенсійного фонду від 22.04.2016 № 9-2 „Про стан організації роботи з надходжень платежів до Пенсійного фонду України, погашення заборгованості з їх сплати, легалізації заробітної плати та захисту прав споживачів” було рекомендовано підрозділам платежів головних управлінь Пенсійного фонду здійснювати, зокрема, аналіз повноти нарахування та перерахування платниками збору, а у разі виявлення несплачених сум, заявлених платниками у звітності, інших розбіжностей або неподання звітності інформувати НБУ та/або Мінфін та контролювати заходи із стягнення сум боргу управліннями Пенсійного фонду України.

При цьому ця постанова не передбачає інформування ДФС у разі суттєвих розбіжностей між сумами нарахованого і сплаченого збору при поданні ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів на клеймування державним пробірним клеймом, хоча з часу запровадження збору (01.01.2015) такі розбіжності набули постійного характеру. Так, станом на 01.07.2016 недонадходження збору до державного бюджету може становити **4,6 млн гривень**. Однак Пенсійний фонд не повідомив про це ДФС, за якою з 01.01.2015 закріплено контроль за сплатою (утриманням) збору. Протягом 2015 року та I півріччя 2016 року ДФС такого контролю не здійснювала.

5.3. Відсутність у Пенсійному фонді України механізму проведення звірок щодо повноти нарахування (утримання) та сплати збору під час набуття права власності на легкові автомобілі, звітності щодо здійснення першої державної реєстрації не забезпечує дієвого та ефективного контролю за надходженням сум цього збору до державного бюджету. Внаслідок процесу реформування органів Міністерства внутрішніх справ України, зокрема ліквідації Державтоінспекції, деякими територіальними органами Пенсійного фонду втрачено комунікативні канали отримання інформації про кількість зареєстрованих легкових автомобілів і суми сплаченого під час реєстрації збору.

Так, за даними Головного сервісного центру МВС, кількість звірок, здійснених уповноваженими органами Пенсійного фонду України у I півріччі 2016 року, перевищує його показники на **144** одиниці, а сума фактично

сплаченого за виявленими фактами недоплати збору перевищує відповідний показник Пенсійного фонду на **140,9 тис. грн**, або на **108,6 відсотка**.

Пенсійним фондом під час проведення аудиту надіслано лист до Державного агентства з питань електронного урядування України (від 12.10.2016 № 31548/05-30) про необхідність доступу до державних електронних ресурсів, зокрема Єдиного державного реєстру МВС зареєстрованих транспортних засобів та їх власників, який було втрачено в липні 2015 року у зв'язку з реформуванням органів МВС.

5.4. Пенсійний фонд України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації не забезпечили дієвого контролю за надходженнями збору з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку. НКРЗІ в порушення постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 „Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету” не здійснює контролю за справами надходжень збору з користування та надання послуг стільникового рухомого зв'язку.

Діюча форма звіту Пенсійного фонду України „Інформація про нарахування та сплату збору на обов'язкове пенсійне страхування з послуг стільникового рухомого зв'язку” не містить даних про суми залишку надміру сплаченого чи недоплаченого на початок звітного періоду збору. Як наслідок, звітні дані за окремими суб'єктами господарювання не відповідають даним, відображеним у додаткових картках, щодо сум сплаченого та нарахованого збору.

6. Пенсійний фонд України, Міністерство соціальної політики України та Міністерство юстиції України не забезпечили взаємодії для врегулювання питання подання нотаріусами органам Пенсійного фонду звітності про суми фактично сплаченого збору з операцій купівлі-продажу нерухомого майна при посвідченні таких договорів, що унеможлиблює здійснення дієвого контролю за надходженням збору до державного бюджету. При цьому залишається значним ризик зниження суми збору при здійсненні операцій з придбання нерухомого майна шляхом зниження вартості об'єкта оподаткування.

За інформацією Мін'юсту, державними та приватними нотаріусами України у 2014 році було посвідчено **199,4 тис.**, у 2015 році – **215,7 тис.** договорів купівлі-продажу нерухомого майна, тоді як, за даними Пенсійного фонду, кількість операцій з придбання нерухомого майна в цей період становила **188,7 і 194 тис.**, що на **10,7 і 21,7 тис.** відповідно менше.

Через відсутність на законодавчому рівні вимог до подання звітів нотаріусами про посвідчені ними договори з купівлі-продажу нерухомого майна та перерахований до державного бюджету збір, а також відмови нотаріусів надавати документи для перевірки органам Пенсійного фонду (керуються статтею 8 Закону України „Про нотаріат”) останні позбавлені можливості здійснювати документальний контроль за дотриманням нотаріусами вимог, передбачених пунктом 15³ Порядку сплати збору у частині посвідчення договорів купівлі-продажу нерухомого майна за наявності документального підтвердження сплати такого збору.

З метою запровадження подання нотаріусами звітів про нарахування та сплату збору Пенсійним фондом у 2012 і 2015 роках розроблялися і надавалися на погодження до заінтересованих органів виконавчої влади законопроекти про внесення змін до деяких законів України щодо сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу нерухомого майна. Однак ці законопроекти в частині подання нотаріусами звітності до органів Пенсійного фонду не були підтримані Мінсоцполітики і Мін'юстом.

За експертними розрахунками контрольної групи, виходячи із даних лише Фонду державного майна України про продаж у 2014–2015 роках і I півріччі 2016 року передавальних пристроїв, які відносились до нерухомого майна та були об'єктом оподаткування збором при здійсненні операцій з їх придбання (купівлі-продажу), а також інформації Пенсійного фонду про стан сплати збору за відповідними договорами, можливі втрати державного бюджету внаслідок ненарахування і несплати збору з таких операцій становлять близько **0,3 млн гривень**.

7. Внутрішнім аудитом Пенсійного фонду України не забезпечено здійснення контролю за виконанням повноважень у частині повноти і своєчасності надходжень збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій. До головних напрямів аудиторських досліджень та, відповідно, до програм перевірок як окреме питання виконання повноважень щодо здійснення контролю за надходженнями збору до державного бюджету взагалі не включалось. Згідно із складеними аудиторськими звітами Пенсійного фонду за результатами всіх без винятку проведених контрольних заходів порушень вимог чинного законодавства щодо контролю за повнотою надходження та своєчасності сплати збору встановлено не було, тоді як у матеріалах аудиторських досліджень такі порушення зафіксовані, але їм не надано належної оцінки.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині повноти та своєчасності надходження збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій **затвердити**.

2. **Поінформувати Верховну Раду України** про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині повноти та своєчасності надходження збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій.

3. **Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України** і рекомендувати забезпечити супроводження проекту Закону України від 01.06.2016 № 4741 „Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо сприяння детінізації валютообмінних операцій” до його прийняття в другому читанні та в цілому.

3.1. **Доручити Міністерству фінансів України спільно із заінтересованими органами державної влади підготувати узгоджені пропозиції щодо внесення змін до Податкового кодексу України,**

Бюджетного кодексу України, Закону України „Про збір на обов’язкове державне пенсійне страхування” та інших нормативних актів у частині правового унормування системи адміністрування збору з окремих видів господарських операцій, визначення порядку обліку платежів і контролю за сплатою до державного бюджету і подати їх на розгляд Кабінету Міністрів України.

3.1.1. З метою унормування системи справляння збору та недопущення збільшення кількості податкових платежів і зборів пропонуємо внести зміни до чинного законодавства в частині оподаткування. Одним із шляхів врегулювання може бути:

– щодо операцій з придбання (купівлі-продажу) нерухомого майна та під час набуття права власності на легкові автомобілі – доцільно врегулювати питання шляхом внесення змін до Декрету Кабінету Міністрів України від 16.01.2014 № 719 „Про державне мито”;

– щодо операцій при поданні ювелірних та побутових виробів з дорогоцінних металів на клеймування державним пробірним клеймом до казенних підприємств пробірною контролю – доцільно такі вироби внести до переліку підакцизних товарів з метою визначення операцій з їх реалізації об’єктом оподаткування акцизним податком;

– щодо операцій з користування та надання послуг стільникового рухомого зв’язку – такий платіж може існувати в тих чи інших формах оподаткування відповідно до Податкового кодексу України, зокрема у складі рентних платежів.

3.1.2. Розробити методику прогнозування надходжень до державного бюджету цих платежів.

3.1.3. Спільно з Пенсійним фондом України, Міністерством соціальної політики України, Міністерством внутрішніх справ України та Міністерством юстиції України забезпечити:

– прийняття нормативних документів щодо подання до органів Пенсійного фонду за місцезнаходженням органів Міністерства внутрішніх справ, нотаріусів звітів про нарахування та сплату збору на обов’язкове державне пенсійне страхування під час набуття права власності на легкові автомобілі, що підлягають першій державній реєстрації в Україні, та придбання нерухомого майна;

– обмін інформацією, достатньою для здійснення контролю за надходженням збору на обов’язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій під час набуття права власності на легкові автомобілі та з операцій придбання (купівлі-продажу) нерухомого майна.

3.2. Доручити Міністерству юстиції України в установленому порядку розробити та затвердити механізм щодо порядку підтвердження права на звільнення від сплати збору на обов’язкове державне пенсійне страхування громадян, які придбавають житло і перебувають у черзі на одержання житла або придбавають житло вперше.

4. Надіслати рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту ефективності виконання повноважень державними органами влади в частині повноти та своєчасності надходження збору на обов’язкове державне пенсійне

страхування окремих видів господарських операцій **Пенсійному фонду України** та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, із забезпечення обліку та контролю за нарахуванням (утриманням) і сплатою до державного бюджету збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій;

– удосконалити механізм здійснення документального контролю за нарахуванням (утриманням) і сплатою до державного бюджету збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій;

– забезпечити прийняття розпорядчих документів для врегулювання питань обміну інформацією з відповідними органами державної влади, необхідною для виконання Пенсійним фондом України функцій контролю відповідно до вимог Закону України „Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування” і Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.11.1998 № 1740;

– привести у відповідність із чинним законодавством наказ Пенсійного фонду України і Державного казначейства України від 14.04.2010 № 39/122 „Про надання інформації”.

5. Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт і результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України „Про доступ до публічної інформації”.

6. Підготувати бюлетень для надання народним депутатам України.

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

Т. в. п. Голови Рахункової палати

О.С. Яременко