



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

02.10.2018 № 16-2360

На № _____ від _____

Голові Верховної Ради України
Парубію А. В.

Щодо результатів аудиту

Шановний Андрію Володимировичу!

На засіданні Рахункової палати було розглянуто та затверджено Звіт про результати аудиту ефективності функціонування системи електронного адміністрування реалізації пального з метою контролю за надходженням акцизного податку і за підсумками його обговорення прийнято рішення.

На виконання вимог частини першої статті 37 Закону України "Про Рахункову палату" інформуємо.

Запровадження в Україні з 1 березня 2016 року системи електронного адміністрування реалізації пального (далі – СЕАРП) не забезпечило суттєвого покращення державного контролю за обігом пального, а отже й підвищення ефективності адміністрування акцизного податку з пального.

Аудитом встановлено, що інформація, яка надходила до СЕАРП, формувалася на підставі поданих документів суб'єктами господарювання, які здійснювали діяльність з виробництва, імпорту, експорту, оптової та роздрібної торгівлі паливом, а також даних Державної казначейської служби України отже, **СЕАРП дозволяє органам ДФС здійснювати контроль лише за легальним обігом пального.**

Водночас встановлено, що в Україні відсутній ефективний моніторинг відповідними органами державної влади обсягів виробництва в Україні пального, що ускладнює прогнозування надходжень акцизного податку з цієї продукції та контроль за повнотою сплати акцизного податку до бюджету. Міненерговугіллям, Держстатом не забезпечено ефективного моніторингу обсягів виробництва пального, як наслідок, відсутні повні та достовірні дані щодо обсягів виробництва цієї продукції. Зокрема, найбільший виробник пального в Україні – ПАТ "Транснаціональна фінансово-промислова нафтова компанія "Укртатнафта" (Кременчуцький нафтопереробний завод) з 2015 року не надає відповідної статистичної звітності.

На час завершення аудиту залишається невирішеною проблема запровадження дієвого державного контролю за видобутком нафти, що створює ризики необлікованого її видобутку. Аналіз статистичних даних свідчить, що ресурсом для нелегального виробництва пального може бути нафта, видобута в Україні як легально, так і нелегально, а також ввезені на митну територію України для подальшої переробки нафта і нафтопродукти.

Разом з тим протягом двох років на законодавчому рівні переносяться терміни запровадження вимог Податкового кодексу України щодо обладнання акцизних складів, на території яких здійснюється виробництво, оброблення (перероблення), змішування, навантаження-розвантаження, зберігання пального, витратомірами-лічильниками та рівнемірами-лічильниками, що знижує ефективність та дієвість контролю за обсягами виробництва пального.

Протягом періоду, що досліджувався, до державного бюджету загалом надійшло **106,5 млрд грн** акцизного податку з пального (2016 рік – 37,2 млрд грн, 2017 рік – 46,1 млрд грн, I півріччя 2018 року – 23,2 млрд гривень).

Встановлено, що надходження акцизного податку з пального у 2016 році збільшилися, порівняно з 2015 роком (24,9 млрд грн), на **49,4 відс.**, а 2017 року в порівнянні з 2016 роком на **23,9 відс.**, що було забезпечено переважно за рахунок підвищення ставок акцизного податку з пального та знецінення гривні по відношенню до євро.

За відсутності ефективного державного контролю за обсягами видобутку нафти та виробництва пального існували ризики нелегального виробництва продукції сумнівної якості, яка реалізовувалася за готівкові кошти без відображення в СЕАРП, при цьому до державного бюджету не надходили передбачені Податковим кодексом України податки, зокрема акцизний податок.

За результатами аналізу, проведеного Рахунковою палатою на підставі даних про обсяги легально видобутої та імпортованої в Україну нафти, а також наявних потужностей працюючих нафтопереробних заводів встановлено, що обсяги тіньового ринку бензину моторного і дизельного палива у 2016–2017 роках, за розрахунками, могли становити на рівні **4,6 млн тонн**, за таких умов, ризики недонадходження до бюджету акцизного податку з пального до бюджету становили **близько 25 млрд грн**, або майже третина від надходжень акцизного податку до державного бюджету за цей період.

ДФС протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року не забезпечено на належному рівні функціонування СЕАРП та ефективної системи контролю за справлянням акцизного податку з пального. Аудитом встановлено, зокрема:

- за наявності встановлених органами ДФС непоодиноких фактів реалізації пального суб'єктами господарювання, які не проходили реєстрацію як платники акцизного податку з пального, **заходи, що застосовувались до таких порушників, були неефективними та малорезультативними.** Так, протягом періоду, що досліджувався, територіальними органами ДФС застосовано штрафних санкцій за здійснення операцій з реалізації пального без реєстрації платниками акцизного податку на суму **370,1 млн гривень**. Разом з тим у перевірених під час аудиту головних управліннях ДФС рівень сплати вказаних штрафних санкцій до державного бюджету становив у середньому **0,1 відсотка**. Водночас в ДФС відсутня інформація щодо стану сплати нарахованих штрафних санкцій;

- через непроведення територіальними органами ДФС перевірок даних у понад **40 відс.** актах проведення інвентаризації обсягів залишку пального, поданих платниками акцизного податку з пального, існували ризики ухилення

ними від сплати акцизного податку у разі завищення обсягів наявного пального станом на 01.03.2016 та складання в подальшому акцизних накладних без сплати акцизного податку;

- у 2016 році органами ДФС не забезпечено на належному рівні проведення камеральних і документальних перевірок з питань своєчасності реєстрації акцизних накладних та/або розрахунків коригування до акцизних накладних у Єдиному реєстрі акцизних накладних (далі – ЄРАН). Так, у 2016 році територіальними органами ДФС застосовано санкцій на суму **4,2 млн грн, або 4,8 відс.** від сум, які згодом були автоматично розраховані СЕАРП за цей період. **Запровадження з лютого 2017 року в СЕАРП автоматичного розрахунку штрафних санкцій, встановлених статтею 120² Податкового кодексу України, значно підвищило ефективність контролю органів ДФС** за своєчасністю реєстрації платниками податків акцизних накладних та/або розрахунків коригування до таких акцизних накладних в ЄРАН. Зокрема, протягом 2017 року територіальними органами ДФС було застосовано санкцій на суму **104,4 млн грн, або в 3,2 раза більше від суми автоматично розрахованих СЕАРП за цей рік;**

- за відсутності належного контролю та низького рівня методологічного супроводження ДФС роботи своїх територіальних органів, одними територіальними органами ДФС застосовувалися штрафні санкції за неподання платниками податків Додатка 1¹ до декларації акцизного податку, встановлені пунктом 120.1 статті 120 Податкового кодексу, а іншими – ні. Так, Рахунковою палатою встановлено, що територіальними органами ДФС до **78** платників податків, які не подавали Додатка 1¹ до декларації акцизного податку, **штрафні санкції**, передбачені пунктом 120.1 статті 120 Податкового кодексу України, **були застосовані, а до 167 – ні.** Як встановлено в процесі аудиту, ДФС не готувалися пропозиції Мінфіну щодо внесення змін до чинного законодавства з метою врегулювання цього питання, а також не забезпечено розробки і впровадження програмного забезпечення, яке б дозволяло не приймати інформаційними системами ДФС електронні декларації акцизного податку без відповідного додатка. Як наслідок, знижувалася ефективність та дієвість контролю за повнотою і своєчасністю сплати до бюджету акцизного податку з пального та створювалися умови для прояву корупційних ризиків;

- незадовільний рівень забезпечення Енергетичної митниці ДФС технічними засобами митного контролю негативно впливав на якість та терміни проведення такого контролю. Зокрема, на балансі Енергетичної митниці ДФС **відсутні габаритно-вагові комплекси**, як наслідок, під час митного контролю та митного оформлення пального, ввезеного автомобільним транспортом, не було можливості перевірити його фактичну вагу;

- не забезпечено системного контролю за повнотою сплати акцизного податку з пального при ввезенні цієї продукції в Україну. Так, встановлені непоодинокі випадки, коли митниці ДФС не забезпечили належного дотримання вимог законодавства щодо митного оформлення пального.

Крім того, аудитом встановлено, що в недотримання вимог підпункту 19¹.1.14 пункту 19¹.1 статті 19¹ Податкового кодексу України органами ДФС **не забезпечено міжгалузевої координації у сфері виробництва, обігу та реалізації пального.** Так, протягом дослідженого

періоду нормативними актами або розпорядчими документами **не врегульовані питання щодо процедур та механізмів здійснення взаємодії** ДФС з Антимонопольним комітетом України, Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту прав споживачів, Державною прикордонною службою України, правоохоронними та іншими державними органами при здійсненні контролю за виробництвом, обігом та реалізацією пального.

Нормативно-правові акти, що регулювали питання функціонування СЕАРП, а також державного контролю за виробництвом, обігом пального та його якістю, у дослідженому періоді були недосконалыми. Зокрема, потребує прискорення розробка та прийняття нормативно-правових актів, необхідних для впровадження норм Податкового кодексу України щодо обладнання акцизних складів, на території яких здійснюється виробництво, оброблення (перероблення), змішування, навантаження-розвантаження, зберігання пального, витратомірами-лічильниками та рівнемірами-лічильниками.

Суттєвим недоліком системи контролю за якісними параметрами та умовами реалізації пального є **низький рівень відповідальності за порушення норм законодавства суб'єктами господарювання, які реалізують пальне**. Проведений Рахунковою палатою аналіз даних щодо результатів контролю Держпродспоживслужбою за якістю пального, яке реалізовувалося через АЗС, засвідчив, що застосовані **адміністративно-господарські санкції** за реалізацію пального невідомого походження або низької якості були **в 11 разів менше від доходу з реалізації такого пального**.

Розробка та впровадження комплексних заходів, спрямованих на створення ефективної системи державного моніторингу і контролю за обсягами видобутку нафти та виробництва в Україні пального, імпорту і обігу пального, його якості, сприяло б поступовій легалізації ринку пального, а отже і збільшенню надходжень акцизного податку до бюджету.

Копії затвердженого Звіту та рішення Рахункової палати надаються в порядку інформування.

Додаток: на 64 арк.

З повагою

Голова



В. В. Пацкан