

# РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО  
рішенням Рахункової палати  
від 09.07.2019 № 17-1

## ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності планування та  
результативності контролю за повнотою нарахування і  
своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у  
пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон  
України**

Київ 2019

**ЗМІСТ**

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	3
ПРЕАМБУЛА .....	5
ВСТУП .....	6
1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ .....	8
2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ЄДИНОГО ЗБОРУ, ЯКИЙ СПРАВЛЯЄТЬСЯ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ (ПУНКТАХ КОНТРОЛЮ) ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ.....	10
3. ОЦІНКА ІСНУЮЧОЇ ПРАКТИКИ ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ЄДИНОГО ЗБОРУ, ЯКИЙ СПРАВЛЯЄТЬСЯ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ (ПУНКТАХ КОНТРОЛЮ) ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ, ТА КОНТРОЛЮ ЗА ПОВНОТОЮ ЙОГО НАРАХУВАННЯ І СВОЄЧАСНІСТЮ СПЛАТИ.....	17
3.1. Обґрунтованість планування і прогнозування та динаміка надходжень єдиного збору.....	17
3.2. Оцінка стану обліку об'єктів, з яких справляється єдиний збір .....	20
3.3. Оцінка ефективності контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати єдиного збору .....	25
3.4. Оцінка стану координації діяльності державних органів, пов'язаної із справлянням єдиного збору.....	28
4. РЕЗУЛЬТАТИ АНАЛІЗУ ТА ОЦІНКА ЕКОНОМІЧНОЇ ЕФЕКТИВНОСТІ СПРАВЛЯННЯ ЄДИНОГО ЗБОРУ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ (ПУНКТАХ КОНТРОЛЮ) ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ .....	35
ВИСНОВКИ.....	42
ПРОПОЗИЦІЇ.....	50
ДОДАТКИ 1-2 .....	54

## Список скорочень

АСМО "Інспектор"	Автоматизована система митного оформлення "Інспектор"
Бюджетний кодекс	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456
Держекоінспекція	Державна екологічна інспекція України
Держмитслужба	Державна митна служба України
Держприкордонслужба	Державна прикордонна служба України
Держпродспоживслужба	Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів
Держстат	Державна служба статистики України
ДФС	Державна фіскальна служба України
єдиний збір	єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України
Закон № 1212	Закон України від 04.11.1999 № 1212 "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України"
Закон № 2344	Закон України від 05.04.2001 № 2344 "Про автомобільний транспорт"
Закон № 1801	Закон України від 21.12.2016 № 1801 "Про Державний бюджет України на 2017 рік"
Закон № 2245	Закон України від 07.12.2017 № 2245 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році"
Закон № 2246	Закон України від 07.12.2017 № 2246 "Про Державний бюджет України на 2018 рік"
Закон № 2530	Закон України від 06.09.2018 № 2530 "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму "єдиного вікна" та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України"
Закон № 2629	Закон України від 23.11.2018 № 2629 "Про Державний бюджет України на 2019 рік"
ККДБ 22110000	код бюджетної класифікації доходів бюджету 22110000 "Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України"
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
Методика прогнозування надходжень єдиного збору	Методика прогнозування надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, затверджена заступником Міністра фінансів України Мярковським А. І. 20.10.2010
Митний кодекс	Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495
Міндоходів	Міністерство доходів і зборів України
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Мінінфраструктури	Міністерство інфраструктури України
Мінфін	Міністерство фінансів України
Мін'юст	Міністерство юстиції України

Наказ Мінфіну № 657	Наказ Мінфіну від 25.07.2016 № 657 "Про затвердження переліків даних, необхідних для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів"
Наказ Мінфіну № 1011	Наказ Мінфіну від 20.09.2012 № 1011 "Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій"
ПАТ "Укрзалізниця" Перелік місць митного оформлення товарів	Публічне акціонерне товариство "Українська залізниця" Перелік місць митного оформлення товарів, в яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом "єдиного вікна" з використанням електронних засобів передачі інформації, затверджений наказом Мінфіну від 25.07.2016 № 657
Податковий кодекс Положення № 236	Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755 Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 "Про Державну фіскальну службу України"
Положення № 375	Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375
Порядок № 1569	Порядок справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2002 № 1569
Порядок № 364	Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом "єдиного вікна" з використанням електронних засобів передачі інформації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.2016 № 364
Порядок взаємодії інформаційних систем ДФС та Держприкордон-служби	Порядок взаємодії інформаційних систем Державної фіскальної служби України та Державної прикордонної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю при переміщенні осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони "Крим", затверджений наказом Мінфіну і МВС від 07.09.2017 № 746/759, зареєстрованим в Мін'юсті 02.10.2017 за № 1207/31075
Постанова № 364	Постанова Кабінету Міністрів України від 25.05.2016 № 364 "Деякі питання реалізації принципу "єдиного вікна" під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю"
Постанова № 960	Постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 № 960 "Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)"

Постанова № 1200	Постанова Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1200 "Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України"
Проект Закону № 4932	Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України" (реєстр. № 4932 від 08.07.2016), поданий на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Бурбаком М. Ю., Корчиком В. А.
СМАП	Служба міжнародних автомобільних перевезень Міністерства транспорту та зв'язку України
УДП "Укрінтеравтосервіс"	Українське державне підприємство "Укрінтеравтосервіс"
Укртрансінспекція	Державна інспекція України з безпеки на наземному транспорті
Укртрансбезпека	Державна служба України з безпеки на транспорті
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** стаття 98 Конституції України, статті 26 і 110 Бюджетного кодексу, статті 4, 7 і 10 Закону України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2019 рік, доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 16.01.2019 № 16-4.

**Мета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** встановлення фактичного стану та оцінка ефективності виконання ЦОВВ повноважень щодо забезпечення обґрунтованості планування та контролю за повнотою справляння і своєчасністю перерахування до державного бюджету єдиного збору, а також встановлення економічної ефективності справляння єдиного збору.

**Предмет заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):**

законодавчі, нормативно-правові акти, організаційно-розпорядчі документи та управлінські рішення Мінфіну в частині планування і прогнозування надходжень єдиного збору та координації діяльності органів державної влади, пов'язаної із забезпеченням справляння цього збору, а також ДФС в частині адміністрування єдиного збору;

статистична, податкова, митна звітність, товаротранспортні і товаросупровідні документи, матеріали перевірок, листування та інші документи ДФС та її територіальних органів щодо адміністрування єдиного збору;

дані ДФС та її територіальних органів стосовно справляння та своєчасності перерахування до державного бюджету єдиного збору;

звітність про надані звільнення від сплати єдиного збору у випадках, передбачених законодавством;

надходження до державного бюджету за ККДБ 22110000;

інша інформація, що характеризує предмет аудиту.

**Об'єкти заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** ДФС, Волинська, Закарпатська, Житомирська, Київська міська, Одеська, Сумська та Чернігівська митниці ДФС.

**Направлення запитів з питань заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** Мінфіну, Мінекономрозвитку, Мінінфраструктури, Держпродспоживслужбі, Держстату, Укртрансбезпеці, ПАТ "Укрзалізниця".

**Критерії оцінки заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):**

*законність* – відповідність управлінських рішень і розпорядчих документів, прийнятих ЦОВВ, вимогам чинного законодавства в частині забезпечення справляння та своєчасності перерахування до державного бюджету єдиного збору;

*обґрунтованість* – ступінь відповідності планових показників надходжень єдиного збору, визначених згідно з затвердженими методиками і правилами, фактичним надходженням зазначеного збору до державного бюджету;

*економічна ефективність* – ступінь відповідності ставок єдиного збору фактичним витратам, пов'язаним із відновленням автомобільних доріг та здійсненням у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України відповідних заходів контролю, передбачених частиною п'ятою статті 2 Закону № 1212;

*результативність* – оцінка діяльності ЦОВВ із забезпечення повноти справляння та своєчасності перерахування до державного бюджету єдиного збору і забезпечення координації такої діяльності.

**Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** 2017–2018 роки та I квартал 2019 року (для аналізу динаміки окремих показників досліджується їх значення за 2016 рік).

**Строк проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):** лютий – липень 2019 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

Протягом усієї своєї історії Україна перебуває на перетині торговельних шляхів з Європи до Азії. Вона має вигідне географічне положення та величезний транзитний потенціал. За коефіцієнтом транзитності Україна посідає перше місце в Європі (3,75), друге – Польща (2,92)<sup>1</sup>. Цей фактор визначає пріоритети розвитку країни шляхом більш тісної інтеграції з країнами Європейського Союзу (ЄС) та іншими країнами, у тому числі СНД.

<sup>1</sup> Навчальні матеріали онлайн. Транзитний потенціал України і його значення в розвитку економіки держави, [електронний ресурс]. – Доступний з: <<https://pidruchniki.com/1422090638858/rps>>.

Разом з тим Україна має розгалужену транспортну систему. Так, протяжність автомобільних доріг загального користування з твердим покриттям в Україні є однією з найбільших у Європі і в 2017 році становила **159,6 тис. кілометрів**. Проте транспортно-експлуатаційний стан переважної більшості автомобільних доріг є незадовільним, зокрема 97 відс. усіх автомобільних доріг мають високу зношеність та потребують капітального або поточного ремонту. Крім того, експлуатаційна довжина залізничних колій загального користування в 2017 році становила **19,7 тис. км**, з яких електрифіковано тільки 9,3 тис. км, або 47 відсотків<sup>2</sup>.

За даними ДФС у 2017 і 2018 роках через територію України автомобільним і залізничним транспортом перевезено **20,5 і 18,8 млн тонн** відповідно транзитних вантажів. При цьому в 2013 році (до анексії Криму та бойових дій в Луганській та Донецькій областях) обсяги транзитних перевезень вантажів автомобільним і залізничним транспортом становили **38,6 млн тонн**, що в два рази перевищує показники 2018 року. **Скорочується обсяг транзиту через територію України**, як наслідок, Україна втрачає надходження до державного бюджету, зокрема і від єдиного збору. Отже, збільшення транзиту може стати стратегічною перспективою для розвитку України.

Слід зазначити, що в європейських країнах надходження від проїзду автомобільними дорогами транспортними засобами є суттєвими статтями доходів їх бюджетів<sup>3</sup>. Проте в Україні з часу запровадження єдиного збору (з 01.01.2000<sup>4</sup>) його питома вага в доходах державного бюджету була незначною (**близько 0,2 відс.** у 2000 році) і мала тенденцію до зменшення (до **0,05–0,06 відс.** у 2007–2015 роках). Тільки стрімке зростання курсу євро до національної валюти з другого півріччя 2015 року та збільшення ставок єдиного збору в два рази з 2018 року сприяло збільшенню частки єдиного збору в доходах державного бюджету у 2018 році до **0,1 відсотка**. Водночас, внаслідок законодавчих змін щодо скорочення видів контролю транспортних засобів при перетині ними кордону України<sup>5</sup>, у I кварталі 2019 року знову спостерігалася тенденція до зменшення вказаного показника до **0,09 відсотка**.

Таким чином, незначні обсяги надходжень єдиного збору до державного бюджету свідчать про те, що Україна не отримує відповідної економічної вигоди у вигляді плати за використання транспортної інфраструктури та реалізації транзитного потенціалу країни. Зважаючи на це, актуальним і важливим на сьогодні є дослідження питань ефективності управлінських рішень органів державної влади у сфері розвитку транзитних перевезень територією України, а також адміністрування єдиного збору.

---

<sup>2</sup> Статистичний збірник "Транспорт і зв'язок України 2017". Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя.

<sup>3</sup> Наприклад, в Німеччині в 2018 році справляння дорожнього збору поширено на всі автотраси федерального значення, а з 01.01.2019 підвищено розміри ставок цього збору. У зв'язку з цим, за прогнозами Мінфіну надходження дорожнього збору становитимуть 7,2 млрд євро на рік ("В Німеччині дія дорожнього збору поширена на всі автобани" (<https://aussiedlerbote.de>)).

<sup>4</sup> У зв'язку з набранням чинності Законом № 1212.

<sup>5</sup> З 04.10.2018 у зв'язку з набранням чинності Законом № 2530.

## 1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Рахунковою палатою у 2015 році здійснено перевірку обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, та затверджено звіт (рішення Рахункової палати від 24.11.2015 № 9-4).

За результатами перевірки Рахункова палата надіслала до Кабінету Міністрів України відомості у формі рішення про результати зазначеної перевірки (лист від 24.12.2015 № 16-2614), а також до Мінфіну (лист від 24.12.2015 № 16-2615) та ДФС (лист від 24.12.2015 № 16-2616) 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, та рішення Рахункової палати із пропозиціями щодо усунення виявлених перевіркою недоліків.

**Аналіз заходів реагування** на рішення Рахункової палати, прийняте за підсумками попереднього заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), **засвідчує часткову реалізацію рекомендацій.**

Так, із **11 рекомендацій** Рахункової палати **виконано лише дві (18 відс.)**, а саме:

- 1) згідно з Законом № 2245 **збільшено в два рази ставки єдиного збору;**
- 2) з метою налагодження роботи митних органів з відповідними підрозділами Держприкордонслужби, зокрема, щодо обліку транспортних засобів, які перетнули державний кордон України, **спільним наказом Мінфіну та МВС затверджено Порядок взаємодії інформаційних систем ДФС та Держприкордонслужби.**

**На стадії виконання перебувають п'ять рекомендацій** Рахункової палати **(45 відс.)**, а саме:

- 1) Кабінетом Міністрів України подано на розгляд Верховної Ради України проект Закону України "Про створення конкурентних умов в оподаткуванні та стимулювання економічної діяльності в Україні" (реєстраційний № 3630 від 11.12.2015), яким пропонувалося викласти Податковий кодекс у новій редакції. Зокрема, **пунктом 9.2 статті 9 Податкового кодексу передбачалося віднести єдиний збір до загальнодержавних зборів.** Проте цей законопроект відкликаний **14.04.2016;**

- 2) Проектом Закону № 4932, зокрема, передбачено **запровадження справляння єдиного збору з транспортних засобів вагою до 3,5 тонни, що зареєстровані за межами України.** Цей законопроект включено до розділу I "Питання, підготовлені до розгляду на пленарних засіданнях" Порядку денного десятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання, затвердженого Постановою Верховної Ради України від 07.02.2019 № 2679.

*Довідково.* У Пояснювальній записці до Проекту Закону № 4932, зокрема, йдеться про посилання на рішення Рахункової палати від 24.11.2015 № 9-4, де зазначено про світову практику поширення плати за проїзд автомобільними дорогами на легкові автомобілі, зареєстровані за межами країни.

Метою прийняття Проекту Закону № 4932 визначено збільшення виділення обсягу фінансування на розвиток мережі автомобільних доріг загального користування, що



забезпечується додатковими надходженнями до загального фонду державного бюджету шляхом підвищення ставок єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, та запровадження ставки єдиного збору для транспортних засобів вагою до 3,5 тонни, що зареєстровані за межами України.

У висновку Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики (засідання 24–25 травня 2017 року, протокол № 63), зокрема зазначено, що Кабінет Міністрів України своїм висновком від 27.09.2016 № 14966/0/2-16 підтримує цей законопроект. Комітетом прийнято рішення рекомендувати Верховній Раді України прийняти його за основу;

3) **Кабінетом Міністрів України не забезпечено внесення змін до Порядку № 1569**, з метою приведення його положень у відповідність із нормами чинного законодавства. За інформацією Мінфіну, проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2002 р. № 1569 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 09 липня 2008 р. № 636", оприлюднено на його офіційному сайті для обговорення. На час завершення аудиту **проект постанови надіслано для погодження до Державної регуляторної служби України;**

4) завдання розроблення проекту 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 стосовно міжнародних автомобільних перевезень передбачалося пунктом 23 Плану діяльності Державної фіскальної служби України з підготовки проектів регуляторних актів у сфері господарської діяльності на 2016 рік, затвердженого 07.12.2015 Головою ДФС Насіровим Р. М. Встановлено, що 27.03.2017 Мінфін на своєму офіційному сайті оприлюднив проект наказу Мінфіну "Про затвердження Порядку здійснення посадовими особами органів доходів і зборів контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень". Проте **цей наказ досі не затверджено;**

5) з метою забезпечення митниць ДФС сучасною технікою для вимірювання маси транспортних засобів між ДФС і ТОВ "Метровес" укладено договори від 17.10.2017 № 68 і від 17.11.2017 № 89 щодо постачання, монтажу, пусконаладження вагових комплексів для вимірювання маси транспортних засобів у русі у кількості 11 штук. Проте на час завершення аудиту зазначені вагові комплекси для вимірювання маси транспортних засобів у русі не введено в експлуатацію.

*Довідково.* Зокрема, три вагові комплекси для вимірювання маси транспортних засобів у русі призначені для встановлення в пункті пропуску "Ягодин" Волинської митниці ДФС; два – в пункті пропуску "Чоп" і три – в пункті пропуску "Ужгород" Закарпатської митниці ДФС; один – в пункті пропуску "Краковець" Львівської митниці ДФС; два – в пункті пропуску "Бачівськ" Сумської митниці ДФС.

Крім того, за інформацією ДФС, у короткостроковій перспективі заплановано встановлення вагових комплексів у 12-ти пунктах пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення, кошти на закупівлю яких передбачено у видатках ДФС за КПКВК 3507010 "Керівництво та управління у сфері фіскальної політики" на 2019 рік.

**Невиконаними залишилися рекомендації Рахункової палати щодо:**

1) підготовки законопроекту, в якому, зокрема, пропонувалося передбачити справляння єдиного збору у формі двох платежів: за здійснення у пунктах пропуску (пунктах контролю) заходів офіційного контролю та за проїзд автомобільними дорогами України, з урахуванням міжнародної практики справляння платежів, аналогічних єдиному збору;

2) здійснення контролю за відповідністю ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, передбачених законодавством. Так, незважаючи на доручення Прем'єр-міністра України Яценюка А. П. (від 18.01.2016 № 51954/1/1-15) **Мінфіну, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, ДФС** щодо вжиття заходів для усунення виявлених Рахунковою палатою недоліків та у разі потреби внесення в установленому порядку Кабінетові Міністрів проектів відповідних нормативно-правових актів, цими ЦОВВ не розроблено проекту нормативно-правового акта, який би визначав порядок здійснення контролю за відповідністю ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, зазначених у Законі № 1212, як наслідок, такий контроль не запроваджено;

3) **Мінфіном** не забезпечено вдосконалення **Методики прогнозування надходжень єдиного збору** із передбаченням у ній врахування всіх основних чинників, які впливають на розміри його надходжень до державного бюджету;

4) **ДФС** не запроваджено повного обліку бази для справляння єдиного збору у розрізі показників, від яких залежить сума нарахування такого збору, а також обліку транспортних засобів, з яких відповідно до статей 6–8 Закону № 1212 єдиний збір не справляється, або справляється не в повному обсязі, а також його надходжень до державного бюджету за складовими.

Таким чином, **Кабінетом Міністрів України, Мінфіном і ДФС** вжито окремих заходів, спрямованих на реалізацію рекомендацій Рахункової палати, проте більшість з них на час проведення аудиту перебувають або на стадії виконання, або не виконані. Отже, проблемні питання адміністрування єдиного збору, виявлені попередньою перевіркою Рахункової палати, мали місце в 2017–2018 роках і I кварталі 2019 року.

## **2. АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРУВАННЯ ЄДИНОГО ЗБОРУ, ЯКИЙ СПРАВЛЯЄТЬСЯ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ (ПУНКТАХ КОНТРОЛЮ) ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ**

Правові засади встановлення та сплати єдиного збору визначено Законом № 1212. Згідно з **частиною першою статті 1 Закону № 1212** в редакції, що діяла до **04.10.2018**, єдиний збір встановлювався щодо **транспортних засобів вітчизняних та іноземних власників, визначених у статті 5 цього Закону, які перетинали державний кордон України, і справлявся 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**, за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України та за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.

**З 04.10.2018 набрав чинності Закон № 2530**, яким, зокрема, внесено зміни до Закону № 1212, в частині доповнення його назви після слів "справляється у пунктах пропуску" словами "**(пунктах контролю)**" та відповідних змін до положень цього Закону.

*Довідково.* Згідно з пунктами 2 і 3 Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.08.2010 № 751, пункт пропуску через державний кордон – спеціально виділена територія на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, в аеропортах (на аеродромах) з комплексом будівель, споруд і технічних засобів, а також спеціально виділена акваторія у морських і річкових портах, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна.

У разі виникнення потреби у створенні умов для здійснення прикордонного, митного та інших видів контролю осіб, транспортних засобів, вантажів і товарів, зберігання транспортних засобів, використання розвантажувально-навантажувальної та іншої спеціалізованої техніки, застосування технічних і спеціальних засобів митного контролю, використання яких у пунктах пропуску обмежене або неможливе, на території окремих, зокрема, залізничних станцій за рішенням Кабінету Міністрів України можуть створюватися пункти контролю.

Внаслідок змін, внесених Законом № 2530 до Митного кодексу та Закону № 1212, з **04.10.2018 до заходів офіційного контролю, що проводяться у пунктах пропуску (пунктах контролю), не відносяться екологічний контроль товарів та радіологічний контроль товарів і транспортних засобів.**

Зокрема, згідно з **частиною першою статті 1 Закону № 1212** в редакції, що діє з **04.10.2018**, єдиний збір справляється за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України, за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів, а також за **проведення у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України відповідно до Митного кодексу України та інших законів України заходів офіційного контролю** (у тому числі у формі попереднього документального контролю) під час ввезення товарів на митну територію України (у тому числі з метою транзиту).

Водночас відповідно до пункту 13<sup>1</sup> частини першої статті 4 Митного кодексу (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2530) заходи офіційного контролю – це **фітосанітарний контроль, ветеринарно-санітарний контроль, державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин**, що проводяться згідно із законодавством України.

Слід зазначити, що абзацом четвертим підпункту 2 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.1995 № 198 "Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон" передбачено, що **плата за здійснення екологічного контролю, в тому числі радіологічного, включається до складу єдиного збору в пунктах пропуску через державний кордон у розмірі, визначеному законодавством, що потребує правового врегулювання.**

Крім того, **норми Закону № 1212 містять поняття, які не визначені чинним законодавством, що призводить до неоднозначного їх тлумачення та застосування.** Так, частиною другою статті 1 Закону № 1212 передбачено, що єдиний збір справляється одноразово залежно від режиму переміщення (ввезення, транзит) за єдиним платіжним документом в залежності від виду, місткості або загальної маси транспортних засобів. Проте **Митним кодексом не визначено поняття "режим переміщення (ввезення)".** Згідно із пунктом 4 частини першої статті 4 Митного кодексу ввезення товарів, транспортних засобів на митну територію України, вивезення товарів, транспортних засобів за межі митної території України – це сукупність дій, пов'язаних із переміщенням товарів, транспортних засобів через митний кордон України у будь-який спосіб у відповідному напрямку. Статтею 70 Митного кодексу для такого напрямку переміщення, як ввезення, визначено такі митні режими: **імпорт** (випуск для вільного обігу); **реімпорт**; **транзит**; **тимчасове ввезення**; **митний склад**; **вільна митна зона**; **переробка на митній території.**

Частиною п'ятою статті 2 Закону № 1212 в редакції, що діяла до **04.10.2018**, було встановлено, що єдиний збір **не може перевищувати вартість витрат, пов'язаних із здійсненням митного при транзиті вантажів і транспортних засобів, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного та екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, та витрат, пов'язаних з відновленням автомобільних доріг.**

Відповідно до Закону № 2530 цю частину статті 2 Закону № 1212 викладено в новій редакції, згідно з якою єдиний збір **включає вартість витрат, пов'язаних із: відновленням автомобільних доріг; здійсненням уповноваженими органами в пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України фітосанітарного, ветеринарно-санітарного та державного контролю за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин, в розмірі, що не перевищує розміру плати за проведення перевірки документів на товар і транспортний засіб (контейнер); проведенням органами доходів і зборів у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України заходів офіційного контролю відповідно до статті 319 Митного кодексу України у формі попереднього документального контролю.**

**Водночас поняття "вартість витрат, пов'язаних із відновленням автомобільних доріг" не визначено чинним законодавством України.**

*Довідково.* Правові основи забезпечення фінансування витрат, пов'язаних з будівництвом, реконструкцією, ремонтом і утриманням автомобільних доріг загального користування та сільських доріг України, визначено Законом України від 18.09.1991 № 1562 "Про джерела фінансування дорожнього господарства України", а саме: для фінансування цих витрат у складі спеціального фонду Державного бюджету України створюється державний дорожній фонд, дохідна частина якого формується за рахунок окремих видів надходжень до державного бюджету, визначених частиною третьою статті 3 цього Закону, до яких не включено єдиний збір.

Згідно з Законами №№ 1801 і 2629 у 2017 році та I кварталі 2019 року відповідно єдиний збір зараховувався до загального фонду державного бюджету, а Законом № 2246 у 2018 році – до спеціального фонду державного бюджету на фінансове забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм (пункт 18 статті 14 Закону № 2246).

Отже, частина друга статті 1 та частина п'ята статті 2 Закону № 1212 потребують правового врегулювання.

Статтею 4 Закону № 1212 передбачено, що координація діяльності органів державної влади, пов'язаної із забезпеченням справляння єдиного збору, здійснюється ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику.

*Довідково.* Норми статті 4 Закону № 1212 наведені з урахуванням змін, внесених Законом України від 04.07.2013 № 406 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи", у зв'язку з ліквідацією Держмитслужби та створенням Міндоходів, а саме слова "центральним органом митної служби України" замінено словами "центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику".

Крім того, згідно із частинами одинадцятою та тринадцятою статті 6 Закону № 2344 на ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, також покладаються повноваження із здійснення заходів контролю за перевізниками у пунктах пропуску через державний кордон України.

*Довідково.* Згідно з частиною одинадцятою статті 6 Закону № 2344 у пунктах пропуску через державний кордон України ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, у сфері міжнародних автомобільних перевезень здійснює: 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.

Відповідно до частини тринадцятої статті 6 Закону № 2344 ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, здійснює у пунктах пропуску через державний кордон України документальний контроль за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень.

**Після реорганізації Міндоходів повноваження щодо забезпечення формування державної податкової і митної політики покладено на Мінфін, при цьому він не реалізує державну податкову і митну політику, а лише забезпечує її реалізацію.**

*Довідково.* Згідно з Положенням № 375, Мінфін, зокрема, забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики. Слід зазначити, що Положення № 375 не відповідає нормам частини першої статті 6 Закону України від 17.03.2011 № 3166 "Про центральні органи виконавчої влади", відповідно до якого міністерство є ЦОВВ, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України.

Водночас згідно з Положенням № 236 ДФС є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує, зокрема, державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи.

Крім того, з 15.01.2019 набрала чинності Постанова № 1200, згідно з якою утворено Державну податкову службу України та Державну митну службу України, реорганізувавши ДФС шляхом поділу.

*Довідково.* Згідно з Постановою № 1200 Державна податкова служба є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування,

державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску;

*Державна митна служба є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства.*

Отже, рішення Уряду, якими функції із забезпечення формування та реалізації єдиної державної податкової, митної політики покладено на Мінфін, а функції з реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства – на Державну митну службу, не узгоджуються з нормами статті 4 Закону № 1212 і частин одинадцятої та тринадцятої статті 6 Закону № 2344, що потребує правового врегулювання.

Слід зазначити, що до 01.01.2011 (набрання чинності Податковим кодексом), 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). Згідно з пунктом 9.1 статті 9 Податкового кодексу єдиний збір не включено до переліку загальнодержавних податків і зборів, а згідно з пунктом 27 частини першої статті 4 Митного кодексу – і до переліку митних платежів. Крім того, Законом № 1212 не визначено порядку проведення контролюючими органами документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти нарахування та сплати ними єдиного збору. Як наслідок, заходи податкового і митного контролю, передбачені Податковим та Митним кодексами, при справлянні єдиного збору ДФС та її територіальними органами не здійснювались.

Встановлено, що Кабінетом Міністрів України не забезпечено у повному обсязі розроблення нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону № 2530, а також приведення нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом у строки, визначені пунктом 2 розділу III "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 2530.

*Довідково. Згідно з пунктом 2 розділу III "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 2530 Кабінет Міністрів України зобов'язано у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом, зокрема, прийняти нормативно-правові акти, необхідні для реалізації цього Закону; привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом; забезпечити перегляд та приведення ЦОВВ їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.*

Зокрема, статтею 222<sup>1</sup> Митного кодексу (із змінами, внесеними згідно із Законом № 2530) встановлено, що у пунктах пропуску через державний кордон України органи доходів і зборів здійснюють контроль за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень згідно із Законом України "Про автомобільний транспорт". Порядок проведення такого контролю затверджується Кабінетом Міністрів України.

На час завершення аудиту порядок здійснення посадовими особами органів доходів і зборів такого документального контролю Кабінетом Міністрів України не затверджено. У зв'язку з цим митниці ДФС як порядок здійснення документального контролю використовували лист

Держмитслужби від 09.01.2013 № 12/2-12.1/123-ЕП "Про надання роз'яснень".

Крім того, Кабінетом Міністрів України не забезпечено внесення змін до Порядку № 1569, з метою приведення його положень у відповідність із нормами чинного законодавства. Встановлено, що з 05.10.2011 (дати внесення останніх змін до Порядку № 1569) до часу завершення аудиту до Порядку № 1569 не вносилися зміни з метою його приведення у відповідність із чинним законодавством України, у тому числі Законом № 2530. Зокрема, нормам Закону № 1212 не відповідають норми Порядку № 1569, а саме:

- пунктом 3 Порядку № 1569 визначено, що єдиний збір справляється одноразово незалежно від режиму переміщення (ввезення, транзиту), виду, місткості або загальної маси транспортних засобів за єдиним платіжним документом, що суперечить частині другій статті 1 Закону № 1212, відповідно до якої одноразове справляння єдиного збору визначається залежно від режиму переміщення (ввезення, транзиту).

При цьому визначені у статті 5 Закону № 1212 ставки єдиного збору не диференційовані за видами режиму переміщення, а залежать 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;

- пунктом 4 Порядку № 1569 не передбачено визначеного частиною четвертою статті 6 Закону № 1212 звільнення від сплати єдиного збору з транспортних засобів, якими перевозяться вантажі гуманітарної допомоги;

- пунктом 5 Порядку № 1569 встановлено, що у разі перевантаження у пункті пропуску вантажу з водних та авіаційних транспортних засобів і з трубопровідного транспорту на засоби інших видів транспорту (автомобільний, залізничний) єдиний збір за здійснення контролю справляється за ставками, визначеними у статті 5 Закону № 1212, що не узгоджується з частиною п'ятою статті 6 Закону № 1212, згідно з якою у вказаних випадках єдиний збір не справляється;

- розрахунок суми єдиного збору, який справляється з транспортного засобу залежно від його місткості, загальної маси або габаритних параметрів, наведений у додатку 1 до Порядку № 1569, не узгоджується із нормами статті 5 Закону № 1212 в частині застосованих у ньому ставок єдиного збору;

- норми Порядку № 1569 містять посилання на СМАП, що припинила свою діяльність.

*Довідково.* ДП "СМАП" було утворено у 2005 році за рішенням Міністерства транспорту і зв'язку України з метою організації контролю над дотриманням українськими та іноземними перевізниками транспортного законодавства України і виконанням міжурядових угод з питань міжнародних автомобільних перевезень у пунктах пропуску на кордоні України, а також для надання всіх видів послуг з оформлення дозвільних документів на міжнародні автомобільні перевезення пасажирів і вантажів.

Указом Президента України від 06.04.2011 № 370 "Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" було створено Укртрансінспекцію. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.08.2011 № 771-р погоджено пропозицію Мінінфраструктури щодо ліквідації ДП "СМАП". Постановою Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442 "Про оптимізацію системи центральних органів

виконавчої влади" утворено Укртрансбезпеки, реорганізувавши шляхом злиття Державну інспекцію з безпеки на морському та річковому транспорті і Укртрансінспекцію.

**Отже, Порядок № 1569 потребує приведення його положень у відповідність з нормами чинного законодавства.**

*Довідково.* Слід зазначити, що у розробленому Мінфіном проекті постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2002 р. № 1569 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 09 липня 2008 р. № 636", який на час завершення аудиту перебував на погодженні в Державній регуляторній службі України, викладено в новій редакції Порядок справляння єдиного збору у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон, яким урегульовано вказані вище неузгодженості.

**Також нормативно-правового врегулювання з метою приведення у відповідність з нормами Закону № 2530 потребують:**

- абзац четвертий пункту 2 Порядку перерахування до державного бюджету митних та інших платежів, які вносяться до/або під час митного оформлення, затвердженого наказом Мінфіну від 01.11.2017 № 898, зареєстрованим в Мін'юсті 23.11.2017 за № 1429/31297, у якому викладено термін "інші платежі", який містить, зокрема, визначення єдиного збору в редакції Закону № 1212, що діяла до внесення змін до нього Законом № 2530;

- найменування ККДБ 22110000 "Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України", визначене у Класифікації доходів бюджету, затвердженій наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію".

Крім того, на сьогодні залишається чинною Методика оформлення бланка контрольного талона нарахування частки єдиного збору, визначена у листі Держмитслужби від 29.12.2008 № 09/3062-ЕП, яка також містить положення щодо обчислення єдиного збору в бланку контрольного талона на підставі розрахунків, наданих інспектором ДП "СМАП". При цьому лист Держмитслужби та ДП "СМАП" від 30.03.2009 № 11/6-10.9/2787, № 1/02-04-913, яким було визначено порядок нарахування частки єдиного збору в пунктах пропуску за проїзд автомобільними дорогами (за кожен кілометр проїзду) з використанням бланка контрольного талона встановленого зразка, відкликано ДФС листом від 10.01.2019 № 783/7/99-99-18-02-02-17.

Наказом Мінфіну № 1011 (у редакції наказу Мінфіну від 01.06.2018 № 541) затверджено, зокрема Класифікатор видів транспорту, який не передбачає кодування транспортних засобів за їх видами та місткістю, визначених у статті 5 Закону № 1212, що унеможливорює належний облік бази для справляння єдиного збору.

Крім того, пунктом 7.7 розділу 7 Порядку застосування уніфікованої митної квитанції МД-1, затвердженого наказом Держмитслужби від 04.01.2005 № 1, зареєстрованим в Мін'юсті 20.01.2005 за № 66/10346, передбачено, що у графі "Сума, грн" зазначається загальна сума єдиного збору (з урахуванням додаткової плати за кожний кілометр проїзду автомобільними дорогами України автомобільним транспортом, що має перевищення встановлених розмірів, загальної маси, основних навантажень та (або) габаритних параметрів), що не дає можливості перевірити правильність та повноту нарахування єдиного збору.



Таким чином, нормативно-правове регулювання справляння єдиного збору протягом періоду, що досліджувався, було недосконалим та неузгодженим, що не сприяло його ефективному адмініструванню.

У зв'язку з тим, що Податковим і Митним кодексами єдиний збір не включено ні до загальнодержавних податків і зборів, ні до митних платежів, а порядок проведення контролюючими органами документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти нарахування та сплати ними єдиного збору не визначено Законом № 1212, контрольо-перевірочна робота з цих питань ДФС та її територіальними органами не проводилась.

Водночас Кабінетом Міністрів України не забезпечено в повному обсязі своєчасного розроблення та затвердження нормативно-правових актів, необхідних для усунення невідповідностей у законодавстві з питань справляння єдиного збору, з метою однозначного тлумачення його норм.

### **3. ОЦІНКА ІСНУЮЧОЇ ПРАКТИКИ ПЛАНУВАННЯ І ПРОГНОЗУВАННЯ НАДХОДЖЕНЬ ЄДИНОГО ЗБОРУ, ЯКИЙ СПРАВЛЯЄТЬСЯ У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ (ПУНКТАХ КОНТРОЛЮ) ЧЕРЕЗ ДЕРЖАВНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ, ТА КОНТРОЛЮ ЗА ПОВНОТОЮ ЙОГО НАРАХУВАННЯ І СВОЄЧАСНІСТЮ СПЛАТИ**

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

Частиною другою статті 32 Бюджетного кодексу<sup>6</sup> було встановлено, що 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 на 2017–2019 роки користувався Методикою прогнозування надходжень єдиного збору. Як вже зазначалося, **незважаючи на рекомендації Рахункової палати, Мінфіном не забезпечено вдосконалення Методики прогнозування надходжень єдиного збору.**

*Довідково.* Під час проведення в 2015 році попереднього контрольо-аналітичного заходу було встановлено, що відповідно до зазначеної Методики прогнозування показників надходжень єдиного збору на наступний бюджетний рік здійснювалось Мінфіном на базі даних фактичних надходжень єдиного збору поточного року із врахуванням коефіцієнтів зростання імпорту товарів і курсу гривні до долара США.

Водночас обсяг надходжень єдиного збору безпосередньо залежить від кількості транспортних засобів (вантажні автомобілі, автобуси, вагони, контейнери), які перетнули державний кордон України (в режимі в'їзду і транзиту) і курсу національної валюти по відношенню до євро.

Крім того, у зв'язку з набранням чинності з 04.10.2018 Законом № 2530, яким **не передбачено проведення у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України екологічного та радіологічного контролів,**

---

<sup>6</sup> В редакції, що була чинною до 11.01.2019.

а також Постановою № 960<sup>7</sup>, якою скорочено перелік товарів, що підлягають державному контролю<sup>8</sup> (у тому числі у формі попереднього документального контролю), суттєво скоротилась частина транспортних засобів, які підлягали державному контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю), а отже, які сплачували єдиний збір за проведення такого контролю (у I кварталі 2018 року кількість проведених видів контролю становила понад 79 відс. кількості поданих митних декларацій, у I кварталі 2019 року – 15 відсотків).

Таким чином, **Методика прогнозування надходжень єдиного збору, яка застосовувалася Мінфіном при плануванні надходжень цього збору до державного бюджету, неповною мірою враховувала всі необхідні показники, які впливали на обсяги надходжень єдиного збору, що негативно впливало на обґрунтованість прогнозування надходжень цього збору до державного бюджету.**

**Повноваження з підготовки пропозицій щодо прогнозу доходів бюджету покладені на ДФС згідно з Положенням № 236<sup>9</sup>.** Питання прогнозування доходів державного бюджету, в тому числі з єдиного збору, врегульовувались відповідними наказами ДФС<sup>10</sup>. Встановлено, що на етапі підготовки проекту Державного бюджету України на 2017–2019 роки ДФС направлялись Мінфіну листи, які містили пропозиції щодо формування дохідної частини Державного бюджету України, в тому числі за рахунок єдиного збору. При цьому розрахунки прогнозного показника надходжень єдиного збору у вказаних листах не надавались.

Слід зазначити, що прогнозовані суми надходжень єдиного збору на 2017 рік, обраховані ДФС, були на **24,3 відс. менші** (295 млн грн) від доведеного Мінфіном індикативного показника, а на 2018–2019 роки – **відповідали доведеним Мінфіном індикативам.**

Протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року фактичні надходження єдиного збору до державного бюджету становили понад **1,5 млрд грн** (табл. 1).

---

<sup>7</sup> Постановою № 960 затверджено перелік товарів, які в разі ввезення на митну територію України (у тому числі з метою транзиту) підлягають заходам офіційного контролю, та перелік документів і відомостей, що підлягають перевірці під час попереднього документального контролю.

<sup>8</sup> У період з 01.01.2017 до 04.10.2018 до переліку товарів, що підлягали державному контролю (у тому числі у формі попереднього документального контролю) у разі переміщення їх через митний кордон України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.10.2011 № 1031 "Деякі питання здійснення державного контролю товарів, що переміщуються через митний кордон України", було включено 395 кодів УКТ ЗЕД. З 04.10.2018 перелік товарів, які в разі ввезення на митну територію України (у тому числі з метою транзиту) підлягають заходам офіційного контролю, затвердженим Постановою № 960, містить 335 кодів УКТ ЗЕД.

<sup>9</sup> Згідно з підпунктом 21 пункту 4 Положення № 236.

<sup>10</sup> Накази ДФС від 11.11.2014 № 262 "Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із прогнозування та забезпечення надходжень платежів", від 27.04.2017 № 305 "Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із визначення індикативних показників та забезпечення надходжень платежів".

При цьому ДФС у 2018 році та I кварталі 2019 року не забезпечено виконання доведених планових завдань з надходження єдиного збору до державного бюджету.

Таблиця 1

**Стан виконання ДФС планових завдань щодо забезпечення надходжень до державного бюджету єдиного збору протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року**

млн грн

Рік	План	Факт	Відхилення від попереднього періоду на		Виконання	
			відс.	+/-	відс.	+/-
2017 рік	396,0	431,3	23,5	82,2	108,9	35,3
2018 рік,	994,0	919,5	113,2	488,2	92,5	-74,5
у т. ч. I кв.	211,4	214,1	–	–	101,3	2,7
I кв. 2019 року	252,1	195,4	-8,7	-18,7	77,5	-56,7

На збільшення надходжень єдиного збору в 2017 році на **23,5 відс.**, порівняно з 2016 роком (надійшло 349,1 млн грн) за інформацією Мінфіну<sup>11</sup>, вплинуло зростання обсягів імпорту товарів на **21,9 відс.** та зростання на 6,1 відс. обмінного курсу гривні до євро.

У **2018 році** надходження єдиного збору у гривнях збільшились в **2,1 рази** порівняно з надходженнями 2017 року, що зумовлено прийняттям Закону № 2245, яким, зокрема, з **01.01.2018 підвищено ставки єдиного збору в два рази**. Крім того, відбулося зростання на **7,1 відс.** обмінного курсу гривні до євро.

Слід зазначити, що, за поясненнями Мінфіну, невиконання планових завдань з надходження єдиного збору у 2018 році спричинено **невідповідністю фактичного зростання обмінного курсу гривні до євро** з врахованим ростом курсу в розрахунку прогнозних надходжень на 2018 рік (план – 110,2 відс., факт – 107,1 відсотків). При цьому при розрахунку прогнозних надходжень єдиного збору, як зазначалось вище, Мінфіном застосовувався коефіцієнт зростання курсу гривні до долара США, який на 2018 рік становив 110,2 відс.<sup>12</sup>, при тому, що фактичний темп зростання курсу гривні до долара США за 2018 рік становив 102,2 відсотка<sup>13</sup>.

Протягом **I кварталу 2019 року** надходження єдиного збору зменшились на **8,7 відс.** порівняно з показником відповідного періоду попереднього року. На зменшення надходжень єдиного збору, в першу чергу, вплинуло зменшення з **04.10.2018 видів державного контролю у пунктах пропуску** в зв'язку з набранням чинності Законом № 2530, та **скорочення переліку товарів**, які в разі ввезення на митну територію України (у тому числі з метою транзиту) підлягають заходам офіційного контролю. Крім того,

<sup>11</sup> Лист Мінфіну від 07.05.2019 № 34020-06-7/12233.

<sup>12</sup> Показник прогнозного зростання курсу долара США, закладений в проект державного бюджету на 2018 рік.

<sup>13</sup> Середній курс 100 доларів США у 2018 році (2 720,05 грн) / середній курс 100 доларів США у 2017 році (2 659,66) × 100 (<https://bank.gov.ua>).

на скорочення надходжень вплинуло зменшення на 7,6 відс. у поточному році обмінного курсу гривні до євро.

Слід зазначити, що облік надходжень єдиного збору здійснювався митницями ДФС на підставі щоденної інформації підрозділів митного оформлення, якими надсилався "баланс про списання та перерахування митних платежів" за звітний день, сформований АСМО "Інспектор". Однак в АСМО "Інспектор" відсутня можливість формування даних (звітів) за сумами сплаченого єдиного збору відповідно до його складових: за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України, за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та/або габаритних параметрів, за проведення заходів офіційного контролю під час ввезення товарів на митну територію України (у тому числі з метою транзиту), а отже здійснити системний детальний аналіз причин, які впливали на надходження цього збору протягом періоду, що досліджувався, немає можливості.

Таким чином, Мінфіном не забезпечено розроблення та внесення необхідних змін до Методики прогнозування надходжень єдиного збору, які б ураховували головні показники, що безпосередньо впливають на обсяги його надходжень, а отже, прогнозні розрахунки Мінфіну щодо надходжень цього збору до державного бюджету були недостатньо обґрунтованими.

Надходження єдиного збору протягом 2018 року суттєво збільшилися за рахунок підвищення ставок та курсу гривні до євро, тоді як надходження у I кварталі 2019 року знизились порівняно з відповідним періодом 2018 року за рахунок зменшення видів державного контролю в пунктах пропуску та скорочення переліку товарів, які підлягають заходам такого контролю. При цьому ДФС не забезпечено виконання доведених планових завдань з надходження єдиного збору до державного бюджету у 2018 році та I кварталі 2019 року.

### **3.2. Оцінка стану обліку об'єктів, з яких справляється єдиний збір**

Відповідно до статей 1 і 5 Закону № 1212 об'єктами, з яких справляється єдиний збір, є **автобуси** (із місткістю від 10 місць); **вантажні автомобілі** з/або без причепів та **тягачі** з/або без напівпричепів; **великовагові автотранспортні засоби** (понад 40 тонн загальної маси транспортного засобу з вантажем); **великовагові автотранспортні засоби з перевищенням осьових навантажень та/або встановлених параметрів ширини, висоти, довжини**; **залізничні вагони та контейнери**, які в'їхали на територію України або здійснюють транзитне переміщення її територією.

Аудитом встановлено, що ДФС не володіє повною та достовірною інформацією щодо наявної бази для справляння єдиного збору та не здійснює аналіз щодо повноти надходження цього збору до державного бюджету та своєчасного вжиття контрольних заходів.

*Довідково.* Відповідно до Положення № 236 ДФС, зокрема, здійснює облік платників податків та єдиного внеску, осіб, які здійснюють операції з товарами, що перебувають під митним контролем, об'єктів оподаткування та об'єктів, пов'язаних з оподаткуванням (підпункт 7 пункту 4); здійснює контроль за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами устанавленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України (підпункт 1б

пункту 4); проводить аналіз та здійснює управління ризиками з метою визначення форм і обсягів митного та податкового контролю (підпункт 29 пункту 4).

За наданими ДФС поясненнями, окремий **облік транспортних засобів**, які перетинають державний кордон України та з яких справляється єдиний збір, **не передбачений Законом № 1212**. Разом з тим у ДФС для обліку транспортних засобів, які перетинають митний кордон України, у тому числі залежно від режиму переміщення та видів транспорту, наявні та використовуються програмно-інформаційні масиви, що ведуться митницями ДФС у функціональних модулях АСМО "Інспектор"<sup>14</sup> – "Диспетчер зони митного контролю (ЗМК)", "Журнал пункту пропуску", "МД-1, М-15, М-16".

Так, протягом періоду, що досліджувався, при митному оформленні до відповідних функціональних модулів АСМО "Інспектор" вносилися інформація про транспортний засіб (тип<sup>15</sup>, номер, країна, VIN-код, призначення, режим, вага за даними технічного паспорта), а також реквізити документа про сплату єдиного збору (код, номер, дата). Вага вантажу визначалася відповідно до наданих перевізником товарно-супровідних документів та технічних паспортів, кількість пасажирів фіксувалася на підставі інформації прикордонного загону в автоматичному режимі.

Водночас аудитом встановлено, що **операційні можливості АСМО "Інспектор" не забезпечують ведення деталізованого обліку транспортних засобів**, які перетнули державний кордон України, та **можливості систематизації (згрупування) цієї інформації в розрізі:**

– **видів транспортних засобів і класифікації, визначеної Законом № 1212** (автобуси від 10 до 30 місць, понад 30 місць; вантажні автомобілі загальною масою до 20 тонн, від 20 до 40 тонн і від 40 тонн (великогабаритних), перевищення осьових навантажень та (або) габаритних параметрів (великогабаритних)), а тому **такий облік протягом періоду, що досліджувався, митницями ДФС не вівся;**

– **транспортних засобів та контейнерів, з яких згідно зі статтями 6–8 Закону № 1212 єдиний збір не справлявся або справлявся не в повному розмірі, відповідно недонадходження до державного бюджету від таких звільнень зі сплати єдиного збору не обчислювалися.**

*Довідково.* Окремі дані щодо такого обліку з АСМО "Інспектор" можливо отримати шляхом інтеграції в цю систему баз даних інших ЦОВВ та внесення при митному оформленні до відповідних функціональних вікон АСМО "Інспектор" даних про транспортні засоби. Так, контроль за отримувачами гуманітарної допомоги протягом періоду, що досліджувався, здійснювався митницями ДФС з використанням відповідної бази даних Мінсоцполітики, яка інтегрована в АСМО "Інспектор", а визначення кількості транспортних засобів, які не сплачували єдиний збір у зв'язку з дією міжнародних договорів України, можливо здійснити за наявними в АСМО "Інспектор" даними про країну перевізника та інтегрованого в цю систему додатка 1 до листа Держмитслужби від 09.01.2013 № 12/2-12./123-ЕП "Довідкова таблиця по нарахуванню плати за проїзд автомобільними дорогами України (за кожен кілометр проїзду) на автотранспортний засіб іноземних країн,

<sup>14</sup> АСМО "Інспектор 2006" введено в дію наказом Держмитслужби від 25.01.2007 № 48.

<sup>15</sup> Причіп, напівпричіп, автобус (призначений для перевезення 10 осіб і більше, включаючи водія), мікроавтобус (призначений для перевезення менше 10 осіб, включаючи водія), мотоцикл, легковий автомобіль, вантажний автомобіль загальною масою понад 7,5 тонни, мопед, велосипед, сільськогосподарська техніка, вантажний автомобіль загальною масою до 3,5 тонни включно та понад 3,5 тонни до 7,5 тонни включно, вантажний автомобіль-рефрижератор загальною масою понад 3,5 тонни до 7,5 тонни включно, вантажний автомобіль-рефрижератор загальною масою понад 7,5 тонни.

що виконують перевезення вантажів або пасажирів по території України в розрізі країн", згідно з яким плата за проїзд автомобільними дорогами України не нараховується перевізникам-нерезидентам 37 країн (82,2 відс.) з 45 країн, наведених у ній;

– **транспортних засобів**, з яких сплачено єдиний збір за митними режимами, зокрема, "імпорт" та "транзит" (у тому числі автомобілів вантажних з вантажем та без вантажу, автобусів, залізничних вагонів з вантажем та без вантажу).

За узагальненою інформацією ДФС, сформованою на запит Рахункової палати на підставі **даних спеціальної митної статистики, а також оперативних даних митниць ДФС**, в цілому протягом 2017–2018 років і I кварталу 2019 року в Україну в'їхало **23 677,1 тис. наземних транспортних засобів** (табл. 2). Кількість автобусів, вантажних автомобілів і залізничних вагонів, що в'їхали в Україну, становила **6 799,5 тис. од., або 28,7 відс.** загальної кількості наземних транспортних засобів, які в'їхали в Україну. З них єдиний збір не справлявся, або справлявся у меншому розмірі згідно зі статтями 6–8 Закону № 1212 з **1 106,1 тис. од., або 16,3 відс.** загальної кількості автобусів, вантажних автомобілів і залізничних вагонів, що в'їхали в Україну.

Таблиця 2

**Кількість наземних транспортних засобів, які в'їхали в Україну протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року**

(од.)

Період	2017 рік	2018 рік	2018 до 2017, відс.	I кв. 2019 року	Разом	Питома вага, відс.
Усього наземних транспортних засобів, з них:	11 115 172	10 593 887	95,3	1 968 031	23 677 090	100,0
вагони пасажирські	82 799	85 808	103,6	19 332	187 939	0,8
автомобілі легкові	7 928 690	7 472 041	94,2	1 288 607	16 689 338	70,5
автобуси	207 414	210 352	101,4	41 709	459 475	1,9
вагони вантажні*	1 462 906	1 377 780	94,2	340 177	3 180 863	13,4
автомобілі вантажні	1 433 363	1 447 906	101,0	278 206	3 159 475	13,3
<b>Разом автобуси, вантажні вагони і автомобілі</b>	<b>3 103 683</b>	<b>3 036 038</b>	<b>97,8</b>	<b>660 092</b>	<b>6 799 813</b>	<b>28,7</b>
Великовагові автотранспортні засоби	3 111	3 256	104,7	944	7 311	–
Контейнери	162 544	224 943	138,4	125 329	512 816	–
Транспортні засоби, з яких єдиний збір не справлявся згідно зі статтями 6–8 Закону № 1212	476 115	501 932	105,4	128 102	1 106 149	–
Відс. звільнень у загальній кількості автобусів, вантажних вагонів і автомобілів	15,3	16,5	–	19,4	16,3	–

\* у тому числі платформи, цистерни всіх типів.

Проведений аналіз даних ДФС і Держстату<sup>16</sup> щодо кількості автомобільного транспорту, що перетнув державний кордон України у

<sup>16</sup> Статистичний збірник "Транспорт і зв'язок України – 2017" – 3.26. Пропуск автомобільного легкового, вантажного транспорту та автобусів через державний кордон України.

2017 році<sup>17</sup> (в'їзд в Україну та виїзд з України), засвідчив **суттєві розбіжності між ними** (табл. 3). При цьому слід зазначити, що вказані дані Держстату базувалися на даних Адміністрації Держприкордонслужби, з якою ДФС мала здійснювати обмін інформацією, необхідною для забезпечення контролю під час переміщення осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони "Крим", згідно із Порядком взаємодії інформаційних систем ДФС та Держприкордонслужби.

Таблиця 3

**Кількість автомобільного транспорту, що перетнув державний кордон України (в'їзд в Україну та виїзд з України) у 2017 році**

(од.)

Вид автомобільного транспорту	За даними ДФС	За даними Держстату*	Відхилення показників Держстату від показників ДФС	
			(+/-)	%
Легковий транспорт	15 744 633	15 794 850	+50 217	0,3
Вантажні автомобілі	2 729 173	2 264 008	-465 165	-17,0
Автобуси	414 258	432 003	+17 745	4,3
<b>Разом</b>	<b>18 888 064</b>	<b>18 490861</b>	<b>-397 203</b>	<b>-2,1</b>

\* Дані Адміністрації Держприкордонслужби, без урахування тимчасово окупованих територій Донецької і Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя.

Найбільші розбіжності спостерігаються в кількості **вантажних автомобілів**, яка за даними ДФС становила на 17 відс. більше, ніж за даними Держстату, тоді як автобусів – на 4,3 відс. менше. Наявність таких розбіжностей свідчить про відсутність злагодженої роботи митниць ДФС з відповідними підрозділами Держприкордонслужби щодо обліку транспортних засобів, які перетнули державний кордон України.

Аналіз інформації, наданої ДФС і ПАТ "Укрзалізниця", щодо кількості залізничних вагонів, які в'їхали в Україну протягом періоду, що досліджувався, також засвідчив **суттєві розбіжності** (табл. 4).

Таблиця 4

**Кількість залізничних вагонів\*, які в'їхали в Україну протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року**

(од.)

За даними	2017 рік	2018 рік	I кв. 2019 року
ПАТ "Укрзалізниця"***	1 667 647	1 725 017	434 946
ДФС	1 462 906	1 377 780	340 177
<b>Різниця (+/-)</b>	<b>-204 741</b>	<b>-347 237</b>	<b>-94 769</b>

\* Без урахування пасажирських вагонів.

\*\* В листі ПАТ "Укрзалізниця" від 25.04.2019 № ЦЦО-13/430 зазначено, що ця інформація містить довідковий характер.

Як вбачається із табл. 4, протягом періоду, що досліджувався, згідно з наданою ДФС інформацією, кількість залізничних вагонів, які в'їхали в Україну, на **646,7 тис. менше**, ніж за даними, наданими ПАТ "Укрзалізниця", а отже існують **ризики неповного справляння єдиного збору**.

<sup>17</sup> Термін оприлюднення статистичного збірника "Транспорт і зв'язок України" за 2018 рік – 30.08.2019.

Аналіз даних ДФС про кількість автомобільних та залізничних транспортних засобів, що в період з 04.10.2018<sup>18</sup> по 31.03.2019 в'їхали в Україну з товаром, який не підлягав державному контролю (табл. 5), засвідчив їх невідповідність даним ДФС про вантажні транспортні засоби, що в'їхали в Україну, в цілому.

Таблиця 5

**Кількість транспортних засобів, що в'їхали в Україну з товаром, який не підлягав державному контролю**

(од.)

Транспортні засоби	З 04.10.2018 по 31.12.2018	З 01.01.2019 по 31.03.2019	Разом
Вагони	183 130	184 831	367 961
Контейнери залізничні	713	596	1 309
Вантажні автомобілі	325 427	289 812	615 239
Контейнери автомобільні порожні	5	108	113

Так, у I кварталі 2019 року загальна кількість вантажних автомобілів, що в'їхали в Україну, становила **278,2 тис.** (табл. 2), а кількість вантажних автомобілів, що в'їхали в Україну з товаром, який не підлягав державному контролю, становила **289,8 тис.**, або **104,2 відс. загальної кількості вантажних автомобілів, що в'їхали в Україну.** Ці показники свідчать про **неточність інформації, яка узагальнюється ДФС за даними спеціальної митної статистики за митними деклараціями (Форма № 1-МС).**

*Довідково.* За поясненнями ДФС, для обчислення кількості транспортних засобів, що перетнули кордон України у напрямку "в'їзд в Україну" з товаром, який не підлягав державному контролю, враховувалися типи транспорту, визначені Класифікатором видів транспорту, затвердженим наказом Мінфіну № 1011, зокрема: 23 – вантажний автомобіль на залізничному вагоні, 24 – причіп або напівпричіп на залізничному вагоні, 30 – автомобільний транспортний засіб, 94 – автомобільний транспортний засіб, що переміщується своїм ходом як товар. Крім того, до вантажних автомобілів віднесено і вантажні автомобілі загальною масою до 3,5 тонни, з яких справляння єдиного збору не передбачено Законом № 1212.

Слід зазначити, що аудитом в Одеській митниці ДФС встановлено, що в АСМО "Інспектор" **не передбачено окремого обліку контейнерів, які не підпадали під заходи офіційного контролю** (у тому числі попереднього документального контролю), зокрема, у разі їх вилучення правоохоронними органами на підставі ухвал суду, а також відповідно до вимог пунктів 1–7 частини першої статті 238 Митного кодексу. Так, за даними оперативного обліку митного поста "Одеса-центральний" кількість контейнерів з товарами, вилучених правоохоронними органами, за період з 01.01.2017 до 23.03.2019 становила 42 одиниці. Крім того, на склад цього митного поста переміщено 69 контейнерів з товарами відповідно до вимог пунктів 1–7 частини першої статті 238 Митного кодексу. Стягнення єдиного збору з цих контейнерів не здійснювалось, як і не здійснювалося митного оформлення товарів у них.

Таким чином, **ДФС не забезпечено прийняття управлінських рішень, спрямованих на запровадження в електронному вигляді повного**

<sup>18</sup> З часу набрання чинності Законом № 2530 (з 04.10.2018) і Постановою № 960 (з 17.11.2018).



та всебічного обліку бази даних для справляння єдиного збору, що негативно впливало на обґрунтованість його прогнозування та контроль за повнотою справляння цього збору до державного бюджету.

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

Згідно зі статтею 5 Закону № 1212 ставки єдиного збору встановлюються за здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України контролю вантажів і транспортних засобів, плати за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України (за кожен кілометр проїзду) та додаткової плати за кожен кілометр проїзду автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів, загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.

Частиною першою статті 195 Митного кодексу передбачено, що 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.

Переліком пунктів пропуску через державний кордон, в яких здійснюється переміщення товарів через митний кордон України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 435, визначено 81 міжнародний та міждержавний пункт пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, в яких здійснюється переміщення товарів через державний кордон України. Разом з тим за даними ДФС, на час проведення аудиту фактично переміщення товарів через митний кордон України здійснювалось у 74 пунктах пропуску для автомобільного сполучення.

За інформацією ДФС, станом на 15.03.2019 лише на 12 пунктах пропуску через державний кордон України для автомобільного сполучення (близько 16 відс. фактично працюючих) були наявні габаритно-вагові комплекси у загальній кількості 23 од., з яких лише 15 од. працездатні, 7 од. – непрацездатні і 1 од. – підлягала ремонту.

*Довідково.* Відповідно до пункту 9 Загальних вимог до облаштування пунктів пропуску через державний кордон, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 17.08.2002 № 1142, у технічному завданні на проектування будівництва та реконструкції пунктів пропуску необхідно передбачати, зокрема, встановлення автомобільних тензометричних ваг на окремих під'їзних шляхах для здійснення контролю вагових параметрів транспортних засобів.

Водночас аудитом в Одеській митниці ДФС встановлено, що розміщені в пункті пропуску "Табакі-Мирне" автомобільні електромеханічні ваги для статичного зважування (введені в експлуатацію у 2011 році), у 2017–2018 роках і I кварталі 2019 року не використовувались, у зв'язку з відсутністю сертифікації вагового комплексу.

На пунктах пропуску Вінницької, Житомирської, Київської, Рівненської та Сумської митниць ДФС такі комплекси відсутні взагалі.

*Довідково.* Наказом ДФС від 18.03.2019 № 8-Г по Сумській митниці затверджено два об'єкти будівництва вагових комплексів для зважування великовагових вантажних транспортних засобів на митних постах "Юнаківка" та "Велика Писарівка", які фінансуються за рахунок коштів загального фонду державного бюджету у 2019 році.

У зв'язку з цим працівниками митних постів розрахунок ваги вантажних автомобілів і вантажу, який вони перевозять, здебільшого здійснювався на підставі задекларованої у супровідних документах ваги (брутто), а отже існують ризики отримання недостовірних даних і як наслідок – заниження нарахованих сум єдиного збору.

Так, аудитом на Житомирській митниці ДФС під час вибіркового аналізу інформації в модулі "Журнал пункту пропуску" АСМО "Інспектор" щодо сплати єдиного збору встановлено **107 випадків** (у 2017 році – 39, 2018 році – 68) перетину державного кордону на пунктах пропуску "Вільче" і "Виступовичі" транспортними засобами, вага яких з вантажем **наближалася до граничної межі 20 тонн** (від 19 800 до 19 992 кг) **за відсутності підтверджуючих фактів проведення вагового контролю таких транспортних засобів**. Враховуючи, що відповідно до статті 5 Закону № 1212 ставки єдиного збору за проведення контролю з вантажного автомобіля до **20 тонн у два рази менші**, ніж з вантажного автомобіля понад 20 тонн, з урахуванням середньорічного курсу євро у відповідному році, існують ризики заниження сум єдиного збору, за розрахунками, на **близько 27,6 тис. гривень**.

За відсутності на більшості митних постів сертифікованих комплексів для визначення габаритних параметрів вантажних автомобілів, посадові особи митних постів визначали довжину і ширину вантажних автомобілів **за допомогою стандартної (побутової) вимірвальної рулетки та/або візуально**.

Після перевірки документів та забезпечення усіх видів контролю, що передбачені законодавством при перетині автомобільним транспортом кордону України, дані митних декларацій, супроводжувальних документів на вантаж, дозвільних документів на транспортний засіб та особистих документів водія заносилися до АСМО "Інспектор", який давав можливість **в автоматичному режимі провести розрахунок єдиного збору з урахуванням поточного курсу національної валюти на момент проведення митного оформлення вантажу**.

Встановлено, що митниці ДФС **не здійснювали автоматизований контроль за дотриманням власниками транспортних засобів (автомобілів, автобусів), зареєстрованих не в Україні, визначених Митним кодексом термінів перебування на території України при використанні митних режимів "тимчасове ввезення" і "транзит", а також за кількість кілометрів, що фактично проїхали ці транспортні засоби дорогами України, оскільки АСМО "Інспектор" не надає можливості зафіксувати час і місце перетину транспортними засобами митного кордону при припиненні вказаних режимів, а також не передбачає облік показників їх одометрів при в'їзді та виїзді**.

Контроль за повнотою внесення перевізниками-нерезидентами платежів за **проїзд автомобільними дорогами України** здійснювався під час виїзду за межі митної території України такого транспортного засобу шляхом зіставлення показників одометра цього транспортного засобу при в'їзді на митну територію України в митних режимах "тимчасового ввезення" і "транзиту" з кілометражем, зазначеним в уніфікованій митній квитанції МД-1, що була оформлена при в'їзді транспортного засобу в Україну. При цьому встановлено, що оскільки АСМО "Інспектор" **не передбачає**

можливості обліку даних одометра вантажного автомобіля (автобуса) і не дає змоги фіксувати пункти відправлення і прибуття транспортного засобу, це не дозволяє здійснити в автоматичному режимі розрахунок суми єдиного збору в частині плати за проїзд автомобільними дорогами (за кожен кілометр проїзду).

Аудитом встановлено, що протягом періоду, який досліджувався, документальні перевірки перевізників-резидентів з питань своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати єдиного збору територіальними органами ДФС не проводилися.

*Довідково.* Внаслідок відсутності в уніфікованій митній квитанції МД-1 складових частин розрахунку єдиного збору (плати за проведення контролю, за кожний кілометр проїзду автомобільними дорогами України автотранспортом, за перевищення встановлених розмірів, загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів) здійснити достовірний контроль правильності нарахування єдиного збору на основі електронної копії такої декларації неможливо. У зв'язку з цим для проведення перевірки правильності нарахування єдиного збору необхідно використовувати оригінали документів під час контрольно-перевірочних заходів.

Так, з метою вивчення стану проведення територіальними органами ДФС контрольно-перевірочної роботи з питань справляння єдиного збору, Рахунковою палатою проаналізовані дані Укртрансбезпеки за січень-вересень 2018 року щодо видачі дозволів на перевезення товарів через кордон України та складено перелік із **250 перевізників-резидентів**, що отримали за вказаний період понад 20 таких дозволів. За результатами опрацювання цього переліку ДФС повідомлено, що із зазначеного переліку по **39 перевізникам-резидентах** проведено комплексні перевірки, проте під час цих перевірок питання повноти нарахування та сплати єдиного збору не досліджувалися.

Згідно з поясненнями ДФС **проведення таких перевірок ні Законом № 1212, ні Митним, ні Податковим кодексами не передбачено.**

Водночас слід зазначити, що пунктом 26 розділу "Митні платежі (в частині контрольно-перевірочної роботи (юридичні та фізичні особи))" Переліку форм оперативного обліку податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, затвердженого наказом ДФС від 10.04.2015 № 267 "Про організацію оперативного обліку податків, зборів, митних платежів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" встановлено, що **ККДБ 22110000 нараховується не за документами податкової звітності, а за актами перевірок**; форма обліку платежу – ІКП форми № 6 і № 15 – **за актами перевірок**<sup>19</sup>; ураховується платіж в оперативній звітності про надходження, про податковий борг та переплати – **за актами перевірок**. Отже, **вказаний перелік форм оперативного обліку передбачає облік надходжень єдиного збору під час контрольно-перевірочної роботи.**

Встановлено, що протягом дослідженого періоду підрозділами внутрішнього аудиту ДФС проведено **18 планових перевірок митниць ДФС**, за результатами яких **на чотирьох митницях ДФС виявлені порушення з питань справляння єдиного збору**, а саме встановлено факти відсутності відомостей у графі 47 уніфікованої митної квитанції МД-1 щодо

<sup>19</sup> Форма № 15 застосовується для обліку сум платежів, за якими не передбачено подання платником податкових декларацій (розрахунків), форма № 6 – для обліку сум податків, зборів, платежів, за якими передбачено подання податкових декларацій (розрахунків).

стягнення сум єдиного збору при митному оформленні товарів, які переміщувалися залізничним транспортом в Одеській митниці ДФС, з **28 вагонів і одного контейнера** (58 євро), Черкаській митниці ДФС – з **32 вагонів** (64 євро), Львівській митниці ДФС – з **64 вагонів** (128 євро), Сумській митниці ДФС – зі **115 вагонів** (230 євро). Вказаними вище митницями недоліки усунуто, недонадходження єдиного збору погашено.

Крім того, аудитом встановлено, що протягом періоду, що досліджувався, митницями ДФС не здійснювався системний внутрішній контроль за повнотою нарахування єдиного збору на митних постах. Так, із перевірених Рахунковою палатою семи митниць ДФС лише на двох проводилися окремі заходи внутрішнього контролю за повнотою нарахування єдиного збору. Зокрема, управлінням адміністрування митних платежів та митно-тарифного регулювання Чернігівської митниці ДФС здійснювалися періодичні перевірки правильності заповнення уніфікованої митної квитанції МД-1 на підпорядкованих митних постах з використанням оригіналів документів, за результатами яких на митних постах "Сеньківка", "Нові Яриловичі" та "Новгород-Сіверський" були встановлені 8 випадків неповної сплати єдиного збору в загальній сумі 2,1 тис. грн, які разом із пенею сплачено до державного бюджету в повному обсязі. Також управлінням адміністрування митних платежів та митно-тарифного регулювання Закарпатської митниці ДФС здійснювався контроль за правильністю застосування курсу національної валюти при нарахуванні єдиного збору, за результатами якого за трьома уніфікованими митними квитанціями МД-1 донараховано 1,6 тис. грн єдиного збору.

Також встановлено, що автоматизована система управління та аналізу ризиків ДФС не містить системи контролю за сплатою єдиного збору, відповідні форми контролю за правильністю його нарахування не генеруються.

Отже, через відсутність на переважній більшості пропускних пунктів вагових комплексів та засобів для визначення габаритних параметрів існують ризики отримання некоректних або недостовірних даних щодо параметрів транспортних засобів, що перетнули митний кордон України, від яких залежить розмір єдиного збору.

Внаслідок недосконалості та неузгодженості законодавства територіальними органами ДФС не проводились документальні перевірки перевізників-резидентів з питань своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати єдиного збору. При цьому ДФС не готувались пропозиції щодо врегулювання цього питання.

Крім того, митницями ДФС не запроваджено системного внутрішнього контролю за станом виконання митними постами функцій із справляння єдиного збору.

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

Статтею 4 Закону № 1212 встановлено, що координація діяльності органів державної влади, пов'язаної із забезпеченням справляння єдиного збору, здійснюється ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує

**державну податкову і митну політику. Координація діяльності органів державних контролюючих органів із справляння єдиного збору безпосередньо у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється відповідними органами доходів і зборів.** Водночас частиною одинадцятою статті 319 Митного кодексу (в редакції Закону № 2530) встановлено, що **органи доходів і зборів координують роботу відповідних уповноважених органів щодо проведення заходів офіційного контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України і в зонах митного контролю на митній території України в порядку, встановленому цим Кодексом та іншими актами законодавства України.**

Аудитом встановлено, що **функція координації діяльності органів державних контролюючих органів із справляння єдиного збору безпосередньо у пунктах пропуску через державний кордон України, ні в положеннях про митниці ДФС та їх структурні підрозділи, ні в посадових інструкціях інспекторів митних постів митниць ДФС не визначена.**

Відповідно до наказу ДФС від 19.10.2016 № 875 "Про функціональні повноваження структурних підрозділів територіальних органів ДФС" на митні пости митниць ДФС покладається виконання, зокрема, **функції із взаємодії в пунктах пропуску через державний кордон з державними органами, що здійснюють контроль під час переміщення товарів через митний кордон України при здійсненні митницею попереднього документального контролю.**

На виконання вимог Постанови № 364 з 1 серпня 2016 року **взаємодія органів доходів і зборів, державних органів, уповноважених на здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю та підприємств здійснюється за принципом "єдиного вікна" із застосуванням інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів.**

*Довідково. Відповідно до пункту 19<sup>1</sup> частини першої статті 4 Митного кодексу механізм "єдиного вікна" – механізм взаємодії декларантів, їх представників та інших заінтересованих осіб з органами доходів і зборів, іншими державними органами, установами та організаціями, уповноваженими на здійснення дозвільних або контрольних функцій щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, який забезпечує можливість одноразового подання в електронному вигляді через єдиний державний інформаційний веб-портал "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" документів та/або відомостей з метою дотримання вимог щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, передбачених цим Кодексом, іншими законами України, міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також нормативно-правовими актами, виданими на основі та на виконання цього Кодексу та інших законів України.*

Перелік місць митного оформлення товарів у редакції, що діяла до 25.01.2018, містив дані про наявність можливості здійснювати (неможливо, постійно, на вимогу) у зазначених в ньому місцях митного оформлення відповідні види державного контролю товарів. Наказом Мінфіну від 25.01.2018 № 35 Перелік місць митного оформлення товарів викладено у новій редакції без зазначення такої інформації, оскільки механізм взаємодії органів доходів і зборів, контролюючих органів та підприємств за принципом

"єдиного вікна", визначений Митним кодексом, **не передбачав обов'язкової присутності у місцях митного оформлення представників державних органів, які здійснюють відповідні види державного контролю.**

Слід зазначити, що у **2017–2018 роках та I кварталі 2019 року ДФС не виконувалися вимоги наказу** Державної митної служби України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики 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", зареєстрованого в Мін'юсті 28.04.2010 за № 308/17603, **щодо подання до Мінфіну інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль**, пояснюючи це запровадженням механізму взаємодії органів доходів і зборів, контролюючих органів та підприємств за принципом "єдиного вікна". При цьому **Мінфіном і ДФС не готувались пропозиції до відповідних ЦОВВ щодо внесення змін до цього наказу або його скасування.**

Згідно з вимогами частини четвертої статті 319 Митного кодексу у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України органами доходів і зборів проводяться заходи офіційного контролю шляхом попереднього документального контролю. Попередній документальний контроль розпочинається після пред'явлення органу доходів і зборів товарів, транспортних засобів комерційного призначення і документів на такі товари в пункті пропуску (пункті контролю) через державний кордон України. **Протягом двох годин** з моменту пред'явлення товарів, транспортних засобів комерційного призначення посадова особа органу доходів і зборів зобов'язана прийняти одне з таких рішень про:

– надання дозволу на пропуск товарів через митний кордон України за результатами попереднього документального контролю для переміщення їх до пункту призначення на території України чи до пункту вивезення (пропуску) за межі митної території України;

– припинення попереднього документального контролю та залучення для проведення заходів офіційного контролю посадової особи відповідного уповноваженого органу.

Фактично діяльність державних контролюючих органів безпосередньо у пунктах пропуску через державний кордон України координувалася підрозділами митного оформлення митниць ДФС шляхом залучення посадових осіб контролюючих органів до здійснення відповідного виду контролю у разі припинення попереднього документального контролю, узгодження часу проведення огляду товарів між декларантом та контролюючим органом, узгодження часу роботи уповноваженого органу з часом роботи підрозділу митного оформлення тощо. Схема взаємодії контролюючих органів під час справляння єдиного збору протягом періоду, що досліджувався, наведена в додатку 1.

Проведені в ході аудиту огляди митних постів митниць ДФС засвідчили **різні технологічні схеми пропуску транспортних засобів та**

**вантажів через державний кордон**, у тому числі й організації проведення передбачених законодавством видів контролю, зокрема:

– на митному посту "Ягодин" Волинської митниці ДФС представники державних органів, які здійснювали інші види контролю, крім митного та прикордонного, розташовані поза межами митного поста. Відповідні спеціалісти, які здійснювали фітосанітарний, ветеринарно-санітарний контроль тощо, викликалися з інших, найближчих місць митного оформлення;

– на митному посту "Юнаківка" Сумської митниці ДФС в зоні митного контролю на постійній основі із цілодобовим графіком роботи присутній представник Держпродспоживслужби; у сервісній зоні митного поста – представник фітосанітарного контролю;

– на території митних постів "Ужгород" і "Тиса" Закарпатської митниці ДФС розташовані окремі службові приміщення для фахівців фітосанітарного контролю, які під час обстеження таких постів були відсутні і яких, за необхідності здійснення такого контролю, викликали з інших, найближчих місць митного оформлення.

*Довідково.* Згідно з частиною другою статті 25 Закону України від 05.11.2009 № 1710 "Про прикордонний контроль" технологічна схема пропуску осіб, транспортних засобів та вантажів через державний кордон затверджується для кожного пункту пропуску через державний кордон керівником органу охорони державного кордону за погодженням з органом доходів і зборів та керівниками контрольних органів і служб, а також підприємств, на території яких розміщено пункти пропуску через державний кордон.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 451 "Питання пропуску через державний кордон осіб, автомобільних, водних, залізничних та повітряних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними" затверджено, зокрема, типові технологічні схеми здійснення митного контролю автомобільних і залізничних транспортних засобів перевізників і товарів, що переміщуються ними, у пунктах пропуску через державний кордон. Проте в цих схемах не зазначається на необхідності справляння митним органом єдиного збору після здійснення інших видів контролю.

Аудитом встановлено, що в АСМО "Інспектор" наявний розділ "Єдине вікно", в якому міститься інформація про результати проходження суб'єктом господарювання відповідного виду контролю товарів та/або транспортних засобів із прикріпленням в електронній формі необхідних документів. За наявності відмітки про здійснення відповідного виду контролю, посадова особа митного поста в пункті пропуску (пункті контролю) здійснювала митне оформлення товарів та/або транспортних засобів.

Однак на час завершення аудиту не на всіх митних постах, включених до Переліку місць митного оформлення товарів, запроваджено інформаційний обмін із застосуванням механізму "єдиного вікна". Так, на митному посту "Кучурган" Одеської митниці ДФС у період 2017–2018 років і січня-лютого 2019 року митне оформлення товарів та заходи офіційного контролю із застосуванням механізму "єдиного вікна" не здійснювались.

*Довідково.* Відповідно до пункту 4<sup>1</sup> Постанови № 364 обов'язкове застосування принципу "єдиного вікна" при інформаційному обміні між органами доходів і зборів, іншими з державними органами та підприємствами при здійсненні офіційних заходів контролю товарів запроваджено з 1 лютого 2019 року.

На виконання вимог пункту 3 Постанови № 364 ДФС щомісяця здійснювала моніторинг результатів застосування Порядку № 364 та

розміщувала на власному офіційному веб-сайті відповідну статистичну інформацію в розрізі кожного державного органу. Аналіз цієї інформації засвідчив, що протягом 2017 року контролюючими органами проведено 470,6 тис. різних видів контролів, що становило **27,4 відс. кількості митних декларацій**, оформлених за переміщення товарів (табл. 6). При цьому радіологічний контроль становив найбільшу кількість серед усіх видів контролів (47,4 відсотка).

Таблиця 6

**Кількість видів контролю, проведених контролюючими органами протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року**

Період	Кількість МД*	Кількість проведених контролів:							Відс. усіх видів контролю до МД*	
		санітарно-епідеміологічний	за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин	ветеринарно-санітарний	фітосанітарний	екологічний	радіологічний	всього		
2017 рік	I кв.	373 597	9 757	–	1 567	35 815	5 795	50 188	103 122	27,6
	10 міс.	1 404 216	41 845	–	5 152	130 133	21 564	181 019	379 713	27,0
	рік	1 715 350	54 417	–	6 810	160 404	26 127	222 870	470 628	27,4
2018 рік	I кв.	567 368	55 749	–	15 339	144 222	30 694	202 707	448 711	79,1
	10 міс.	2 217 997	210 478	–	65 165	533 377	118 115	784 069	1 711 204	77,2
	рік	2 708 016	210 478	7 687	92 105	600 027	118 115	784 069	1 812 481	66,9
I кв. 2019 р.	<b>837 773</b>	–	<b>34 354</b>	<b>3 663</b>	<b>88 796</b>	–	–	<b>126 813</b>	<b>15,1</b>	

\* МД – митні декларації.

Наведена в табл. 6 інформація свідчить, що протягом 10 місяців 2018 року (до набрання чинності Законом № 2530) відбулося суттєве збільшення загальної кількості проведених контролюючими органами видів контролю, зокрема порівняно з аналогічним періодом 2017 року – **в 4,5 раза**, що сприяло збільшенню в цей період надходжень до державного бюджету єдиного збору, оскільки однією з його складових є плата за проведення контролів. При цьому протягом 10 місяців 2018 року загальна кількість проведених контрольних заходів становила **77,2 відс.** митних декларацій. Після набрання чинності Законом № 2530 (з 04.10.2018), внаслідок виключення із єдиного збору вартості витрат на проведення екологічного і радіологічного контролю, загальна кількість проведених протягом I кварталу 2019 року видів офіційного контролю, порівняно з аналогічним періодом 2018 року, зменшилася **в 3,5 раза** і становила **15,1 відс.** оформлених протягом цього періоду митних декларацій, що відповідно вплинуло на зменшення надходжень єдиного збору в цей період.

Як вже зазначалося, **на виконання рекомендацій Рахункової палати, наданих у 2015 році**, спільним наказом Мінфіну та МВС затверджено Порядок взаємодії інформаційних систем ДФС та Держприкордонслужби щодо обміну інформацією, необхідною для забезпечення контролю під час переміщення осіб та транспортних засобів через державний (митний) кордон України та адміністративний кордон вільної економічної зони "Крим".



Крім того, аудитом встановлено, що в ДФС на час завершення аудиту відсутній обмін даними щодо транспортних засобів, які перетнули державний кордон, з ПАТ "Укрзалізниця" та Укртрансбезпекою. При цьому, слід зазначити, що виконання завдання щодо організації обміну інформацією з ПАТ "Укрзалізниця" безпосередньо покладено на Департамент організації митного контролю та оформлення ДФС відповідно до його положення.

*Довідково.* Згідно з підпунктами 2.2.1.3 і 2.2.1.11 підпункту 2.2.1 Положення про Департамент організації митного контролю та оформлення Державної фіскальної служби України, затвердженого наказом ДФС від 10.12.2018 № 812, за Департаментом закріплено виконання таких завдань: участь в організації обміну інформацією між Укрзалізницею, Державіаадміністрацією, Адміністрацією морських портів України, Адміністрацією Держприкордонслужби, перевізниками щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення; організація та взаємодія з Адміністрацією Держприкордонслужби, адміністраціями морських та авіаційних портів України, Укрзалізницею з питань організації пропуску громадян, товарів і транспортних засобів через державний кордон України.

Встановлено, що ДФС і ПАТ "Укрзалізниця" проводилися наради з питання організації інформаційного обміну, проте на час завершення аудиту угоду про інформаційне співробітництво між цими установами не укладено, а отже обмін інформацією не здійснювався, що негативно впливало на адміністрування єдиного збору та митних платежів.

*Довідково.* Рахункова палата ще у 2015 році звертала увагу на відсутність обміну інформацією між ДФС і ПАТ "Укрзалізниця" за результатами перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з бензину моторного для автомобілів (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 09.06.2015 № 10-4). Так, аналіз даних ДФС щодо обсягів імпорту бензину моторного для автомобілів та даних ПАТ "Укрзалізниця" щодо обсягів ввезення цієї продукції в Україну залізничним транспортом засвідчив, що у 2013 році залізничним транспортом ввезено в Україну бензину моторного для автомобілів на 602 тис. тонн більше, ніж було здійснено митне оформлення цієї продукції митними органами, а отже втрати державного бюджету від несплати тільки акцизного податку з бензину моторного для автомобілів, ввезеного залізничним транспортом, за розрахунками, становили близько 1,3 млрд гривень.

Аудитом в Закарпатській митниці ДФС встановлено, що за результатами міжвідомчої телефонної конференції<sup>20</sup> з розгляду питань здійснення митними органами у пунктах пропуску через державний кордон України функцій контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень, яка відбулась 15.01.2013, начальникам митниць надано доручення забезпечити у взаємодії з територіальними підрозділами Укртрансінспекції, УДП "Укрінтеравтосервіс" використання наявних вагових комплексів (іншого спеціального вимірювального обладнання).

У зв'язку з цим в автомобільних пунктах пропуску "Чоп", "Дякове", "Ужгород" в Закарпатській області для контролю вагових параметрів транспортних засобів перевізників зобов'язували зважувати транспортні засоби ваговими комплексами, що знаходилися на балансі УДП "Укрінтеравтосервіс". Водночас договори (угоди), укладені ДФС або Закарпатською митницею ДФС щодо взаємодії з УДП "Укрінтеравтосервіс"

<sup>20</sup> В конференції взяли участь представники Держмитслужби, Державної інспекції України з безпеки на наземному транспорті, МВС, Мінінфраструктури, УДП "Укрінтеравтосервіс", Асоціації міжнародних автомобільних перевізників України.

**про надання послуг зважування транспортних засобів, до аудиту не надано. При цьому УДП "Укрінтеравтосервіс" стягувало з перевізників плату у розмірі 50 грн за письмову довідку щодо вагових параметрів, без якої працівники митниці не приймали транспортні засоби для оформлення, а також плату за проїзд через сервісну зону "Тиса" до пункту пропуску "Чоп-Тиса" – 90 гривень<sup>21</sup>.**

Встановлено, що на звернення суб'єктів господарювання – вантажних перевізників Антимонопольним комітетом України було проведено перевірку ДФС та УДП "Укрінтеравтосервіс" щодо дотримання ними вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час здійснення габаритно-вагового контролю транспортних засобів та стягнення плати за письмову довідку щодо вагових параметрів, про результати якої листом від 26.07.2018 № 130-29/02-9434 поінформовано Кабінет Міністрів України.

Зокрема, в листі зазначено, що з інформації, наявної в Комітеті, вбачається невжиття органами влади вичерпних заходів щодо облаштування автомобільних пунктів пропуску ваговими комплексами, необхідними для забезпечення документального габаритно-вагового контролю транспортних засобів, та затягування цього процесу також з боку УДП "Укрінтеравтосервіс". Крім того, не вжито заходів для тимчасового врегулювання цього питання, зокрема, шляхом обміну інформацією про вагові параметри транспортних засобів між УДП "Укрінтеравтосервіс" та митними органами в електронній формі.

**На час завершення аудиту зазначені питання залишалися невирішеними, внаслідок чого з суб'єктів господарювання – вантажних перевізників окрім єдиного збору справлялася додаткова плата за здійснення вагового контролю, яка не передбачена законодавством.**

*Довідково.* За інформацією Антимонопольного комітету України, в шести пунктах пропуску на території України розміщено вагові комплекси УДП "Укрінтеравтосервіс". ДФС не застосовувала конкурсну процедуру відбору суб'єкта господарювання для здійснення зважування транспортних засобів.

За повідомленням ДФС, вимоги щодо надання саме в паперовій формі інформації про результати зважування транспортного засобу відсутні. Так само не встановлено вимогу щодо надання суб'єктами господарювання, що здійснюють зважування транспортних засобів, посадовим особам митниць ДФС інформації про результати зважування в електронній чи паперовій формі.

Вагові комплекси для вагового контролю вантажних транспортних засобів УДП "Укрінтеравтосервіс" розташовані на земельних ділянках, що перебувають в оперативному управлінні підприємства в автомобільних пунктах пропуску, зокрема, "Чоп", "Дякове" та "Ужгород" Закарпатської митниці ДФС, "Виступовичі" Житомирської митниці ДФС, "Краковець" Львівської митниці ДФС.

В ДФС відсутня інформація щодо характеристик вагових комплексів УДП "Укрінтеравтосервіс" і вони не перевірялись на відповідність вимогам до вагових комплексів для вимірювання маси транспортних засобів у русі.

ДФС протягом декількох років не встановлено вагові комплекси в автомобільних пунктах пропуску на державному кордоні, а наявні вагові комплекси УДП "Укрінтеравтосервіс" не передано до сфери управління ДФС.

Внаслідок зазначеного, УДП "Укрінтеравтосервіс" набуло ознак монопольного (домінуючого) становища під час надання послуг зважування транспортних засобів та надання письмової інформації про його результати.

---

<sup>21</sup> Згідно з даними Антимонопольного комітету України, зазначеними в листі від 26.07.2018 № 130-29/02-9434.

Таким чином, запровадження механізму взаємодії органів доходів і зборів, контролюючих органів та підприємств за принципом "єдиного вікна" сприяло покращенню обміну інформацією між державними контролюючими органами, уповноваженими на проведення контролю в пунктах пропуску (пунктах контролю), а також спрощенню митного оформлення товарів, в тому числі справляння єдиного збору. Проте на окремих митницях ДФС зазначений механізм запроваджено не в повному обсязі.

Водночас ДФС не запроваджено обміну інформацією щодо транспортних засобів, які перетнули державний кордон України, з ПАТ "Укрзалізниця" та Укртрансбезпекою, що не сприяло забезпеченню належного обліку цих транспортних засобів, а отже і контролю за сплатою єдиного збору та інших митних платежів.

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

Незважаючи на вигідне географічне положення України на шляху основних транзитних потоків між Європою та Азією, в останні роки транзитний потенціал України має тенденцію до скорочення. Це обумовлено як наявністю проблем, пов'язаних з розвитком транзитно-транспортної інфраструктури (в першу чергу відсутність сучасних автомагістралей та пунктів пропуску через державний кордон України), так і неналежним рівнем роботи державних органів і транспортних служб.

За оцінками експертів Світового економічного форуму Україна займає 132 місце в світі за рівнем розвитку автомобільних доріг. Крім того, понад 9,6 тис. мостів за технічними параметрами не відповідають вимогам сучасних норм і фактичному навантаженню, 1,9 тис. мостів потребують термінового ремонту, а 86 мостів перебувають в аварійному стані<sup>22</sup>.

Як наслідок, недостатня швидкість, комфортність та безпечність перевезень, відсутність гарантій на збереження вантажів, високі тарифи і ціни на послуги, затримка вантажів контролюючими органами, відсутність уваги до потреб перевізників, в умовах зростаючої конкуренції з боку держав-сусідів, призводять до скорочення вантажопотоків через Україну і відповідно до зменшення надходжень до бюджету.

Аудитом встановлено, що **Мінінфраструктури не здійснює оцінки економічної ефективності використання транзитного потенціалу України через відсутність методики розрахунку такого показника<sup>23</sup>, проте Міністерством не надано пояснень, який ЦОВВ має визначати таку методику.**

*Довідково. Згідно з підпунктом 6 пункту 4 Положення про Міністерство інфраструктури України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.06.2015 № 460, Мінінфраструктури відповідно до покладених на нього завдань*

<sup>22</sup> За даними, наведеними в абзаці другому Концепції Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018–2022 роки, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.01.2018 № 34-р.

<sup>23</sup> Лист Міністерства інфраструктури України від 13.05.2019 № 5724/35/10-19.

визначає пріоритети та здійснює заходи щодо забезпечення формування та реалізації державної політики, зокрема, у сферах автомобільного, залізничного транспорту, дорожнього господарства.

Аудитом встановлено, що запровадження Законом № 2530 механізму "єдиного вікна", із спрощенням процедури перетину кордонів, суттєво не вплинуло на зниження витрат часу на проходження митного контролю, а в деяких випадках навпаки призвело до їх збільшення. Так, згідно з даними ДФС, на 12 прикордонних митницях ДФС (додаток 2) у I кварталі 2019 року час на проведення митних процедур та оформлення одного залізничного вагона з вантажем, в середньому, збільшився на 1,6 хв. (з 29,1 до 30,7 хв.), одного автомобіля з вантажем – на 0,2 хв. (з 28,5 до 28,7 хвилин).

Водночас у розрізі окремих митниць ДФС середні показники часу проведення митних процедур суттєво різняться. Так, наприклад, середній час проведення митних процедур та оформлення одного залізничного вагона з вантажем на пунктах пропуску Сумської митниці ДФС у 2018 році становив 7,8 хв., а в I кварталі 2019 року – 4,5 хв. (скорочення часу на 42 відс.), в пунктах пропуску Одеської митниці ДФС – 34,5 і 84,1 хв. (збільшення часу у 2,4 раза), в пунктах пропуску Вінницької митниці ДФС – 147,4 і 137,7 хв. (скорочення часу на 6,6 відс.), тобто порівняно із Сумською митницею ДФС майже у 19 разів довше у 2018 році, та в 30 разів довше в I кварталі 2019 року відповідно. Аналогічна ситуація і з проведенням митних процедур із залізничними вагонами без вантажу і автомобільним транспортом із вантажем та без вантажу. При цьому ДФС не надано пояснень щодо причин суттєвої різниці в часі проведення митних процедур окремими митницями ДФС.

Згідно з даними ДФС протягом 2017–2018 років та січня – лютого 2019 року<sup>24</sup> на митну територію України через пункти пропуску в'їхало понад 23,2 млн транспортних засобів (автомобільний і залізничний транспорт), якими ввезено 210,7 млн тонн вантажів, які підлягали митному оформленню, з них в транзитному переміщенні – 3,6 млн (15,5 відс. загальної кількості) транспортних засобів та 60,7 млн тонн (28,8 відс. загальних обсягів) вантажів відповідно (табл. 7). Інформація, наведена в табл. 7, засвідчує скорочення у 2018 році порівняно з 2017 роком як кількості транспортних засобів, що в'їхали в Україну з метою транзиту – на 4 відс., так і обсягів ввезених вантажів – на 14 відсотків.

Таблиця 7

**Кількість переміщень транспортних засобів та обсяги вантажопотоку через митний кордон України протягом 2017–2018 років та січня – лютого 2019 року (за даними ДФС)**

Показники			В'їхало в Україну			Виїхало з України			Не виїхало з України транзиту	
			всього	у т. ч. транзит		всього	у т. ч. транзит		к-сть	відс.
к-сть	відс.	к-сть		відс.						
2017 рік	Транспортні засоби	тис. од.	11 243,7	1 775,5	15,8	11 003,1	993,3	9,0	782,2	44,1
	Вантажі	млн тонн	94,7	30,4	32,1	168,1	20,5	12,2	9,9	32,6

<sup>24</sup> ДФС не надана інформація за березень 2019 року.

2018 рік	Транспортні засоби	тис. од.	10 717,7	1 705,4	<b>15,9</b>	10 508,3	992	<b>9,4</b>	713,4	<b>41,8</b>
	Вантажі	млн тонн	100,6	26,2	<b>26,0</b>	204,5	18,8	<b>9,2</b>	7,4	<b>28,2</b>
2 міс. 2019 року	Транспортні засоби	тис. од.	1 250,8	129,8	<b>10,4</b>	1 243,7	110,7	<b>8,9</b>	19,1	<b>14,7</b>
	Вантажі	млн тонн	15,4	4,1	<b>26,6</b>	35,4	3,0	<b>8,5</b>	1,1	<b>26,8</b>

Аналіз даних ДФС про кількість транзитних переміщень транспортних засобів і вантажів в Україну та з України засвідчує суттєву різницю між цими показниками. Так, протягом 2017 року з України виїхало тільки **55,9 відс.** загальної кількості транспортних засобів, що вїхали в Україну з метою транзиту, а також **67,4 відс.** вантажів, у 2018 році – **58,2 відс.** та **71,8 відс.**, у січні – лютому 2019 року – **85,3 відс.** та **73,2 відс.** відповідно.

За результатами обговорення проекту Звіту відповідно до вимог статті 35 Закону України "Про Рахункову палату" ДФС були надані Рахунковій палаті пояснення щодо можливих причин розбіжностей між даними про кількість транспортних засобів і вантажів, які вїхали в Україну та виїхали з України в митному режимі транзиту, проте жодних фактів та даних митної статистики, які б підтверджували ці пояснення, ДФС не надано<sup>25</sup>.

*Довідково.* За поясненнями, наданими ДФС, причинами розбіжностей між даними про кількість транспортних засобів і вантажів, які вїхали в Україну та виїхали з України в митному режимі транзиту, можуть бути: наявність внутрішнього транзиту; можливість зміни суб'єктом господарювання (перевізником, суб'єктом ЗЕД, власником вантажу) митного режиму транзиту на будь-який інший митний режим; розміщення транзитних вантажів на митних складах (термін зберігання до 3 років), на складах тимчасового зберігання (до 120 днів) та на складах органів доходів і зборів (до 90 днів); мультимодального перевезення; знищення або відмови на користь держави транзитних товарів, переміщення яких митною територією України обмежено або заборонено; втрати (в тому числі внаслідок форс-мажорних обставин) вантажів, що призводить до їх недоставлення до митниці призначення; відшкодування Гарантом митних платежів, що підлягають сплаті в разі недоставлення (втрати, знищення) транзитних товарів до митниці призначення з метою їх вивезення за межі митної території України; тимчасового вилучення транзитних товарів як доказів у справах про порушення митних правил; конфіскації транзитних товарів.

Таким чином, зважаючи на дані ДФС, протягом 2017–2018 років майже кожний другий транспортний засіб та третина вантажів, що перетнули державний кордон України в митному режимі транзиту, не були вивезені з території країни або залишали її з порушенням строків, передбачених статтею 95 Митного кодексу. Як наслідок, існують ризики втрат державного бюджету від недонадходження ввізного мита, податку на додану вартість та акцизного податку.

*Довідково.* Статтею 95 Митного кодексу встановлено такі строки транзитних перевезень залежно від виду транспорту: для автомобільного транспорту – 10 діб (у разі переміщення в зоні діяльності однієї митниці – 5 діб); для залізничного транспорту – 28 діб.

Для проведення обґрунтованого розрахунку втрат державного бюджету від недонадходження зазначених митних платежів у Рахунковій палаті відсутні дані митних декларацій суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які порушили вимоги Митного кодексу щодо транзитних перевезень.

<sup>25</sup> Лист ДФС від 05.07.2019 № 13050/5/99-99-06-03-01-16.

*Довідково.* Згідно з частиною другою статті 452 Митного кодексу інформація щодо експортно-імпортних операцій конкретних суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності може надаватися лише органам досудового розслідування у зв'язку із здійсненням ними кримінального провадження, а також за письмовими вмотивованими запитами – державному уповноваженому Антимонопольного комітету України та голові територіального відділення Антимонопольного комітету України у зв'язку з розслідуванням ними антиконкурентних узгоджених дій.

З огляду на обсяги надходжень єдиного збору протягом 2017–2018 років та січня – лютого 2019 року (1 478 млн грн., або 47 млн євро за середніми курсом у відповідному періоді<sup>26</sup>), за розрахунками, з кожної тонни ввезених вантажів за вказаний період до державного бюджету сплачувалось в середньому лише 7 грн, або 0,22 євро.

Отже, на сьогодні в Україні надходження єдиного збору до державного бюджету від використання транспортної та транзитної системи залишаються незначними.

Проте, як вже зазначалось, незважаючи на доручення Прем'єр-міністра України Яценюка А. П. (від 18.01.2016 № 51954/1/1-15) Мінфіну, Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, ДФС, за відсутності нормативно-правового акта, який би визначав порядок здійснення контролю за відповідністю ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, зазначених у Законі № 1212, цими ЦОВВ такий контроль не здійснювався.

*Довідково.* Відповідно до підпункту 3 пункту 3 Положення № 375 Мінфін, зокрема, забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики.

Так, на запит Рахункової палати щодо обґрунтованості діючих ставок єдиного збору Мінфіном<sup>27</sup> лише зазначено, що Законом № 2245 збільшено в два рази ставки єдиного збору, проте обґрунтувань такого підвищення ставок Міністерством не наведено.

Також аудитом встановлено, що ДФС не вівся облік надходжень єдиного збору за його складовими (плати за здійснення контролю вантажів і транспортних засобів, плати за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України (за кожен кілометр проїзду) та додаткової плати за кожен кілометр проїзду автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів, загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів), що унеможлиблює проведення обґрунтованого аналізу відповідності ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів.

Крім того, протягом дослідженого періоду, ДФС, Дежпродспоживслужбою, Держекоінспекцією, які відповідальні за здійснення відповідних видів контролю вантажів та транспортних засобів, що перетинають державний кордон України, за відсутності нормативного врегулювання питання порядку обліку витрат з надання ними послуг під час проведення контролю, такий облік не здійснювався.

<sup>26</sup> Середній курс 100 євро у 2017 році становив 3 000,42 грн, у 2018 році – 3 214,29 грн, у I кварталі 2019 року – 3 102,34 грн (за даними сайту Національного банку України <https://bank.gov.ua>).

<sup>27</sup> Лист Мінфіну від 07.05.2019 № 34020-06-7/12233.

*Довідково.* Згідно з поясненнями, наданими ДФС, видатки бюджету на утримання кожного окремого органу плануються на підставі вимог наказу Міністерства від 12.03.2012 № 333 "Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету", зареєстрованого в Міністерстві 27.03.2012 за № 456/20769, за кодами економічної класифікації видатків. У зв'язку з цим планування витрат у розрізі виконання покладених на митниці ДФС функцій не ведеться.

За даними ДФС штатна чисельність працівників<sup>28</sup>, які здійснювали митний контроль у 2017 році, становила 9 959, витрати на їх оплату праці – **1 418,4 млн грн**, у 2018 році – 9 959 працівників та **1 529,6 млн грн** відповідно. Протягом 2017 року частка транспортних засобів, які здійснювали транзитні перевезення, становила 15,8 відс. загальної кількості транспортних засобів, що ввозили вантажі в Україну (дані табл. 6), у 2018 році цей показник становив 15,9 відсотка. Враховуючи частку транспортних засобів, які здійснювали транзитні перевезення, в загальному обсязі транспортних засобів, що проходили митний контроль, витрати на оплату праці працівників митниць ДФС, які були залучені до митного оформлення таких транспортних засобів, за розрахунками, становили у 2017 році **224,1 млн грн**, у 2018 році – **243,2 млн гривень**.

*Довідково.* Згідно з частиною п'ятою статті 2 Закону № 1212 в редакції, що діяла до 04.10.2018, єдиний збір не міг перевищувати вартість витрат, зокрема, пов'язаних із здійсненням митного контролю під час транзиту вантажів і транспортних засобів.

Разом з тим на запит Рахункової палати Дежпродспоживслужбою повідомлено<sup>29</sup>, що для забезпечення роботи **884 фахівців** на митних постах протягом 2017 року використано **76,8 млн грн** бюджетних коштів (заробітна плата, витрати на утримання приміщень та оплата комунальних послуг), протягом 2018 року – **890 фахівців** – **85,1 млн грн відповідно**.

Крім того, на підставі офіційних даних щодо діяльності Держекоінспекції<sup>30</sup> встановлено, що у 2017 році на забезпечення роботи в пунктах пропуску **339 фахівців** цієї служби, за розрахунками, було витрачено **31 млн грн**, у 2018 році – **47,3 млн гривень**.

*Довідково.* Витрати державного бюджету на утримання 1 фахівця Держекоінспекції у 2017 році становили 91,3 тис. грн на рік, у 2018 році – 139,6 тис. грн (звіти Державного казначейства України про стан виконання зведеного бюджету за функціональною класифікацією та кредитування бюджету за 2017 і 2018 роки).

Таким чином, за розрахунками, **витрати на проведення всіх видів контролю** становили у 2017 році близько **77 відс.** загальної суми надходжень єдиного збору, а в 2018 році, після підвищення ставок збору – **40,8 відсотка**. При цьому сума єдиного збору на компенсацію витрат, пов'язаних із відновленням автомобільних доріг, за розрахунками, у 2017 році становила **99,1 млн грн**, або **0,8 відс.** загальних витрат на утримання та ремонт доріг за

<sup>28</sup> Інформація про фактичну чисельність працівників, які здійснювали митний контроль, ДФС не надана.

<sup>29</sup> Лист Дежпродспоживслужби від 06.05.2019 № ЦА-10.1/2923-19.

<sup>30</sup> За даними звітів Державного казначейства України про стан виконання зведеного та державного бюджету України за видатками за КПК, КВК, КЕКВ, станом на 01.01.2018 та 01.01.2019; про стан виконання зведеного бюджету за функціональною класифікацією та кредитування бюджету за 2017 та 2018 роки і постанови Кабінету Міністрів України від 26.10.2001 № 1429 "Про здійснення екологічного контролю у зоні діяльності митниць призначення та відправлення".

рахунок державного бюджету (11 933,1 млн грн), у 2018 році – **543,9 млн грн, або 3,3 відс.** (16 353,3 млн грн) відповідно.

*Довідково.* За даними звіту Державного агентства автомобільних доріг України про виконання Державного бюджету України за 2017 рік щодо обсягів фактично здійснених видатків за бюджетними програмами: 3111020 "Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення"; 3111040 "Будівництво мостового переходу у м. Запоріжжя", 3111100 "Покращення стану автомобільних доріг загального користування за маршрутом Львів – Тернопіль – Умань; Біла Церква – Одеса – Миколаїв", 3111120 "Покращення стану автомобільної дороги загального користування державного значення М-03 Київ – Харків – Довжанський на ділянці Чугуїв – Ізюм – Слов'янськ", 3111130 "Покращення стану автомобільних доріг загального користування за маршрутом Харків – Куп'янськ – Сватове – Станція Луганська", 3111800 "Реалізація державного інвестиційного проекту "Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області"", 3111820 "Розвиток автомобільної дороги Р-52 Дніпропетровськ – Царичанка – Кобеляки – Решетилівка".

За даними звіту Державного агентства автомобільних доріг України про виконання Державного бюджету України за 2018 рік щодо обсягів фактично здійснених видатків за бюджетними програмами: 3111020 "Розвиток мережі та утримання автомобільних доріг загального користування державного значення", 3111140 "Покращення стану автомобільної дороги Н-31 Дніпро – Царичанка – Кобеляки – Решетилівка", 3111150 "Покращення стану автомобільної дороги Харків – Охтирка", 3111160 "Покращення стану автомобільної дороги Житомир – Чернівці", 3111100 "Покращення стану автомобільних доріг загального користування за маршрутом Львів – Тернопіль – Умань; Біла Церква – Одеса – Миколаїв – Херсон", 3111120 "Покращення стану автомобільної дороги загального користування державного значення М-03 Київ – Харків – Довжанський", 3111800 "Реалізація державного інвестиційного проекту "Покращення стану автомобільних доріг загального користування у Львівській області".

**Отже, за відсутності нормативного врегулювання питань обліку надходжень єдиного збору за його складовими, а також обліку витрат на здійснення уповноваженими органами в пунктах пропуску (пунктах контролю) заходів офіційного контролю, передбачений частиною шостою статті 2 Закону № 1212 контроль у частині відповідності ставок зборів фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів протягом періоду, що досліджувався, не здійснювався. Як наслідок, надходження від єдиного збору, навіть після підвищення ставок у два рази в 2018 році, практично не становлять вагомої компенсації витрат державного бюджету на відновлення автомобільних доріг України.**

Слід зазначити, що податки (збори, платежі), аналогічні єдиному збору, також запроваджені в країнах Європи, але здебільшого не об'єднують в собі кілька платежів і не завжди адмініструються митними органами. Зокрема, в більшості країн Європи окремо справляються збори (платежі) як плата за проїзд автотранспортом з іноземною реєстрацією автомобільними дорогами цих країн шляхом продажу платних карток (віньеток). Вартість віньеток залежить, як правило, від типу транспортного засобу, термінів його перебування в країні. Крім того, залежно від маршруту слідування, а також факту використання складних інфраструктурних споруд (тунелі, мости, автобани) може стягуватися додаткова плата.

Зазначена плата за використання автомобільних доріг береться також і з автомобілів загальною масою менше 3,5 тонни, тобто з легкових автомобілів, а в деяких країнах і з мотоциклів. Така плата справляється в



країнах, з якими Україна має спільні кордони, зокрема, в **Молдові, Румунії, Угорщині, Словаччині, Білорусі, Польщі.**

*Довідково.* Оплата за використання доріг Молдови для транспортних засобів, зареєстрованих в іноземній державі, шляхом придбання віньєтки здійснюється або заздалегідь через інтернет або у відділеннях комерційних банків, розташованих у пунктах перетину кордону або у будь-якій іншій банківській установі. Вартість віньєтки на 7 днів – 4 євро, 15 днів – 8 євро, 30 днів – 16 євро, 90 днів – 45 євро, 180 днів – 85 євро.

Віньєтку в Румунії називають ровіньєтка, яку можна купити у великих торгових центрах, в поштових відділеннях, на заправних станціях. Її вартість на 7 днів – 3 євро, 30 днів – 7 євро, 90 днів – 13 євро. Крім того, встановлено штраф за рух без ровіньєтки дорогами Румунії від 55 до 110 євро + 28 євро за дорожні збитки.

В Угорщині вартість віньєтки для мотоциклів на 10 днів становить 5 євро, 1 місяць – 8 євро, для легкових автомобілів – 11 і 15 євро відповідно, для мікроавтобусів (місткістю більше 7 місць), будинків на колесах граничної масою до 3,5 тонни – 22 і 30 євро відповідно, до 1 року – 135 євро для всіх зазначених видів транспортних засобів.

У Словаччині вартість віньєтки для легкових автомобілів на 10 днів становить 10 євро, 1 місяць – 14 євро, 1 рік – 50 євро. Для транспортного засобу з причепом загальною масою більше 3,5 тонни необхідно дві віньєтки – одна для автомобіля, друга – для причепа.

В Білорусі функціонує електронна система нарахування оплати за проїзд автомобільними дорогами, яка стосується водіїв, автомобілі яких зареєстровані за межами країн, що входять до складу Митного Союзу (Білорусь, Росія, Казахстан) та максимальною масою до 3,5 тонни. Оплата знімається автоматично (транспортні засоби до 3,5 тонни – 0,04 євро/км) за допомогою пристрою, який водій отримує на кордоні після оплати грошової застави в розмірі 20 євро.

В Польщі діє система оплати за пройденою частину маршруту на в'їзді або виїзді з автомагістралі. На деяких автомагістралях при в'їзді в автоматі видається талон, який потрібно зберегти протягом всієї поїздки, оскільки на виїзді він буде використаний для оплати пройденої частини маршруту. У випадку відсутності талона водій мусить оплатити максимальну суму, залежно від категорії транспортного засобу. Ціни на проїзд на кожній автомагістралі децю різняться і становлять від 0,10 до 0,38 польських злотих за кілометр.

Як вже зазначалось, за результатами попереднього аудиту Рахунковою палатою надавались рекомендації Кабінету Міністрів України розглянути питання щодо запровадження справляння збору за проїзд автомобільними шляхами України з легкових транспортних засобів, що зареєстровані за межами України. Відповідні положення передбачені в Проекті Закону № 4932, який підтримано Кабінетом Міністрів України.

Слід зазначити, що запровадження сплати єдиного збору з легкових автомобілів, що зареєстровані за межами України, залежно від терміну перебування на території України шляхом купівлі віньєток, які мають бути розташовані на лобовому склі автомобіля, спрощувало б контроль за дотриманням вимог Митного кодексу щодо термінів перебування на митній території України, у випадках в'їзду таких автомобілів в митних режимах тимчасового ввезення та транзиту. Такий контроль доцільно було б покласти на Національну поліцію.

Так, за даними ДФС станом на 31.01.2018 понад 164,2 тис. автомобілів, які були ввезені на територію України в режимі тимчасового ввезення, порушили граничні терміни перебування (інформація розміщена на офіційному сайті ДФС), визначені Митним кодексом, не сплачуючи при цьому ніяких податків. У разі донарахування власникам цих автомобілів єдиного збору за один рік, з урахуванням ставок, запропонованих в Проекті Закону № 4932, додаткові надходження до державного бюджету без

урахування штрафних санкцій<sup>31</sup> могли б становити **близько 1 686 млн гривень.**

*Довідково. Розрахунок: 164,2 тис. автомобілів X 342,2 євро (ставка єдиного збору за 1 рік) X 30,0 грн (середній курс євро у 2017 році) = 1 685,7 млн гривень.*

Разом з тим враховуючи, що за даними ДФС протягом 2017 року в Україну в'їхало **866,9 тис.** автомобілів особистого користування в митному режимі тимчасового ввезення, а в митному режимі транзиту – **328,1 тис.**, то з урахуванням ставок єдиного збору, запропонованих в Проекті Закону № 4932, додаткові надходження до державного бюджету від перебування на митній території України законослухняних власників таких автомобілів могли б становити **щонайменше 780 млн гривень.**

*Довідково. Розрахунок для автомобілів, що в'їхали в Україну в митному режимі тимчасового ввезення і не порушили термінів перебування на митній території України: 866,9 тис. автомобілів – 164,2 тис. автомобілів = 702,7 тис. автомобілів X 33,8 євро (ставка єдиного збору за 1 місяць) X 30,0 грн (середній курс євро у 2017 році) = 712,5 млн гривень.*

*За відсутності інформації про середній термін перебування легкових автомобілів, що в'їхали в Україну в митному режимі тимчасового ввезення, для розрахунку взято термін перебування в Україні 1 місяць, оскільки у разі в'їзду на 7 днів (термін, на який встановлена попередня ставка єдиного збору), власникам автомобілів простіше оформлювати в'їзд транспортного засобу в митному режимі транзиту.*

*Розрахунок для автомобілів, що в'їхали в митному режимі транзиту: 328,1 тис. автомобілів X 7 євро (ставка єдиного збору за 7 днів) X 30,0 грн (середній курс євро у 2017 році) = 68,9 млн гривень.*

*712,5 млн грн + 68,9 млн грн = 781,4 млн гривень.*

Отже, протягом періоду, що досліджувався, надходження єдиного збору до державного бюджету від використання транспортної та транзитної системи залишалися незначними. При цьому Кабінетом Міністрів України не забезпечено здійснення контролю у частині відповідності ставок зборів фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, передбаченого Законом № 1212.

Водночас проведені розрахунки свідчать, що у разі запровадження справляння єдиного збору з автомобілів масою до 3,5 тонни, що зареєстровані за межами України, до державного бюджету можливо додатково залучити, за розрахунками, понад 2,4 млрд грн на рік. При цьому запровадження сплати єдиного збору шляхом купівлі віньєток сприятиме спрощенню механізму сплати цього збору, а також більш ефективному контролю за термінами перебування таких автомобілів на митній території України.

## ВИСНОВКИ

1. Протягом 2017–2018 років і I кварталу 2019 року в Україні не забезпечено створення ефективної системи справляння єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України (далі – єдиний збір) з транспортних засобів,

<sup>31</sup> Проектом Закону № 4932 передбачено, що у разі порушення терміну перебування таких автомобілів на території України плата за проїзд за кожний неоплачений день перебування такого автомобіля нараховується відповідно до ставки, яка встановлена для перебування автомобіля на термін 1 день – 2 євро.

що перетинали державний кордон України (ввезення, транзит). Як наслідок, надходження до Державного бюджету України від використання суб'єктами, які перетинали державний кордон України, транспортної інфраструктури України були незначними і не становили вагомій компенсації витрат державного бюджету на відновлення автомобільних доріг України.

1.1. У періоді, що досліджувався, до державного бюджету надійшло понад 1,5 млрд грн єдиного збору (у 2017 році – 431,3 млн грн, у 2018 році – 919,5 млн грн, у I кварталі 2019 року – 195,4 млн гривень). При цьому збільшення надходжень у 2018 році пов'язане, в першу чергу, з підвищенням у два рази ставок єдиного збору. Однак його питома вага в доходах державного бюджету в дослідженому періоді була незначною і у 2017 році становила 0,05 відс., у 2018 році – 0,1, у I кварталі 2019 року – 0,09 відсотка.

1.2. У зв'язку з незабезпеченням Кабінетом Міністрів України, Мінфіном, ДФС та іншими центральними органами виконавчої влади вжиття вичерпних заходів, спрямованих на реалізацію рекомендацій Рахункової палати, проблеми адміністрування єдиного збору, виявлені попереднім контрольним заходом Рахункової палати, мали місце в 2017–2018 роках і I кварталі 2019 року. Так, із 11 пропозицій Рахункової палати, наданих за результатами попереднього контрольного заходу, реалізовано лише 2, 5 – в стадії виконання, 4 – не виконано. Зокрема, Кабінетом Міністрів України не забезпечено:

- розроблення законопроекту щодо справляння єдиного збору у формі двох платежів: за здійснення у пунктах пропуску (пунктах контролю) заходів офіційного контролю та за проїзд автомобільними дорогами України, з урахуванням міжнародної практики справляння платежів, аналогічних єдиному збору;

- виконання вимог Закону України від 04.11.1999 № 1212 "Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України" (далі – Закон № 1212) щодо здійснення контролю у частині відповідності ставок зборів фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, зазначених у цьому Законі. Відсутність нормативно-правового акта, який би визначав порядок обліку надходжень єдиного збору за його складовими, а також обліку витрат на здійснення уповноваженими органами в пунктах пропуску (пунктах контролю) заходів офіційного контролю, унеможливило проведення такого обліку відповідними центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ), а отже здійснити обґрунтований аналіз відповідності ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів немає можливості.

Мінфіном не забезпечено вдосконалення Методики прогнозування надходжень єдиного збору, яка б передбачала врахування всіх основних чинників, які впливають на розміри його надходжень до державного бюджету.

ДФС не запроваджено повного обліку бази для справляння єдиного збору за показниками, від яких залежить сума нарахування такого збору, а також обліку його надходжень до державного бюджету за складовими.

1.3. За результатами **попереднього контрольного заходу** обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору Рахункова палата ще у 2015 році звертала увагу, що непоширення плати за проїзд автомобільними дорогами України на транспортні засоби масою **до 3,5 тонни** (у тому числі – легкові автомобілі), зареєстровані за межами країни, не відповідає світовій практиці. В більшості країн Європи, зокрема, які мають спільні кордони з Україною (Молдови, Румунії, Угорщині, Словаччині), плата за проїзд автотранспортом з іноземною реєстрацією автомобільними дорогами цих країн здійснюється окремо від плати за проведення контролів на пунктах пропуску через державний кордон шляхом продажу платних карток (віньєток). При цьому вартість таких карток залежить як від типу транспортного засобу, так і від термінів його перебування в країні і не завжди адмініструється митними органами. За проїзд дорогами без вказаних карток встановлено штрафи, які значно перевищують вартість карток. У деяких країнах вартість плати за проїзд автомобільними дорогами цих країн також залежить від маршруту слідування, факту використання складних інфраструктурних споруд (тунелі, мости, автобани), за що стягується додаткова плата.

Встановлено, що запровадження справляння єдиного збору з транспортних засобів масою **до 3,5 тонни**, що зареєстровані за межами України, за розрахунками, дасть можливість додатково залучити до державного бюджету **близько 2,4 млрд грн на рік**. При цьому впровадження **плати за користування автомобільними дорогами України з транспортних засобів з іноземною реєстрацією шляхом купівлі віньєток** сприятиме спрощенню механізму її адміністрування, а також підвищить **ефективність контролю за термінами перебування автомобілів, які перетнули державний кордон України в митних режимах тимчасового ввезення і транзиту**.

**2. Нормативно-правове регулювання справляння єдиного збору протягом 2017–2018 років і I кварталу 2019 року було недосконалим та незгодженим, що не сприяло його ефективному адмініструванню.**

2.1. Єдиний збір не включено до переліку загальнодержавних податків і зборів, визначеного Податковим кодексом України, а також до переліку митних платежів, визначеного Митним кодексом України. Крім того, Законом № 1212 не визначено порядку проведення контролюючими органами документальних перевірок суб'єктів господарювання-перевізників щодо повноти нарахування та сплати ними єдиного збору. Як наслідок, **заходи податкового і митного контролю, передбачені Податковим і Митним кодексами, під час справляння єдиного збору контролюючими органами не здійснювались.**

2.2. Окремі норми Закону № 1212 не узгоджуються між собою, а також містять поняття, які не визначені чинним законодавством, що призводить до неоднозначного їх тлумачення та застосування.

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

Крім того, застосоване в частині другій статті 1 Закону № 1212 поняття "**режим переміщення (ввезення)**" не визначено ні цим Законом, ні Митним кодексом. Також у частині п'ятій статті 2 Закону № 1212 застосовується поняття "**витрати, пов'язані з відновленням автомобільних доріг**", яке не визначено чинним законодавством України.

2.3. Внаслідок ліквідації Міністерства доходів і зборів України потребують усунення **невідповідності між рішеннями Уряду**, якими функції із забезпечення формування та реалізації єдиної державної податкової, митної політики покладено на Мінфін, а функції з реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства – на Державну митну службу, **та нормами статті 4 Закону № 1212** в частині визначення ЦОВВ, на який покладається координація діяльності органів державної влади, пов'язаної із забезпеченням справляння єдиного збору, **і частинами одинадцятою та тринадцятою статті 6 Закону України від 05.04.2001 № 2344 "Про автомобільний транспорт"** в частині визначення ЦОВВ, на який покладається здійснення заходів контролю за перевізниками у пунктах пропуску через державний кордон України.

2.4. Аудитом встановлено, що **Кабінетом Міністрів України, Мінфіном, Мінприроди в повному обсязі не забезпечено розроблення нормативно-правових актів**, необхідних для реалізації Закону України від 06.09.2018 № 2530 "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму "єдиного вікна" та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України" (далі – Закон № 2530), а також **приведення нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом** у строки, визначені пунктом 2 розділу III "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 2530, а саме:

– статтею 222<sup>1</sup> Митного кодексу (в редакції Закону № 2530) встановлено, що у пунктах пропуску через державний кордон України органи доходів і зборів здійснюють **контроль за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень** згідно із Законом України "Про автомобільний транспорт", зокрема в частині контролю наявності у перевізників дозвільних документів на виконання перевезень, ведення обліку автомобільних транспортних засобів, що здійснюють міжнародні перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом тощо. Порядок проведення такого контролю затверджується Кабінетом Міністрів України. Проте на час завершення аудиту **порядок здійснення посадовими особами органів доходів і зборів такого контролю Кабінетом Міністрів України не затверджено;**

– згідно з абзацом четвертим підпункту 2 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.1995 № 198 "Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон" **плата за здійснення екологічного контролю, в тому числі радіологічного, включається до складу єдиного збору** в пунктах пропуску через державний кордон у розмірі, визначеному законодавством. Водночас відповідно до змін, внесених Законом № 2530 до Митного кодексу та Закону № 1212, ці види контролю не передбачені заходами офіційного контролю;

– до **Порядку справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2002 № 1569** (далі – Порядок № 1569), з **05.10.2011** (дати внесення останніх змін до цього Порядку) до часу завершення аудиту не внесено зміни з метою його приведення у відповідність із чинним законодавством України, у тому числі Законами № 1212 і № 2530. Встановлено, що Мінфіном розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 жовтня 2002 р. № 1569 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 09 липня 2008 р. № 636", яким запропоновано викласти в новій редакції Порядок справляння єдиного збору у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон та розрахунок суми єдиного збору з урахуванням норм вказаних законів, а також підвищення ставок цього збору. На час завершення аудиту проект постанови перебував на погодженні у Державній регуляторній службі України;

– абзацом четвертим пункту 2 Порядку перерахування до державного бюджету митних та інших платежів, які вносяться до/або під час митного оформлення, затвердженого наказом Мінфіну від 01.11.2017 № 898, зареєстрованим в Мін'юсті 23.11.2017 за № 1429/31297, в якому викладено поняття "інші платежі", яке містить, зокрема, визначення єдиного збору в редакції Закону № 1212, що діяла до внесення змін до нього Законом № 2530;

– Класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", визначено найменування коду 22110000 "Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України", що не відповідає назві збору, встановленого Законом № 1212 (в редакції Закону № 2530).

2.5. Наказом Мінфіну від 20.09.2012 № 1011 "Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій" затверджено, зокрема, Класифікатор видів транспорту, який **не передбачає кодування транспортних засобів за їх видами та місткістю, визначених у статті 5 Закону № 1212, що унеможлиблює належний облік бази для справляння єдиного збору.**

**3. Мінфіном не забезпечено обґрунтованого прогнозування надходжень єдиного збору.** Методика прогнозування надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, затверджена заступником Міністра фінансів України Мярковським А. І. 20.10.2010, що застосовувалася Мінфіном, не враховувала усі необхідні показники, що впливали на обсяги надходжень єдиного збору. Зокрема, відповідно до цієї методики прогнозування показників надходжень єдиного збору на наступний бюджетний рік здійснювалось Мінфіном на базі даних його фактичних надходжень поточного року з урахуванням **коефіцієнта зростання імпорту товарів.** Разом з тим обсяг надходжень єдиного збору безпосередньо залежить також від **кількості транспортних засобів, які перетнули митний кордон у режимі транзиту.**

Крім того, у зв'язку з набранням чинності з 04.10.2018 Законом № 2530, яким внесено зміни до чинного законодавства стосовно виключення норм щодо здійснення у пунктах пропуску (пунктах контролю) через

державний кордон України екологічного та радіологічного контролів транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, а також постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2018 № 960 "Деякі питання проведення заходів офіційного контролю товарів, що ввозяться на митну територію України (у тому числі з метою транзиту)", якою **скорочено перелік товарів, що підлягають державному контролю** (у тому числі у формі попереднього документального контролю), **суттєво скоротилась частина транспортних засобів, які підлягають державному контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю), а отже які сплачують єдиний збір за проведення такого контролю** (у I кварталі 2018 року кількість проведених видів контролю становила понад **79 відс.** кількості поданих митних декларацій, у I кварталі 2019 року – **15 відсотків**).

**4. Аудитом встановлено, що ДФС протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року не забезпечено створення ефективної системи контролю за справлянням єдиного збору та виконанням доведених планових завдань з надходження цього збору до державного бюджету.** Так, у 2018 році виконання планових показників надходжень єдиного збору ДФС було забезпечено на рівні **92,5 відс.**, у I кварталі 2019 року – **77,5 відсотка**.

**4.1. ДФС та її територіальними органами не забезпечено належного виконання повноважень в частині повноти обліку транспортних засобів, що перетнули державний кордон України, та контролю за правильністю визначення сум єдиного збору, що підлягали сплаті до державного бюджету, зокрема:**

– **не здійснювався належний облік бази для справляння єдиного збору.** Недосконалість програмного забезпечення Автоматизованої системи митного оформлення "Інспектор" (далі – АСМО "Інспектор") не дозволяє забезпечити ведення деталізованого обліку транспортних засобів, які перетнули державний кордон України, та можливості систематизації (згрупування) цієї інформації, зокрема, за видами транспортних засобів і класифікацією, визначеною Законом № 1212, транспортних засобів та контейнерів, з яких згідно зі статтями 6–8 Закону № 1212 єдиний збір не справлявся або справлявся не в повному обсязі, транспортних засобів, з яких сплачено єдиний збір в розрізі митних режимів, зокрема, "імпорт" та "транзит" (у тому числі автомобілів вантажних з вантажем та без вантажу, автобусів, залізничних вагонів з вантажем та без вантажу), а також автомобілів масою до 3,5 тонни, що зареєстровані за межами України;

– **переважну більшість пунктів пропуску не обладнано габаритно-ваговими комплексами, а також сертифікованими комплексами для визначення габаритних параметрів вантажних автомобілів, що створювало ризики недостовірного визначення параметрів транспортних засобів і ваги вантажів, отже і повноти сплати єдиного збору.** За даними ДФС, на час проведення аудиту фактично переміщення товарів через митний кордон України здійснювалось у **74 пунктах пропуску для автомобільного сполучення.** При цьому з них лише **на 12 пунктах пропуску були наявні габаритно-вагові комплекси** у загальній кількості **23 од.**, з яких **використовувалися 14 комплексів** (сім непрацюючих, один – підлягав ремонту і один діючий – не використовувався через відсутність сертифікації вагового комплексу). У зв'язку з цим працівниками митних постів

розрахунок ваги вантажних автомобілів і вантажу, який вони перевозять, здебільшого здійснювався **на підставі задекларованої у супровідних документах ваги (брутто).**

Аудитом в Закарпатській митниці ДФС встановлено, що в автомобільних пунктах пропуску "Чоп", "Дякове", "Ужгород" в Закарпатській області для контролю вагових параметрів транспортних засобів перевізників зобов'язували зважувати транспортні засоби **ваговими комплексами, що знаходилися на балансі Українського державного підприємства "Укрінтеравтосервіс"** (далі – УДП "Укрінтеравтосервіс"). При цьому з перевізників за письмову довідку щодо вагових параметрів, без якої працівники митниці не приймали транспортні засоби для оформлення, УДП "Укрінтеравтосервіс" справляло плату у розмірі 50 гривень. Водночас договори (угоди), які б були укладені ДФС або Закарпатською митницею ДФС щодо взаємодії з УДП "Укрінтеравтосервіс" про надання послуг зважування транспортних засобів, до аудиту не надано. За таких умов, **перевізники зобов'язані були сплачувати додаткову плату за письмову довідку щодо вагових параметрів, не передбачену законодавством.**

За відсутності на більшості митних постів сертифікованих комплексів для визначення габаритних параметрів вантажних автомобілів, посадові особи митних постів визначали довжину і ширину вантажних автомобілів за допомогою стандартної (побутової) вимірювальної рулетки та/або візуально.

4.2. Встановлено, що на час завершення аудиту **інформаційний обмін за принципом "єдиного вікна" ДФС запроваджено не на всіх митних постах**, включених до Переліку місць митного оформлення товарів, в яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом "єдиного вікна" з використанням електронних засобів передачі інформації, затвердженого наказом Мінфіну від 25.07.2016 № 657 "Про затвердження переліків даних, необхідних для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів". Зокрема, на митному посту "Кучурган" Одеської митниці ДФС у період 2017–2018 років і січня – лютого 2019 року **митне оформлення товарів та заходи офіційного контролю із застосуванням механізму "єдиного вікна" не здійснювались.**

Водночас аудит засвідчив, що **запроваджений Законом № 2530 механізм "єдиного вікна"** спростив процедури перетину державного кордону України, проте суттєво не вплинув на зниження витрат часу на проходження митного контролю, а на деяких митницях ДФС навпаки цей час збільшився.

4.3. Протягом 2017–2018 років ДФС та її територіальними органами не створено ефективної системи контролю за переміщенням транспортних засобів та вантажів, які перетнули державний кордон України в митному режимі транзиту. Контроль за повнотою внесення перевізниками-нерезидентами платежів за **проїзд автомобільними дорогами України** здійснювався під час виїзду за межі митної території України такого транспортного засобу шляхом порівняння показників одометра цього транспортного засобу при виїзді з митної території України з кілометражем, зазначеним в уніфікованій митній квитанції МД-1, що була оформлена при в'їзді транспортного засобу в Україну. При цьому



встановлено, що АСМО "Інспектор" не передбачає можливість обліку даних одометра вантажного автомобіля (автобуса) і не дає змоги фіксувати пункти відправлення і прибуття транспортного засобу, що не дозволяє здійснити в автоматичному режимі розрахунок суми єдиного збору в частині плати за проїзд автомобільними дорогами (за кожен кілометр проїзду).

Аналіз даних ДФС про кількість транзитних переміщень транспортних засобів і вантажів в Україну та з України засвідчив суттєву різницю між цими показниками. Так, протягом 2017 року з України вивезено тільки 55,9 відс. загальної кількості транспортних засобів, що перетнули державний кордон Україну в митному режимі транзиту, а також 67,4 відс. вантажів, у 2018 році – 58,2 відс. та 71,8 відс., у січні – лютому 2019 року – 85,3 відс. та 73,2 відс. відповідно. Водночас під час аудиту, а також в процесі обговорення проекту Звіту відповідно до вимог статті 35 Закону України "Про Рахункову палату" і на засіданні Рахункової палати ДФС не надано обґрунтованих відповідними фактами та статистичними даними пояснень причин розбіжностей між даними про кількість транспортних засобів і вантажів, які були ввезені в Україну та вивезені з України в митному режимі транзиту.

Таким чином, зважаючи на дані ДФС, протягом 2017–2018 років майже кожний другий транспортний засіб та третина вантажів, що перетнули державний кордон Україну в митному режимі транзиту, не були вивезені з території країни або залишали її з порушенням строків, передбачених статтею 95 Митного кодексу. Як наслідок, існують ризики втрат державного бюджету від недонадходження ввізного мита, податку на додану вартість та акцизного податку.

4.4. Протягом 2017 року та січня – вересня 2018 року ДФС не виконувалися вимоги наказу Державної митної служби України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики 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", зареєстрованого в Мін'юсті 28.04.2010 за № 308/17603, щодо подання до Мінфіну інформації про укомплектованість місць розташування підрозділів митних органів спеціалістами, які здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарний, фітосанітарний, радіологічний та екологічний контроль, пояснюючи це запровадженням механізму взаємодії органів доходів і зборів, контролюючих органів та підприємств за принципом "єдиного вікна".

При цьому Мінфіном та ДФС не готувались пропозиції до відповідних ЦОВВ щодо внесення змін до цього наказу, або визнання його таким, що втратив чинність.

4.5. Аудитом встановлено, що ДФС не здійснювався обмін даними щодо транспортних засобів і товарів, що перетнули державний кордон України, з Публічним акціонерним товариством "Українська

**залізниця" (далі – ПАТ "Укрзалізниця") та Державною службою України з безпеки на транспорті.**

Слід зазначити, що ДФС проводилися наради з ПАТ "Укрзалізниця" з питання організації інформаційного обміну, проте на час завершення аудиту угоду про інформаційне співробітництво між цими установами не укладено, а отже обмін інформацією не здійснювався, що не сприяло забезпеченню ДФС належного контролю за виконанням її територіальними органами повноважень при митному оформленні транспортних засобів і товарів, що перетнули державний кордон України.

Так, протягом періоду, що досліджувався, згідно з інформацією, наданою ДФС, кількість залізничних вагонів, які в'їхали в Україну, на **646,7 тис. менше**, ніж за даними, наданими ПАТ "Укрзалізниця", а отже існують ризики неповного справляння єдиного збору.

**4.6. Територіальними органами ДФС протягом 2017–2018 років і I кварталу 2019 року не проводилися документальні перевірки перевізників-резидентів з питань своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати єдиного збору.**

Водночас встановлено, що протягом дослідженого періоду ДФС проведено **18 планових перевірок митниць ДФС**, за результатами яких на чотирьох митницях ДФС виявлені порушення з питань справляння єдиного збору. Зокрема, встановлені факти відсутності відомостей в уніфікованій митній квитанції МД-1 щодо стягнення сум єдиного збору при митному оформленні **239 залізничних вагонів**.

Крім того, аудитом встановлено, що митницями ДФС не забезпечено належного внутрішнього контролю за діяльністю митних постів в частині справляння єдиного збору. Так, із перевірених Рахунковою палатою семи митниць ДФС тільки на двох (Чернігівська митниця ДФС, Закарпатська митниця ДФС) проводилися окремі заходи внутрішнього контролю, за результатами яких були встановлені факти порушення законодавства працівниками митних постів при справлянні єдиного збору.

## **ПРОПОЗИЦІЇ**

1. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску (пунктах контролю) через державний кордон України.

2. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати доручити:

– **Міністерству фінансів України, Міністерству аграрної політики та продовольства України, Державній фіскальній службі України, Державній службі України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, іншим центральним органам виконавчої влади** забезпечити вжиття вичерпних заходів, необхідних для запровадження контролю за відповідністю ставок єдиного збору фактичним витратам на здійснення в пунктах пропуску (пунктах контролю) усіх видів контролю вантажів і транспортних засобів, передбачених законодавством;

– **Міністерству фінансів України, Міністерству внутрішніх справ України, Міністерству інфраструктури України** підготувати пропозиції

про внесення змін до Закону № 1212 щодо справляння єдиного збору у формі двох платежів: за здійснення заходів офіційного контролю у пунктах пропуску (пунктах контролю) та за проїзд автомобільними дорогами України; запровадження справляння збору за проїзд автомобільними дорогами України з легкових автомобілів, що зареєстровані за межами України, шляхом купівлі віньєток та покладання контролю за їх наявністю та дотриманням термінів перебування на митній території України, встановлених Митним кодексом України, як на Державну митну службу України, так і на Національну поліцію України, а також усунення неузгодженостей норм цього Закону і застосування термінології, визначеної законодавством;

– **Міністерству фінансів України, Державній фіскальній службі України та іншим центральним органам виконавчої влади:**

1) розробити проект нормативно-правового акта про визначення порядку здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України документального контролю за дотриманням автомобільними перевізниками законодавства України щодо міжнародних автомобільних перевезень;

2) вжити вичерпних заходів щодо:

забезпечення пунктів пропуску для автомобільного сполучення габаритно-ваговими комплексами;

вдосконалення Автоматизованої системи митного оформлення "Інспектор" з метою запровадження повного обліку бази для справляння єдиного збору у розрізі показників, від яких залежить сума нарахування такого збору, обліку сум недонадходжень до державного бюджету внаслідок звільнення від справляння єдиного збору або сплати збору за зменшеною ставкою у випадках, передбачених Законом № 1212, а також обліку транспортних засобів, які перетнули державний кордон України в режимах ввезення і транзит;

– **Міністерству екології та природних ресурсів України** підготувати пропозиції щодо приведення положень постанови Кабінету Міністрів України від 20.03.1995 № 198 "Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон" до вимог Законів України від 25.06.1991 № 1264 "Про охорону навколишнього природного середовища" та № 1212;

– **Міністерству фінансів України забезпечити:**

1) підготовку пропозицій щодо:

усунення невідповідності між рішеннями Кабінету Міністрів України, якими функції із забезпечення формування та реалізації єдиної державної податкової, митної політики покладено на Мінфін, а функції з реалізації державної митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства – на Державну митну службу, та нормами статті 4 Закону № 1212 щодо визначення ЦОВВ, на який покладається координація діяльності органів державної влади, пов'язаної із забезпеченням справляння єдиного збору, і частинами одинадцятою та тринадцятою статті 6 Закону № 2344 щодо визначення ЦОВВ, на який покладається здійснення заходів контролю за перевізниками у пунктах пропуску через державний кордон України;

внесення змін до Податкового кодексу України стосовно включення єдиного збору до переліку загальнодержавних податків і зборів або до

Митного кодексу України щодо включення єдиного збору до переліку митних платежів;

2) подання до Кабінету Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до Порядку справляння єдиного збору у пунктах пропуску через державний кордон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.10.2002 № 1569, виклавши його в новій редакції відповідно до вимог чинного законодавства;

3) внесення змін до власних нормативно-правових актів, з метою їх приведення до Закону № 1212, зокрема до:

Порядку перерахування до державного бюджету митних та інших платежів, які вносяться до/або під час митного оформлення, затвердженого наказом Мінфіну від 01.11.2017 № 898, зареєстрованим в Мін'юсті 23.11.2017 за № 1429/31297, в частині застосування поняття єдиного збору;

Класифікації доходів бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію", в частині найменування ККДБ 22110000 "Єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України";

Класифікатора видів транспорту, затвердженого наказом Мінфіну від 20.09.2012 № 1011 "Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій", в частинні кодування транспортних засобів за їх видами та місткістю, визначених у статті 5;

4) вдосконалення Методики прогнозування надходжень єдиного збору, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, затвердженої заступником Міністра фінансів України Мярковським А. І. 20.10.2010, в частині урахування в ній всіх основних чинників, які впливають на розміри надходжень цього збору до державного бюджету.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

– розглянути результати аудиту та вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

– здійснити аналіз та перевірку даних митних декларацій суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності щодо дотримання вимог Митного кодексу України стосовно транзитних перевезень, оцінити можливі втрати державного бюджету від недонадходження ввізного мита, податку на додану вартість, акцизного податку при реалізації на митній території України товарів (продукції), ввезених в митному режимі транзиту, вжити заходів щодо справляння до державного бюджету вказаних митних платежів, у разі необхідності підготувати пропозиції щодо вдосконалення законодавства в частині посилення митного контролю за транспортними засобами і товарами (продукцією), що перетнули державний кордон України в митному режимі транзиту, та повідомити Рахункову палату про результати проведених заходів;

– забезпечити належну взаємодію митниць ДФС з відповідними підрозділами Державної прикордонної служби України щодо обліку транспортних засобів, які перетнули державний кордон України;

– укласти угоду з Публічним акціонерним товариством "Українська залізниця" щодо обміну інформацією про кількість залізничних вагонів (контейнерів), які перетнули державний кордон України (з вантажами та без,

в режимі в'їзду або транзиту), та з інших питань, що стосуються справляння митних платежів.

Член Рахункової палати

Ц. Г. Огонь

## Схема взаємодії контролюючих органів під час справляння єдиного збору, що діяла протягом 2017–2018 років та I кварталу 2019 року



**Результати моніторингу ДФС часу проведення митних формальностей після запровадження електронного сервісу  
"єдиного вікна"**

ХВИЛИН

Назва митниці ДФС	Час проведення митних процедур (залізничні вагони з вантажем)				Час проведення митних процедур (залізничні вагони без вантажу)				Час проведення митних процедур (автомобільний транспорт з вантажем)				Час проведення митних процедур (автомобільний транспорт без вантажу)			
	2018 р.	2019 р.	відхилення		2018 р.	2019 р.	відхилення		2018 р.	2019 р.	відхилення		2018 р.	2019 р.	відхилення	
			к-сть	відс.			к-сть	відс.			к-сть	відс.			к-сть	відс.
Вінницька	147,39	137,65	-9,74	-6,6	112,03	105,31	-6,72	-5,9	16,09	16,63	+0,54	+3,3	19,27	18,43	-0,84	-4,3
Волинська	14,67	14,57	-0,1	-0,7	10,32	11,67	+1,35	+13,0	30,41	34,52	+4,11	+13,5	45,19	36,67	-8,52	-18,8
Житомирська	9,28	7,21	-2,1	-22,3	13,72	12,53	-1,19	-47,4	46,78	39,54	-7,24	-15,5	32,44	29,21	-3,23	-9,9
Закарпатська	16,31	20,48	+4,17	+25,5	18,29	17,66	-0,63	-3,4	33,83	34,90	+1,07	+3,1	52,58	52,78	+0,2	+0,2
Львівська	56,21	37,68	-18,53	-32,9	17,26	13,49	-3,77	-21,8	62,56	61,03	-1,53	-2,4	91,44	71,37	-20,07	-21,9
Луганська	18,43	16,03	-2,4	-13,0	32,54	18,04	-14,5	-44,5	24,05	20,06	-3,99	-16,5	20,84	21,51	+0,67	+3,2
Одеська	34,48	84,14	+49,66	+144,0	20,97	22,82	+1,85	+8,8	22,89	35,90	+13,01	+56,8	31,07	34,17	+3,1	+9,9
Рівненська	28,15	30,77	+2,62	+9,7	51,33	63,05	+11,72	+22,8	22,73	21,57	-1,16	-5,2	19,36	19,60	+0,24	+1,2
Сумська	7,76	4,48	-3,28	-42,2	66,16	65,83	-0,33	-0,4	18,0	19,6	+1,6	+8,8	31,96	32,74	+0,78	+2,4
Харківська	7,14	5,61	-1,53	-21,4	48,32	38,45	-10,0	-20,4	43,36	36,08	-7,28	-16,5	32,83	28,94	-3,89	-11,8
Херсонська (АР Крим, м. Севастополь)	-	-	-	-	-	-	-	-	14,0	17,0	+3,0	+21,4	55,08	83,02	+27,94	+50,7
Чернівецька	19,36	17,83	-1,53	-7,9	7,78	7,54	-0,24	-3,0	14,55	14,44	-0,11	-0,7	25,26	22,93	-2,33	-9,2
Чернігівська	23,04	23,14	+0,1	+0,4	17,93	15,75	-2,18	-12,1	21,33	22,23	+0,9	+4,2	36,40	40,83	+4,43	+12,1
<b>Середні показники</b>	<b>29,4</b>	<b>30,7</b>	<b>+1,3</b>	<b>+4,4</b>	<b>32,05</b>	<b>30,16</b>	<b>-1,89</b>	<b>-5,8</b>	<b>28,5</b>	<b>28,7</b>	<b>+0,2</b>	<b>+0,7</b>	<b>37,97</b>	<b>37,86</b>	<b>-0,11</b>	<b>-0,3</b>