



21
Jan
21.11

РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, Україна. Тел. (044) 234-95-65, 234-10-41. Факс: 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

21.10.2014 № 16-2144

На № _____ від _____

Голові Державної фіскальної
служби України
Білоусу І.О.

Щодо результатів перевірки

Шановний Ігоре Олеговичу!

Згідно з Планом роботи на 2014 рік Колегія Рахункової палати розглянула Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до Державного бюджету України.

Відповідно до статті 29 Закону України "Про Рахункову палату" надсилаємо Висновок Колегії Рахункової палати до зазначеного Звіту (додається) для реагування та вжиття заходів згідно з наданими пропозиціями.

Про вжиті заходи просимо поінформувати Рахункову палату в терміни, визначені Законом України "Про Рахункову палату".

Додаток: на 5 арк.

З повагою

Голова

Р.М. Магута

Вик.: Возницька М.В.
тел.: 200-43-75

К
Державна фіскальна служба України
28079/5 від 23.10.2014





ВИСНОВОК

Колегії Рахункової палати України

про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до Державного бюджету України

23 вересня 2014 року

№ 68/19-4

Колегія Рахункової палати розглянула Звіт про результати перевірки обґрунтованості планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до Державного бюджету України і зробила такі висновки.

1. В Україні не створено цілісної та ефективної системи державного контролю за виробництвом та обігом тютюнової сировини, тютюну і тютюнових виробів, їх обліку та оподаткування акцизним податком.

Акцизний податок з тютюну та тютюнових виробів є одним із основних бюджетоутворюючих податків і його частка в доходах Державного бюджету України становить близько **5 відсотків**. У цілому протягом 2012-2013 років і I півріччя 2014 року до Державного бюджету України надійшло майже **42,9 млрд. гривень**. Збільшення надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до Державного бюджету України протягом дослідженого періоду відбувалось в основному за рахунок підвищення ставок цього податку, інфляційних процесів, а також підвищення максимальних роздрібних цін виробниками та імпортерами тютюнових виробів.

1.1. Державна податкова служба України, Державна митна служба України (до 20.03.2013), Міністерство доходів і зборів України (з 20.03.2013) та правоохоронні органи **не забезпечили дієвого контролю за виробництвом та обігом тютюну і тютюнових виробів, що спричинило зростання незаконного виробництва та обігу цієї продукції.**

Обсяги тіншового ринку тютюну та тютюнових виробів практично **не аналізуються органами державної влади**. Як показують матеріали контрольного заходу протягом 2012-2013 років тіншовий ринок сигарет досяг понад 9 відс. внутрішнього ринку. В цих умовах резерв надходжень до державного бюджету у 2013 році тільки по акцизному податку становив майже 1,4 млрд. гривень.

1.2. Діючий порядок маркування підакцизної продукції дає можливість ухилятися від сплати акцизного податку. Захисні елементи, що застосовуються при виробництві марок акцизного податку, не запобігають належним чином їх підробці. Так, протягом дослідженого періоду податковою міліцією було вилучено понад **53 млн. шт.** підроблених марок акцизного податку для маркування тютюнових виробів, а також із незаконного обігу - тютюнові вироби загальною вартістю **254 млн. гривень**.

1.3. Акцизний податок з тютюну та тютюнових виробів як інструмент впливу держави на споживання товарів, шкідливих для здоров'я, недостатньо забезпечує виконання цієї функції. Незважаючи на зменшення виробництва тютюнових виробів у країні протягом 2012-2013 років на **10 відс.**, їх реальне споживання суттєво не скорочується, оскільки споживачі переходять на використання продукції більш низького цінового сегменту, а також продукцію невідомого походження.

На сьогодні в Україні сигарети з фільтром оподатковуються за значно вищими ставками, ніж сигарети без фільтру. Міжнародний досвід засвідчує, що з метою запобігання переходу споживачів на вживання тютюнових виробів більш низького цінового сегменту в країнах ЄС та більшості країн СНД встановлено **єдині розміри ставок акцизного податку на сигарети з фільтром та сигарети без фільтру.** За розрахунками контрольної групи Рахункової палати, за умови збереження існуючих тенденцій на ринку тютюну в Україні у разі запровадження оподаткування сигарет без фільтру на рівні сигарет з фільтром з 01.01.2015 державний бюджет за рік додатково може отримати **близько 0,5 - 0,6 млрд. грн. акцизного податку.**

2. Протягом 2012-2013 років і I півріччя 2014 року законодавство, яке регулює питання державного контролю за виробництвом та обігом тютюну і тютюнових виробів, а також адміністрування акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів, було недосконалим.

2.1. Закон України від 16.04.1991 № 959 "Про зовнішньоекономічну діяльність" містить посилання на центральний орган виконавчої влади з питань економічної політики, **що припинив свою діяльність внаслідок адміністративної реформи.**

2.2. Постанова Кабінету Міністрів України від 13.05.1996 № 493 "Про Тимчасовий порядок видачі ліцензій на право імпорту, експорту спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів і роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами" (із змінами) **не відповідає вимогам Закону України від 19.12.1995 № 481 "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів"** у частині вартості всіх видів ліцензій та умов поставки виробниками тютюнових виробів.

2.3. Постанови Кабінету Міністрів України від 14.11.2000 № 1698 "Про затвердження переліку органів ліцензування", від 27.12.2010 № 1251 "Про затвердження Положення про виготовлення, зберігання, продаж марок акцизного податку та маркування алкогольних напоїв і тютюнових виробів" та від 16.02.2011 № 106 "Деякі питання ведення обліку податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету" посилаються на ДПС України, **яка була ліквідована у зв'язку зі створенням Міністерства доходів і зборів України.**

3. Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України (на 2012-2013 роки), Міністерство доходів і зборів України (на 2014 рік) не забезпечили належного прогнозування та планування надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до Державного бюджету України.

3.1. Мінфін здійснює прогнозування надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів за методиками, затвердженими наказом Мінфіну від

24.12.2010 № 1646, які визначають алгоритм розрахунку акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів **без урахування акцизного податку з таких видів продукції, як тютюнова сировина та тютюнові відходи, тютюн для куріння, жувальний і нюхальний тютюн.**

Крім того, ці методики не передбачають аналізу мінімального податкового зобов'язання та його впливу на обсяги сплати акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів, таким чином, вони не можуть забезпечити об'єктивності розрахунку та аналізу надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів у процесі планування дохідної частини державного бюджету.

Одночасно ДПС України, Міндоходів прогностичні показники надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів протягом дослідженого періоду суттєво занижували.

3.2. Доведення Мінфіном на 2012-2013 роки до ДПС України і ДМС України та на 2014 рік до Міндоходів індикативних показників з надходження до загального фонду Державного бюджету України акцизного податку здійснювалось відповідно до додатка 1 законів України про Державний бюджет України на 2012-2014 роки **узагальнено, а не в розрізі окремих груп підакцизних товарів (продукції).**

Отже, **за відсутності планових показників на відповідний рік проаналізувати стан виконання контролюючими органами плану надходжень акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів до Державного бюджету України неможливо.**

4. Діюча система ліцензування діяльності з виробництва, імпорту, оптової і роздрібною торгівлі тютюном та тютюновими виробами **не забезпечує належного державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у цій сфері.**

Відсутність законодавчих вимог до ліцензування діяльності тютюново-ферментаційних заводів, які здійснюють операції з тютюновою сировиною, обмежує контроль органів державної влади за їх діяльністю та створює передумови для використання імпортованої тютюнової сировини не за призначенням, а на виробництво нелегальної та підробленої (контрафактної) продукції.

4.1. Існуюча в Україні практика, відповідно до якої **виконання функцій з видачі ліцензій і контролю за їх наявністю і дотриманням умов ліцензування покладено на один і той самий орган державної влади,** зменшує результативність контролю за виробництвом та обігом тютюнових виробів. Світова практика свідчить, що виконання цих функцій доцільно покласти на різні органи державної влади.

4.2. Державна податкова служба України (до 20.03.2013), Міністерство доходів і зборів України (з 20.03.2013) та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України **не забезпечили належного контролю за виробництвом та обігом тютюнових виробів. Зокрема:**

- Мінекономрозвитку не виконано вимоги частини третьої статті 16 Закону України від 19.12.1995 № 481 "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів" і **не затверджено форми звітності про обсяги імпорту та експорту**

тютюну та тютюнових виробів, внаслідок чого звіти суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності до Міністерства не подаються;

- затвержені на сьогодні методики формування звітності щодо обсягів виробництва та оптової торгівлі тютюном та тютюновими виробами є **недосконалыми**, що унеможливує здійснення ефективного контролю за їх виробництвом та обігом, детінізацією тютюнової галузі, проведення ґрунтового аналізу ринку тютюнових виробів. У результаті **створюються передумови для ухилення від сплати акцизного податку виробниками та імпортерами тютюнової продукції**.

5. Існуюча в Державній податковій службі України (до 20.03.2013), Міністерстві доходів і зборів України (з 20.03.2013) практика контролю за надходженнями акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів не дає змоги **всесторонньо та ґрунтовно проаналізувати ефективність і результативність контролю органів доходів і зборів за виробництвом та обігом тютюну і тютюнових виробів, а також їх оподаткування акцизним податком**. Встановлено, що центральним апаратом ДПС України та Міндоходів формувалась узагальнена інформація про результати роботи їх територіальних органів з адміністрування акцизного податку в цілому, тобто за всіма групами підакцизних товарів (продукції). Зокрема, на центральному рівні не узагальнюється інформація про:

- кількість виявлених випадків здійснення діяльності з виробництва, імпорту та реалізації тютюну та тютюнових виробів без ліцензій;

- кількість виявлених незареєстрованих місць зберігання тютюнових виробів;

- кількість проведених контрольних заходів щодо перевірки суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність з виробництва, імпорту, експорту, оптової і роздрібною торгівлі тютюном та тютюновими виробами, про суми донарахованого за їх результатами та сплаченого акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів;

- стан оскарження рішень контролюючих органів із зазначених питань. Відповідно, цю інформацію Міндоходів не могло надати контрольній групі Рахункової палати.

Внаслідок зазначеного аналізу ситуації щодо стану справляння акцизного податку з тютюну та тютюнових виробів, надходження якого становлять понад **67 відс.** від надходжень акцизного податку за всіма групами підакцизних товарів (продукції), необхідний для оперативного прийняття управлінських рішень і підготовки пропозицій щодо вдосконалення законодавства з цих питань, **проводився ДПС України та Міндоходів на неналежному рівні**.

З урахуванням викладеного Колегія Рахункової палати вважає за доцільне рекомендувати:

Державній фіскальній службі України забезпечити:

- дієвий контроль за обігом і використанням тютюнової сировини, виробництвом і реалізацією тютюну та тютюнових виробів, зберіганням марок акцизного податку, які знаходяться в сховищах територіальних підрозділів

фіскальної служби, а також за своєчасним знищення пошкоджених марок акцизного податку та марок попереднього зразка;

- вжиття заходів щодо протидії обігу на тютюновому ринку України контрабандних, нелегально вироблених та контрафактних тютюнових виробів, а також незаконного використання тютюнової сировини тютюново-ферментаційними заводами;

- проведення аналізу відомостей, наведених у звітах № 3-РС, № 1-ОТ, з метою встановлення причин виявлених розбіжностей між показниками, зазначеними у цих звітах, і за результатами проведеного аналізу розробити нові форми звітності про обсяги виробництва та оптової торгівлі тютюновими виробами, які б надали можливість здійснювати ефективний контроль у сфері виробництва і обігу тютюну та тютюнових виробів.

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута

Секретар Рахункової палати

А.П. Юхимчук