

Ц. Г. Огонь, д-р екон. наук, проф., заступник директора департаменту з питань використання коштів державного бюджету фінансовими та контролюючими органами Рахункової палати України, заслужений юрист України

ТРАНЗИТНИЙ ПОТЕНЦІАЛ ТА ДОХОДИ БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

Україна може використовувати вигідне географічне становище, зокрема, в частині наповнення бюджету держави за рахунок надання послуг у сфері транзитних перевезень. Перевезення транзитних вантажів через територію країни – важливе джерело експорту послуг, валютних надходжень до бюджету, створення додаткових робочих місць.

Ключові слова: транзитний потенціал, оподаткування товарів, державний бюджет, єдиний збір.

Постановка проблеми. Україна географічно знаходиться на перехресті найважливіших напрямів світової торгівлі та найкоротших транспортних маршрутів у Євразійському регіоні, і за протяжністю транспортних шляхів є найбільшою європейською країною та має найвищий рейтинг транзитного потенціалу. Наша країна має досить економічно вигідне геополітичне розташування. Загальна протяжність кордонів складає майже 7 тис. км, межі яких проходять із 7 країнами. Практично 19 адміністративно-територіальних одиниць межують із сусідніми країнами, що вимагає посилення державної політики в частині стимулювання їх розвитку і захисту національних інтересів товаровиробника.

Транспортна система України спроможна забезпечити стале зростання транзитних перевезень і відповідно давати додаткові стабільні доходи до державної казни. На території України функціонує транспортна мережа, до складу якої входять близько 22 тис. км залізниць та 170 тис. км автодоріг, майже 2,2 тис. км внутрішніх судноплавних водних шляхів та 20 морських портів. Залізниці України взаємодіють із залізницями 7 сусідніх країн через 56 пунктів перетину кордону та 13 основних морських портів Чорного і Азовського морів.

З розширенням Європейського Союзу Україна набула статусу суміжної з ЄС держави. Це дає для країни нові стратегічні перспективи і можливості інтеграції національної транспортної системи до європейської. Одночасно ступінь використання транспортної інфраструктури України на сьогодні є досить низький. Наявний транспортний потенціал України, за оцінками експертів, використовується лише наполовину. Невідповідність стандартів транзитних перевезень в Україні міжнародним вимогам не забезпечує зростання обсягів перевезень і приріст вантажів, а відповідно і не сприяє розширенню фінансових можливостей держави. Тому в сучасних умовах

необхідно посилити вплив держави на розвиток транспортних потоків і сприяти зміцненню фінансової основи як прикордонних територій, так і країни в цілому.

Метою статті є аналіз транзитного потенціалу України в контексті формування дохідної частини державного бюджету за рахунок надання послуг у сфері транзитних перевезень.

Виклад основного матеріалу. Інтенсивні інтеграційні процеси та глобалізація призводять до того, що ряд сусідніх держав, їх уряди запроваджують протекціоністську політику та впливають на кон'юнктуру ринків транспортних послуг, що призводить до загострення боротьби за надання транзитних послуг. В умовах жорсткої конкуренції відбувається поступове витіснення українських перевізників з міжнародних ринків транспортних послуг. Невикористання Україною свого транзитного потенціалу призвело до того, що все частіше транспортні потоки оминають Україну на користь інших держав, і, відповідно, держава втрачає суттєві фінансові ресурси від надання транзитних послуг.

Практика підтверджує, що навіть за умов низьких тарифів і невисоких ставок платежів до бюджету при перетині державного кордону транспортна система може залишатися незавантаженою, а транспортний потенціал використовується наполовину, як і відбувається в Україні. Одночасно із бюджету України витрачаються значні кошти на утримання та розвиток міжнародних транзитних коридорів, а економічний ефект від використання транзитного потенціалу залишається невисоким.

Вигідне геополітичне становище та наявність розвинутої мережі залізниць дає змогу Україні відігравати провідну роль у забезпеченні міжнародних вантажних транзитних перевезень. Основними країнами, що перевозять вантажі митною територією України в режимі “транзит”, є Росія (88,1 % від загальних транзитних перевезень), Казахстан (6,5 %), Туркменістан

(1,3 %), Молдова (1,2 %) та Білорусь (1 %). У 2009 році обсяги перевезень та переробки транзитних вантажів знизились майже на 30 % у порівнянні з 2008 роком внаслідок впливу на транспортну галузь світової економічної кризи. Основу українського транзиту (до 95 %) становлять перевезення таких вантажів, як кам'яне вугілля, нафта і нафтопродукти, залізна і марганцева руда, чорні метали, хімічні та мінеральні добрива [7].

У 2002 році Верховною Радою України прийнято Закон України “Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002–2010 роках” від 07.02.2002 № 3022-III (далі – Комплексна програма) [4]. Важливим завданням цієї Комплексної програми передбачалось створення умов для залучення додаткових інвестицій, розширення сфери транзитних перевезень, що мало сприяти збільшенню надходжень до бюджетів усіх рівнів та інтенсивному розвитку усіх територій.

Більшість європейських та інших країн світу ефективно, в інтересах держави використовують вигідне географічне становище, зокрема в частині наповнення бюджету держави за рахунок надання послуг у сфері транзитних перевезень. Перевезення транзитних вантажів через свою територію є важливим джерелом експорту послуг, валютних надходжень до бюджету, створення додаткових робочих місць. В країнах, що здійснюють транзит вантажів, формується значна частка доданої вартості, що є джерелом наповнення доходів відповідних бюджетів. Тому надходження платежів від транзиту є стабільними джерелами надходжень до бюджетів усіх рівнів. Однак в Україні ці показники залишаються невисокими [6].

На виконання Указу Президента України від 20.07.1998 № 799/98 “Про впорядкування справляння зборів у пунктах пропуску через державний кордон України” було прийнято Закон України від 04.11.1999 № 1212-XIV “Про єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України” (далі – Закон про єдиний збір) [5]. Цим Законом запроваджено новий вид надходжень до державного бюджету – єдиний збір, який справляється у пунктах пропуску через державний кордон України (далі – єдиний збір). Він включає:

- плату за здійснення у пунктах пропуску через державний кордон України митного, санітарного, ветеринарного, фітосанітарного, радіологічного та екологічного контролю вантажів і транспортних засобів;

- плату за проїзд транспортних засобів автомобільними дорогами України;
- додаткову плату за проїзд автомобільних транспортних засобів з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.

Із запровадженням єдиного збору відбулося об'єднання в одному платежі таких зборів, як: митний збір за митне оформлення товарів та інших предметів відповідно до режиму транзиту, збір за здійснення фітосанітарного контролю, збір за виконання робіт, пов'язаних з наданням послуг під час здійснення екологічного контролю вантажів і транспортних засобів, збір за виконання робіт, пов'язаних з наданням послуг під час здійснення державного ветеринарного контролю, збір за проїзд автомобільними дорогами України транспортними засобами іноземних власників, плата за інспектування підкарантинних матеріалів.

Обсяг надходжень єдиного збору у частині плати за проїзд автомобільними дорогами у режимі транзиту в структурі доходів Державного бюджету України в останні роки залишається незначним. Він не забезпечує отримання державою відповідної економічної вигоди у вигляді плати за використання транспортної інфраструктури та реалізації транзитного потенціалу країни з метою його відновлення і розширення. Ставки єдиного збору в частині плати за проїзд автомобільними дорогами України залишаються практично незмінними уже 10 років і найнижчими серед країн Європи та СНД [5]. Мінімальна ставка єдиного збору за проведення контролю вантажів і транспортних засобів становить 2 євро для автобусів до 30 місць включно, залізничних вагонів та контейнерів. Максимальна ставка – 10 євро – встановлена для вантажних автомобілів понад 20 тонн. Ставки єдиного збору за проїзд автомобільними дорогами за кожен кілометр проїзду становлять від 0,02 євро – для автобусів, вантажних автомобілів до 40 тонн до 0,78 євро – для великовагових автотранспортних засобів понад 60 тонн (рис. 1).

Як показують розрахунки, вантажний автомобіль до 40 тонн, який перетинає територію України з вантажем із Польщі до Казахстану, має сплачувати у пункті пропуску за проведення контролю на рівні 100 грн. (9 євро) та за проїзд територією – 280 грн. (0,02 євро × 1400 км, тобто всього 380 гривень). В цей час за таких умов при перетині кордону, для прикладу, в Білорусії та Чехії платежі зростають більше як

у 2 рази. В цих умовах майже всі країни Східної Європи і СНД регулярно переглядають розміри ставок за проїзд їх територією вантажним транспортом. Останнє таке підвищення ставок плати за проїзд в Україні відбулося 01.01.2010 [8].

Оподаткування товарів та транзитних перевезень в Україні має сприяти розширенню транзитного потенціалу, а відповідно і приросту доходів бюджету. Однак на практиці відбувається погіршення цих показників, про що уже відмічалось. Одним із основних завдань Комплексної програми щодо удосконалення переміщення транзитних вантажів через державний кордон України було визначено приведення ставок єдиного збору до розмірів, які обмежуються собівартістю їх здійснення [4]. Аудиторами Рахункової палати встановлено, що детальний аналіз та проведення розрахунків відповідності ставок єдиного збору собівартості послуг щодо здійснення контролю на практиці не відбувається. Не випадково, що впродовж майже 10 років не здійснено перегляду ставок єдиного збору та не внесено змін до відповідного Закону [8].

Ставки єдиного збору за проведення контролю у пунктах пропуску не залежать від рівня токсичності та небезпечності перевезеного вантажу, що враховується в інших країнах. Питома вага небезпечних вантажів, які перевозяться у вагонах залізничним транспортом, становить майже 30 % (1463,1 вагонів з небезпечним вантажем з 5023,5 загальної кількості вантажних вагонів, що перетнули кордон) і 7 % у контейнерах (відповідно, 12,8 тисяч контейнерів з 171,5 тисяч). В цілому за останні три роки залізничним транспортом України перевезено 40,3 млн тонн небезпечних транзитних вантажів (в 2008 році – 16,1 млн тонн, в 2009 році – 14,8 млн тонн, за I півріччя 2010 року – понад 9,4 млн тонн). Фактичний розмір плати за здійснення всіх видів контролю небезпечного вантажу у пунктах пропуску становить, як і за звичайний вантаж, розрахунково 1,2 грн. за тону [7]. Тому в умовах погіршення екологічної ситуації постає питання про необхідність встановлення диференційованих ставок єдиного збору залежно від режиму ввезення вантажу та класу його небезпечності.

Ефективність справляння єдиного збору не відповідає стандартам країн з високим рейтингом транзитної спроможності. За розрахунками Рахункової палати, впродовж 2008–2009 років та I півріччя 2010 року

український кордон у режимі ввезення та транзиту перетнули понад 3 млн вантажних автомобілів, 5 млн вагонів, майже 200 тисяч контейнерів і 360 тисяч автобусів, які згідно з законодавством є об'єктами оподаткування єдиним збором. В середньому за одну добу кордон України перетинає майже 8 тисяч транспортних засобів, з яких справляється єдиний збір, в тому числі понад 2,8 тисяч вантажних автомобілів і майже 4,7 тисячі вагонів з вантажем¹ [8].

Одночасно за цей період до державного бюджету надійшло 327,1 млн грн. єдиного збору, в т.ч. плати за проїзд разом з додатковою платою за перевищення вагових та габаритних норм – 52,3 млн грн. В середньому щоденні надходження єдиного збору до державного бюджету становлять близько 0,3 млн грн. Таким чином, ефективна ставка єдиного збору у розрахунку на одиницю об'єкта оподаткування (транспортного засобу) за ефективною оцінкою становить на рівні 37 грн. (3,5 євро) [6, 7, 8].

Виходячи з рівня надходжень збору в частині плати за проїзд автомобільними дорогами (16,8 млн грн.) та додаткової плати за проїзд автомобільними транспортними засобами з перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів (35,5 млн грн.) у сумі 52,3 млн грн. ефективна ставка плати за проїзд становить 15,4 грн. у розрахунку на один об'єкт оподаткування. Тобто за проїзд автомобільними дорогами за 2,5 останні роки до державного бюджету надходило по 1,5 євро з кожного вантажного автомобіля та автобуса незалежно від відстані та кількості днів перебування у країні [8].

¹ На практиці кількість незаповнених вагонів майже дорівнює кількості вагонів з вантажем, які не є об'єктом оподаткування єдиним збором.

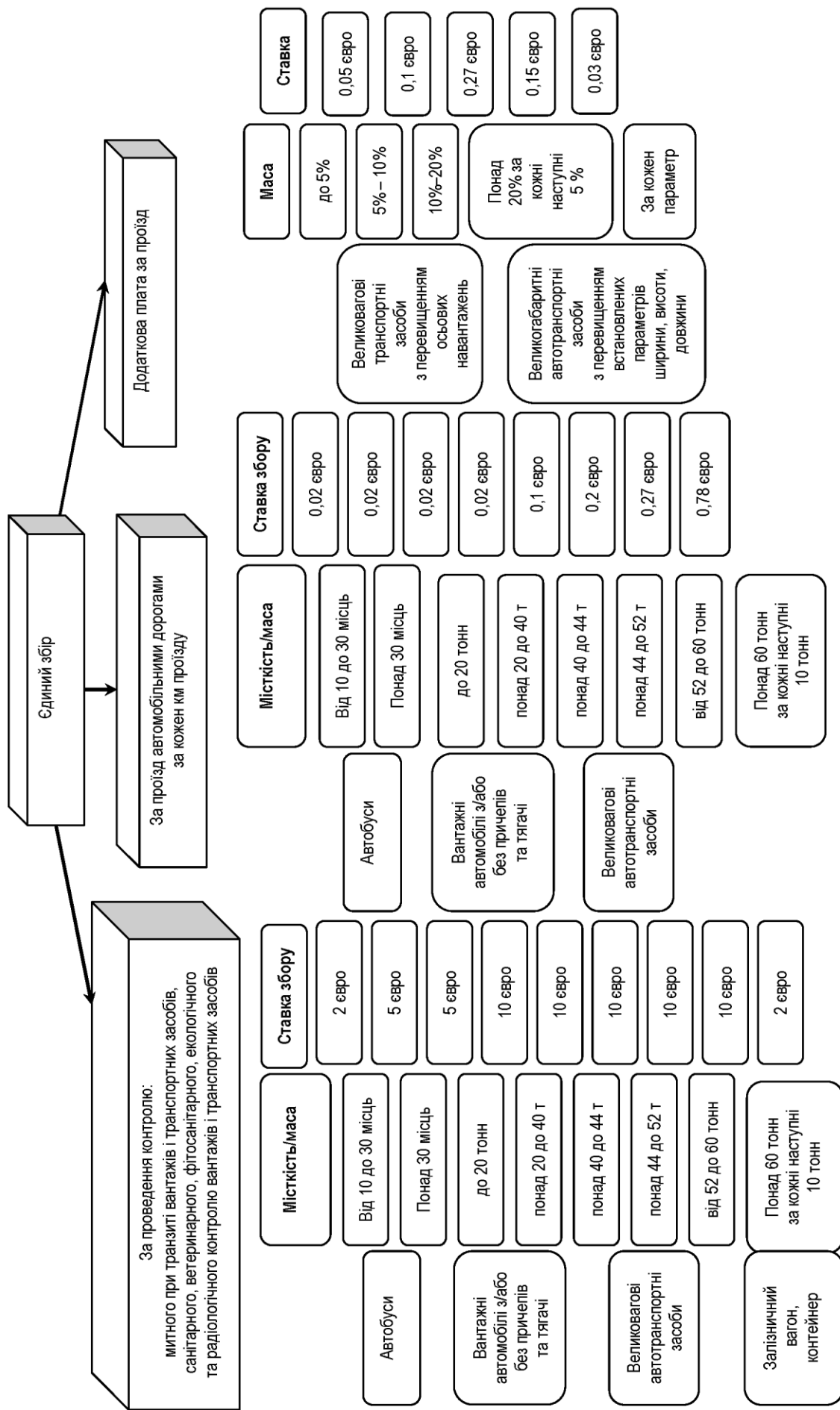


Рис. 1. Ставки єдиного збору, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон

Ефективність справляння єдиного збору необхідно також оцінити враховуючи інші фактори. Так, за цей період обсяг вантажопотоків по основних видах транспорту в режимі імпорту та транзиту без врахування трубопровідного транспорту, згідно з даними Держкомстату, становив 275,1 млн тонн, в т.ч. транзит – 165,3 млн тонн (60,1 %), то при ввезенні однієї тонни вантажу на територію України залізничним, автомобільним транспортом до державного бюджету надходить 1,18 гривні єдиного збору (0,1 євро) [8]. Таким чином, сума єдиного збору, який сплачується у пунктах пропуску, є незначною відносно кількості об'єктів оподаткування та обсягів вантажних перевезень і не забезпечує належних надходжень до державного бюджету, які могли б бути направлені на ремонт та утримання автомобільних доріг України.

За весь час справляння єдиного збору (з 01.01.2000) до державного бюджету надійшло загалом 837,0 млн грн. Обсяг надходжень єдиного збору у 2009 році (126,9 млн грн.) у порівнянні з 2000 роком (84,9 млн грн.) зріс лише у 1,5 раза. Одночасно обсяги імпорту товарів збільшилися у 3,3 раза (з 13,9 млрд дол. США в 2000 році до 45,4 млрд дол. США у 2009 році). При цьому загальна сума доходів державного бюджету за цей період зросла у 5,8 раза (з 34,8 млрд грн. у 2000 році до 201,9 млрд грн. у 2009 році). В результаті питома вага єдиного збору в доходах державного бюджету суттєво зменшилася: з 0,2 % (2000 р.) до 0,06 % (2009 р.). Таким чином, за цей період відбулося реальне скорочення показників надходжень єдиного збору до державного бюджету² розрахунково з 17,0 млн євро (2000 р.) до 12,5 млн євро (2009 р.) [6–8].

Практика, як засвідчують експертні висновки Рахункової палати, потребує системного аналізу економічної ефективності роботи транспортної галузі та вивчення її впливу на формування доходів державного бюджету. При цьому потрібна реальна оцінка економічної вигоди і підготовка ефективних рішень щодо вдосконалення практики використання транспортної інфраструктури держави та підвищення її впливу на збільшення доходів державного бюджету в середньостроковій перспективі. Однак на сьогодні переважають заходи, як правило, щодо обґрунтування необхідності у збільшенні видатків з державного

бюджету на розвиток транспортної інфраструктури, зокрема фінансування витрат на ремонт та утримання доріг.

Впродовж 2008–2009 років та I півріччя 2010 року територію України у режимі транзиту перетнули близько 3,5 млн залізничних вагонів, майже 800 тисяч вантажних автомобілів та 50 тисяч автобусів, а також 50 тисяч контейнерів. У 2008 році обсяг транзиту вантажу

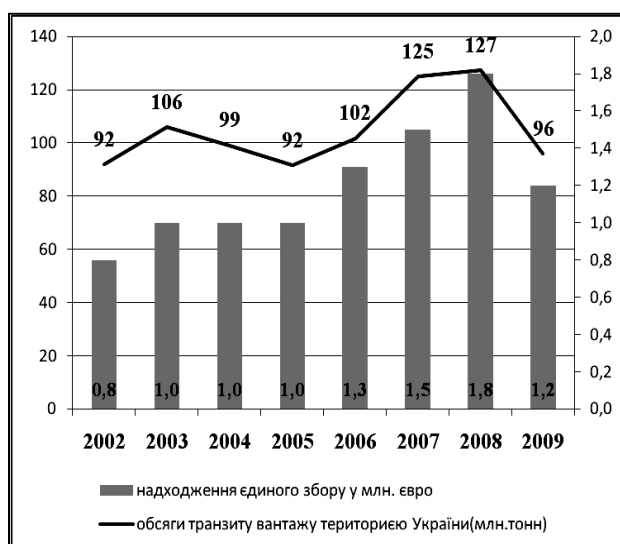


Рис. 2. Динаміка обсягів транзитних перевезень та надходжень єдиного збору

становив 127 млн тонн та збільшився у порівнянні з 2002 роком на 35 млн. тонн або на 38 % (рис. 2).

За цей період територією України перевезено 838,4 млн тонн транзитного вантажу, в тому числі залізничним транспортом – 452 млн тонн, морським і річковим транспортом – 362,6 млн тонн і автомобільним – 23,8 млн тонн. Таким чином, у середньому за кожен тонну транзитного вантажу (без урахування трубопровідного транспорту) до Державного бюджету України надходило розрахунково 0,01 євро [6–8].

Крім того, на практиці понад 50 % перевезень здійснюються українськими вантажними автомобілями. Одночасно практично половина автомобільних перевізників знаходяться на спрощеній системі оподаткування та сплачують єдиний податок за місцем реєстрації до місцевих бюджетів. У 2009 році вантажні перевезення здійснювали близько 1140 суб'єктів господарювання, з них 630 – приватні підприємці (фізичні особи). Інші перевізники

² Ставки єдиного збору встановлено у євро

(510 юридичних осіб) відповідно до статті 5 Закону України “Про податок на додану вартість” були звільнені від сплати ПДВ на операції з поставки послуг з перевезення вантажів та міжнародних відправлень під митним режимом транзиту територією України [6–8]. Одночасно згідно з законодавством вітчизняні перевізники, які сплачують податок з власників транспортних засобів, не є платниками єдиного збору в частині плати за проїзд.

В країнах СНД і Східної Європи відсутній аналог такому платежу як єдиний збір. Справляння плати за проїзд територією країни передбачено податковими кодексами Білорусії, Казахстану, Молдови, Азербайджану та інших країн. При цьому податковою базою справляння плати визнається кількість автотранспортних засобів іноземних держав, які перетнули кордон країни у режимі в'їзду або транзиту. В цих країнах справляється окремо плата за проїзд іноземним автотранспортом автомобільними дорогами та, окремо – плата за митне оформлення товарів і транспортних засобів (в деяких країнах СНД). В Україні не виділено плату за проїзд територією України із структури єдиного збору, запроваджено окремий вид надходжень до державного бюджету. На нашу думку, включення плати за проїзд автомобільними дорогами до складу єдиного збору не відповідає змісту податків та його призначенню. До основних відмінностей справляння плати за проїзд у зарубіжних країнах належать:

- застосування різних режимів справляння плати за проїзд для автотранспортних засобів, зареєстрованих в країні, та для автомобілів іноземних держав;
- встановлення плати за проїзд територією країни для легкових автомобілів;
- адміністрування плати за проїзд територією країни спеціально уповноваженим органом;
- спрямування коштів за проїзд автомобільними дорогами безпосередньо на їх відновлення та ремонт;
- періодичний перегляд ставок плати за проїзд та їх залежність від категорії євро, кількості осей, пори року та кількості днів перебування на території країни, що значно спрощує контроль за його справлянням (в Україні ставки залежать від кілометражу);
- запровадження електронних систем справляння плати за проїзд територією країни.

Висновки. На нашу думку, вищезазначені відмінності потребують вивчення та за умови їх

ефективності було б доцільно внести зміни до діючих нормативно-правових актів з метою покращення механізму використання транзитного потенціалу і збільшення доходів бюджетів усіх рівнів.

Важливою проблемою залишається також організація та здійснення контролю за транзитом вантажів і транспортних засобів. На сьогодні контроль на українському кордоні щодо нарахування та сплати єдиного збору здійснюється Державною митною службою України на підставі поданих перевізниками документів з відмітками, що засвідчують факт здійснення контролю Державною ветеринарною та фітосанітарною службою, Державною екологічною інспекцією, Головною інспекцією з карантину рослин, Державною санітарно-епідеміологічною службою України. Він відбувається на підставі розрахунків Служби міжнародних автомобільних перевезень Мінтрансв'язку (СМАП) в частині плати за проїзд автомобільними шляхами України та додаткової плати за проїзд автомобільних транспортних засобів із перевищенням встановлених розмірів загальної маси, осьових навантажень та (або) габаритних параметрів.

Таким чином, в розрахунку єдиного збору беруть участь митні органи і СМАП. При цьому законодавством не передбачено контролю з боку митних органів за правильністю нарахування плати за проїзд та додаткової плати за проїзд. СМАП згідно з діючим законодавством не є органом контролю за справлянням податків. Така неврегульованість у законодавчому полі призводить до різного роду зловживань та порушень. В цих умовах, на нашу думку, було б доцільно делегувати справляння єдиного збору одному із державних контролюючих органів. Це сприятиме покращенню порядку проведення контролю та скороченню витрат на його здійснення, а також підвищить відповідальність за його здійснення і прийняття рішень. Одночасно нарахування плати за транзит територією України, на нашу думку, доцільно здійснювати відповідно до кількості днів перебування на її території, що сприятиме запровадженню прозорого та єдиного підходу у державному контролі та позитивно вплине на збільшення надходжень до бюджету України.

В умовах жорсткої конкуренції для України залишається також важливим завданням, по-перше, зберегти та запропонувати нову стратегію розширення транзитного потенціалу в середньостроковій і довгостроковій перспективі;

по-друге, запровадити привабливу дієву систему стимулювання збільшення потоків товарів і транспортних засобів через Україну; а по-третє, визначити реальні механізми та інструменти в одержанні фінансово-економічної вигоди від використання транзитного потенціалу, включаючи стабільні надходження податків і зборів до бюджету України.

Огонь, Ц. Г. Транзитний потенціал та доходи бюджету України [Текст] / Ц. Г. Огонь // Вісник Української академії банківської справи. – 2011. – № 2 (31). – С. 32-38.

Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakonl.rada.gov.ua>.
2. Про Державний бюджет України на 2009 : закон України від 26.12.2008 № 835-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua>.
3. Про Державний бюджет України на 2010 : закон України від 27.04.2010 № 2154-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua>.
4. Про Комплексну програму утвердження України як транзитної держави у 2002-2010 роках : закон України від 07.02.2001 № 3022-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua>.
5. Про єдиний збір, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон України : закон України від 04.11.1999 № 1212-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakonl.rada.gov.ua>.
6. Звіти про виконання законів про Державний бюджет України на 2000-2019 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minfin.gov.ua>.
7. Статистичний щорічник за 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
8. Матеріали Рахункової палати щодо проведення контрольно-аналітичних заходів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.

Summary

Ukraine can use its advantageous geographical position to fill the state budget through the provision of services in the area of transit traffic. The transportation of transit goods through the territory of the country is an important source of services export, foreign currency proceeds to the budget, the creation of additional jobs.

Отримано 16.07.2011