



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 12 липня 2016 року № 14-4

м. Київ

Про результати аудиту ефективності забезпечення повноти податкових надходжень до державного бюджету органами Державної фіскальної служби на території Кіровоградської та Хмельницької областей

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 4, 7, 10, 25, 26, 35 та 36 Закону України “Про Рахункову палату” Рахункова палата розглянула Звіт про результати аудиту ефективності забезпечення повноти податкових надходжень до державного бюджету органами Державної фіскальної служби на території Кіровоградської та Хмельницької областей. За результатом такого розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. За відсутності належного контролю з боку Державної фіскальної служби України (до 17.04.2014 Міністерства доходів і зборів України) протягом 2014–2015 років її (його) територіальні органи у Кіровоградській і Хмельницькій областях не створили ефективної системи адміністрування податкових надходжень, внаслідок чого не забезпечено: повноти та своєчасності надходжень до державного бюджету податків, зборів, платежів; скорочення податкового боргу; результативної контрольної-перевірочної роботи; законності і своєчасності бюджетного відшкодування податку на додану вартість (далі – ПДВ), що негативно вплинуло на формування та прогнозування виконання дохідної частини державного бюджету.

Контролюючими органами ДФС (Міндоходів) у Кіровоградській і Хмельницькій областях в окремих звітних періодах не забезпечено виконання доведених індикативних показників, а саме: головними управліннями ДФС (Міндоходів) цих областей у 2014 році індикативні показники виконано на рівні **91,7 і 97,1 відс.** відповідно, Кіровоградською (у 2015 році) та Хмельницькою (у 2014 році) митницями ДФС (Міндоходів) – на рівні **91,7 і 99,5 відс.** відповідно, як наслідок, до державного бюджету у вказаних звітних періодах не надійшло податкових надходжень у сумах **92,5 і 35,9 млн грн** та **61,5 і 6,0 млн грн** відповідно.

Загалом у 2014 році в Україні податкові та митні органи ДФС (Міндоходів) забезпечили виконання індикативних показників податкових надходжень лише на

92,0 і 99,1 відс., унаслідок чого із запланованих податків, зборів, платежів до державного бюджету не надійшло **17 384,4 і 1 172,7 млн грн** відповідно.

Зазначене відбувалось в умовах постійних реорганізаційних змін Державної фіскальної служби України, Міністерства доходів і зборів та їх територіальних органів, пасивного контролю з боку ДФС (Міндоходів) за діяльністю територіальних органів, а також неналежної координації їх роботи, що впливало на якість та повноту виконання їх повноважень на території Кіровоградської та Хмельницької областей в частині забезпечення податкових надходжень до державного бюджету та дієвості контролю з боку цих органів за дотриманням суб'єктами господарювання податкового законодавства і законодавства України з питань державної митної справи.

Складність і непрозорість механізму бюджетного відшкодування ПДВ призвели до зменшення у Кіровоградській і Хмельницькій областях в **2,1 і 1,4 раза** відповідно питомої ваги його автоматичного відшкодування в загальних обсягах, що свідчить про відсутність досягнення мети в частині доступності платників податків до вказаного виду бюджетного відшкодування.

Також ДФС (Міндоходів) не забезпечили дотримання порядку та строків доведення територіальним органам у перевірених регіонах переліків платників щодо бюджетного відшкодування ПДВ у загальній сумі **1601,5 млн гривень**.

2. Протягом досліджуваного періоду нормативно-правове забезпечення у сфері адміністрування податкових надходжень було неузгодженим, складним і недосконалим. Так, з метою забезпечення прозорості та належної взаємодії державних органів під час надання суб'єктам господарювання бюджетного відшкодування ПДВ потребують узгодження вимоги Порядку взаємодії органів державної податкової служби та органів державної казначейської служби в процесі відшкодування податку на додану вартість, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.01.2011 № 39, і Порядку формування та надсилання узагальненої інформації про обсяги сум бюджетного відшкодування податку на додану вартість, визначені у висновках, затвердженого наказом Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України від 03.02.2011 № 68/23 з нормами статті 200 Податкового кодексу України.

Потребує уточнення строк повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, визначених статтею 43 Податкового кодексу України та пунктом 8 Порядку взаємодії територіальних органів Державної фіскальної служби України, місцевих фінансових органів та територіальних органів Державної казначейської служби України у процесі повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 15.12.2015 № 1146 (двадцятиденний термін в робочих чи календарних днях).

Водночас потребують удосконалення та врегулювання положення, зазначені в Методичних рекомендаціях щодо встановлення загрози виникнення, накопичення або непогашення податкового боргу та проведення аналізу фінансового стану підприємств, які звертаються до органів Міндоходів для розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) та Методичних рекомендаціях щодо роботи посадових осіб органів доходів і зборів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків при здійсненні контролю за правильністю

визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, затверджених наказом Державної фіскальної служби України від 11.09.2015 № 689 шляхом викладення та прийняття окремих актів нормативно-правового змісту.

Необхідно забезпечити правове врегулювання діючих нормативно-правих актів щодо посилення на контролюючі органи, що припинили свою діяльність, а також відображення в інтегрованих картках платників узгодженого податкового боргу за результатами контрольних заходів, проведених митницями (у період дії відповідних повноважень).

3. Відсутність належного контролю з боку Міністерства доходів і зборів України та Державної фіскальної служби України у 2014–2015 роках за діяльністю територіальних органів, зокрема у Кіровоградській і Хмельницькій областях, призвела до незабезпечення останніми ефективного та законного адміністрування податкових надходжень до державного бюджету на регіональному рівні.

Внаслідок зазначеного та недосконалого нормативно-правового поля у вказаній площині, органами ДФС (Міндоходів) у Кіровоградській і Хмельницькій областях у перевіреному періоді не забезпечено дотримання вимог законодавства в частині надходження, повернення помилково та/або надмірно сплачених податкових надходжень, надання розстрочення грошових зобов'язань платникам податків на загальну суму **14,1 і 23,8 млн грн** відповідно. Також мали місце випадки недотримання процедури та порядку надання бюджетного відшкодування ПДВ (переважно строків відшкодування) у загальних обсягах **1083,6 і 195,5 млн грн** відповідно, що створювало ризики додаткового навантаження на державний бюджет у разі звернення суб'єктів господарювання з вимогою нарахування пені та виникнення бюджетної заборгованості.

При цьому нестворення Кіровоградською і Хмельницькою митницями ДФС (Міндоходів) ефективної системи виявлення та аналізу ризиків правильності митного оформлення товарів за результатами зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання, зокрема на регіональному рівні, а також відсутність належного контролю за використанням платниками відповідних митних режимів призвели до втрати можливості одержання державним бюджетом податкових надходжень в розрахунковій сумі **5,3 і 1,8 млн грн** відповідно.

3.1. Неправомірні рішення перевірених митниць щодо перерахування в 2013 році сум авансових платежів суб'єктів господарювання до державного бюджету призвели до несвоєчасної сплати податкових надходжень у сумі **7,4 і 0,7 млн грн** відповідно в 2014 році.

3.2. Територіальними органами ДФС (Міндоходів) перевірених областей у 2014–2015 роках з недотриманням законодавства прийнято рішень щодо повернення суб'єктам господарювання помилково та/або надмірно сплачених до державного бюджету обсягів податкових надходжень на загальну суму **20,8 млн грн**, за наявності у деяких платників податкового боргу на суму **0,6 млн гривень**.

3.3. В окремих випадках ГУ ДФС (Міндоходів) у Кіровоградській і Хмельницькій областях, підпорядковані їм податкові інспекції (Кіровоградська та

Шепетівська ОДПІ) у 2014–2015 роках рішення про надання розстрочення грошових зобов'язань платників податків у сумах **3,3 і 4,7 млн грн** відповідно приймали з недотриманням вимог законодавства, без підтвердження існування достатніх доказів, що в свою чергу призводило до несвоєчасної сплати податкових надходжень до державного бюджету.

3.4. Запроваджена Міністерством доходів і зборів України та Державною фіскальною службою України система управління процесами надання суб'єктам господарювання бюджетного відшкодування ПДВ та неналежний контроль за роботою територіальних органів у цьому напрямі призвели до вчинення головними управліннями ДФС (Міндоходів) у Кіровоградській і Хмельницькій областях низки, переважно процедурних, порушень податкового законодавства при забезпеченні бюджетного відшкодування вказаного податку. При цьому заходи перевічених територіальних органів щодо попередження неправомірно заявленого податку до відшкодування виявились малорезультативними та малоефективними, оскільки у 2014–2015 роках фактично попереджено **0,1 і 2,2 відс.** відповідно заявлених до відшкодування обсягів сум ПДВ на рахунки платників.

3.4.1. Кіровоградською і Знам'янською ОДПІ (Кіровоградська область) у 2015 році в порушення вимог Податкового кодексу України та відповідних підзаконних актів несвоєчасно повідомлено окремих суб'єктів господарювання про рішення щодо їх невідповідності критеріям, що надають право на автоматичне бюджетне відшкодування у сумах **4,5 і 0,4 млн грн** відповідно.

Крім того, у 2015 році Кіровоградською ОДПІ, в окремих випадках, недотримувалась процедура бюджетного відшкодування ПДВ платникам, які мають право на автоматичне бюджетне відшкодування в загальних обсягах **270,0 млн гривень**.

3.4.2. Кіровоградською, Маловисківською, Знам'янською та Городоцькою, Краси́лівською ОДПІ ГУ ДФС (Міндоходів) у Кіровоградській і Хмельницькій областях допущено порушення податкового законодавства в частині дотримання термінів проведення камеральних і документальних позапланових виїзних перевірок платників, яким здійснювалось бюджетне відшкодування ПДВ у загальних сумах **112,5 і 10,3 млн грн** відповідно.

3.4.3. Окремими податковими інспекціями Кіровоградської та Хмельницької областей у 2014–2015 роках порушено строки надання висновків щодо відшкодування **591,4 і 184,6 млн грн** відповідно платникам ПДВ, встановлені Податковим кодексом України. При цьому органами державної казначейської служби перевічених областей з недотриманням строків, визначених Податковим кодексом України, відшкодовано платникам відповідно **892,0 і 182,4 млн грн** ПДВ.

Зазначене відбувалось в умовах неналежної координації роботи між органами державної фіскальної служби та органами державної казначейської служби. Недотримання строків бюджетного відшкодування ПДВ створює ризики додаткового навантаження на державний бюджет, у разі звернення суб'єктів господарювання з вимогою нарахування пені за випадками виникнення бюджетної заборгованості.

3.4.4. Виконуючи вимоги ДФС, Кіровоградською та Світловодською ОДПІ (Кіровоградська область) і ДПІ у м. Хмельницькому у 2015 році проведено

автоматичне бюджетне відшкодування **105,4 млн грн** ПДВ окремим платникам податку за січень 2015 року з порушенням вимог підпункту 200.19.3 пункту 200.19 статті 200 Податкового кодексу України, підпункту 3 пункту 4 Порядку визначення відповідності платника податку на додану вартість критеріям, які дають право на отримання автоматичного бюджетного відшкодування ПДВ, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 14.11.2014 № 1128 (які набрали чинності з 01.01.2015), унаслідок невідповідності таких платників встановленим критеріям.

3.5. Кіровоградською та Хмельницькою митницями не забезпечено ефективного функціонування системи аналізу та оцінки ризиків, оскільки через спрацювання розроблених на регіональному рівні профілів ризику додаткові надходження митних платежів до державного бюджету в перевірених митницях становили **0,01–0,02 відс.** загальних додаткових надходжень за 2014–2015 роки.

При цьому Хмельницькою митницею в окремих випадках не забезпечено належного контролю щодо визначення митної вартості транспортних засобів, металевих виробів та класифікації окремих товарів, унаслідок чого існували ризики втрати державним бюджетом податкових надходжень (митних платежів) у розрахунковій сумі **1,8 млн гривень**.

3.6. Відсутність законодавчо встановлених єдиних правил обліку іноземних товарів, поміщених у митний режим переробки, норм виходу продуктів переробки і відходів та дієвої системи контролю за використанням таких товарів створює передумови різних підходів до визначення кількості відходів та їх митного оформлення, в результаті чого у перевіреному періоді ймовірні втрати податкових надходжень при утилізації відходів імпортованих товарів у Кіровоградській митниці (ПАТ КШФ “Зорянка”) становили **5,3 млн гривень**.

3.7. Перевіреними митницями у 2014–2015 роках надано пільги зі сплати митних платежів до державного бюджету з товарів, ввезених як іноземні інвестиції, ТОВ “Науково-виробниче підприємство з іноземними інвестиціями “Об’єднані зернові технології” (м. Одеса), ТОВ “Євро Транс Плюс” (м. Хмельницький) на загальну суму **0,4 млн грн** (Кіровоградська область 371,2 тис. грн, Хмельницька – 3,7 тис. грн), із недотриманням вимог статті 13 Закону України від 19.03.1996 № 93 “Про режим іноземного інвестування” та частини 2 статті 287 Митного кодексу України без відповідної державної реєстрації.

4. Перевіреними територіальними органами ДФС (Міндоходів) не забезпечено функціонування дієвої та ефективної системи контрольно-перевірочної роботи, що зменшило відсоток узгоджених грошових зобов’язань, призвело до тривалого оскарження матеріалів перевірок в судовому порядку. При цьому відсутність бюджетних асигнувань, передбачених для сплати судового збору, унеможлиблює своєчасне стягнення до державного бюджету належних йому сум.

Так, протягом 2014–2015 років Головними управліннями ДФС (Міндоходів) Кіровоградської та Хмельницької областей за результатами проведених документальних перевірок узгоджено з платниками податків відповідно 162,6 млн грн, або **27,0 відс.**, та 209,8 млн грн, або **48,8 відс.** суми донарахованих грошових зобов’язань, з яких до державного бюджету надійшло лише **58,7 і 49,1 відсотків**. Через неналежну результативність заходів щодо стягнення

донарахованих та узгоджених грошових зобов'язань державним бюджетом не одержано податкових надходжень у перевірених областях у сумі **67,1 і 106,8 млн грн** відповідно. При цьому на оскарженні в судових органах перебуває **66,3 відс.** (398,4 млн грн) донарахованих грошових зобов'язань за матеріалами проведених у перевіреному періоді документальних перевірок в Кіровоградській та **36,9 відс.** (158,9 млн грн) – в Хмельницькій областях.

Аналогічно, за результатами камеральних перевірок, проведених у перевірених областях, до державного бюджету не надійшло **4,7 і 1,6 млн грн** відповідно донарахованих та узгоджених грошових зобов'язань.

Відсутність ефективних заходів щодо погашення податкової заборгованості суб'єктів господарювання перевірених областей та бюджетних асигнувань на сплату судового збору стала наслідком зростання обсягів податкового боргу та призвела до його списання.

Так, податковий борг суб'єктів господарювання – юридичних осіб Кіровоградської області збільшився в **1,6 раза**, або на 136,1 млн грн, у Хмельницькій області – в **2,3 раза**, або на 312,8 млн гривень. Загальна сума списаного безнадійного податкового боргу по вказаних областях становила відповідно **83,0 і 82,7 млн грн**, в середньому – **14,8 і 15,2 відс.** загальних обсягів.

У зв'язку з відсутністю бюджетних асигнувань на сплату судового збору у перевірених територіальних органах ДФС (Міндоходів) не охоплено претензійно-позовною роботою податковий борг на загальну суму **50,9 і 190,7 млн грн** відповідно, що створює ризики втрати належних державному бюджету платежів.

Відсутність координації роботи між територіальними органами ДФС (Міндоходів), зокрема на місцевому рівні, та невідображення в інтегрованих картках платників сум податкового боргу за митними платежами, донарахованими регіональними митницями до 01.07.2013, призвела до втрати контролю за надходженням у 2014–2015 роках до державного бюджету належних йому платежів на загальну суму **9,7 млн грн**, в тому числі в Кіровоградській області – 5,9 млн грн, в Хмельницькій – 3,8 млн гривень.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності забезпечення повноти податкових надходжень до державного бюджету органами Державної фіскальної служби на території Кіровоградської та Хмельницької областей затвердити.

2. Проінформувати Верховну Раду України про результати аудиту.

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

– ініціювати внесення змін до нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України, ДПА, Міндоходів з питань оподаткування у частині посилення на ДПС, Державну митну службу, органи ДПС, органи Державної митної служби, органи доходів і зборів, які на сьогодні припинили свою діяльність;

– привести вимоги Порядку взаємодії органів державної податкової служби та органів державної казначейської служби в процесі відшкодування податку на додану вартість, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від

17.01.2011 № 39, до норм, встановлених статтею 200 Податкового кодексу України, а також ініціювати визнання таким, що втратив чинність, Порядок формування та надсилання узагальненої інформації про обсяги сум бюджетного відшкодування податку на додану вартість, визначених у висновках, затвердженого наказом Державної податкової адміністрації України, Державного казначейства України від 03.02.2011 № 68/23, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 16.02.2011 за № 199/18937;

– доручити Міністерству фінансів України разом з іншими заінтересованими органами державної влади:

розробити пропозиції щодо вдосконалення статті 43 Податкового кодексу України в частині уточнення строку повернення (в робочих чи календарних днях) платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, а також пункту 8 Порядку взаємодії територіальних органів Державної фіскальної служби України, місцевих фінансових органів та територіальних органів Державної казначейської служби України у процесі повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, затвердженого наказом від 15.12.2015 № 1146, зареєстрованим в Міністерстві юстиції України 31.12.2015 за № 1679/28124;

забезпечити належний взаємозв'язок та координацію дій між органами державної фіскальної та казначейської служб України під час надання бюджетного відшкодування податку на додану вартість суб'єктам господарювання;

розробити пропозиції законодавчих змін щодо скасування сплати судового збору за результатом проведення позивної роботи щодо погашення податкового боргу, зокрема за результатом контрольної-перевірочної роботи, або вирішити питання щодо передбачення бюджетних асигнувань, спрямованих на фінансування вказаних заходів органів ДФС, та визначення відповідальності за ефективність їх використання;

ініціювати удосконалення та врегулювання положень, зазначених в Методичних рекомендаціях щодо встановлення загрози виникнення, накопичення або непогашення податкового боргу та проведення аналізу фінансового стану підприємств, які звертаються до органів Міндоходів для розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) та Методичних рекомендаціях щодо роботи посадових осіб органів доходів і зборів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України, затверджених наказом Державної фіскальної служби від 11.09.2015 № 689, шляхом прийняття окремих актів нормативно-правового змісту.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту, надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

– ініціювати приведення у відповідність із нормами статті 200 Податкового кодексу України діючих порядків у сфері взаємодії органів державної фіскальної служби та органів державної казначейської служби в процесі відшкодування податку на додану вартість, зокрема шляхом удосконалення, спрощення та забезпечення прозорості такої взаємодії, як на центральному, так і на регіональному рівнях;

– забезпечити відображення в інтегрованих картках платників сум податкового боргу за митними платежами, донарахованими митницями до 01.07.2013, а також належну координацію роботи між територіальними органами Державної фіскальної служби України, зокрема щодо погашення вказаного податкового боргу, проведення та реалізації матеріалів документальних перевірок дотримання вимог податкового та законодавства України з питань державної митної справи;

– вжити заходів щодо усунення територіальними органами Кіровоградської та Хмельницької областей недоліків і порушень, встановлених під час проведення аудиту, а саме удосконалити механізм визначення індикативних показників податкових надходжень до державного бюджету, посилити контроль за наданням платникам бюджетного відшкодування податку на додану вартість, розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань та/або податкового боргу, повернення з державного бюджету помилково та/або надміру сплачених сум податків, зборів, митних та інших платежів, а також поліпшити ефективність функціонування системи аналізу та управління ризиками, правильності визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон України.

5. Рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності забезпечення повноти податкових надходжень до державного бюджету органами Державної фіскальної служби на території Кіровоградської та Хмельницької областей надіслати Головним управлінням ДФС у Кіровоградській і Хмельницькій областях, Кіровоградській і Хмельницькій митницям ДФС та рекомендувати:

– розробити заходи з усунення виявлених порушень і недоліків, підвищення рівня ефективності роботи щодо забезпечення збільшення податкових надходжень до державного бюджету;

– підвищити якість контрольно-перевірочної роботи з питань дотримання податкового законодавства та законодавства України з питань державної митної справи, дієвість заходів з погашення податкового боргу та недопущення його зростання;

– дотримуватись чинного законодавства щодо надання платникам бюджетного відшкодування податку на додану вартість, розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань та/або податкового боргу, повернення з державного бюджету помилково та/або надміру сплачених сум податків, зборів, митних та інших платежів, а також удосконалення змісту профілів ризику з метою їх результативного та ефективного застосування на місцевому рівні.

6. Оприлюднити рішення Рахункової палати, результати його розгляду об'єктами контролю на офіційному веб-сайті Рахункової палати з урахуванням вимог Закону України “Про Рахункову палату” та Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

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

Голова Рахункової палати

Р. М. Магута