



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 29 листопада 2018 року № 30-5

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України. За результатами розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Державною фіскальною службою України як відповідальним виконавцем бюджетної програми за КПКВК 3507010 "Керівництво та управління у сфері фіскальної політики" на забезпечення своєї діяльності протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року загалом використано 18,5 млрд грн, з яких 79,6 відс. – на оплату праці, 12,2 відс. – на інші поточні видатки, 6 відс. – на оплату послуг (в тому числі комунальних послуг та енергоносіїв) і тільки 1,1 відс. – на капітальні видатки.

При цьому 2,9 млрд грн було залучено протягом 2017 року до спеціального фонду кошторису ДФС за рахунок перевиконання планових показників з надходження до державного бюджету митних платежів. Враховуючи суму, що підлягала сплаті до спеціального фонду кошторису у 2017 році, та норматив відрахування, визначений у відповідних розпорядженнях Уряду (близько 10 відс. перевиконання планових показників), позапланова мобілізація до бюджету митних платежів (розрахунково) становила майже 30,0 млрд грн, або близько 10 відс. їх фактичного надходження за відповідний період (317,0 млрд гривень). Цей факт може свідчити про ризики необґрунтованого планування Мінфіном показників надходжень митних платежів до державного бюджету на 2017 рік. Як наслідок, збільшення надходжень до спеціального фонду бюджетної програми за КПКВК 3507010 за рахунок перевиконання планових показників надходжень митних платежів сприяло збільшенню фінансування органів ДФС.

Із цих додатково залучених протягом 2017 року коштів, понад 57 відс. бюджетних асигнувань залишились невикористаними у 2017 році та

I півріччі 2018 року. При цьому **90 відс.** фактично використаних таких коштів направлено на поточні видатки, в основному на виплату премій працівникам органів ДФС – майже **1,1 млрд грн**, а **фінансування капітальних видатків практично не здійснювалось.** Незважаючи на нагальну потребу в забезпеченні митниць необхідним обладнанням, а також у капітальному будівництві і реконструкції споруд, в яких розташовані підрозділи, на ці цілі органами ДФС використано тільки **81 млн гривень.**

Крім того, внаслідок неефективного управління бюджетними коштами протягом 2016–2017 років органами ДФС на кінець періоду **повернуто до державного бюджету невикористані асигнування загального фонду за КПКВК 3507010 в сумі 43,2 млн гривень.**

2. У 2016–2017 роках ДФС не забезпечено виконання в повному обсязі результативних показників, затверджених у паспортах бюджетної програми за КПКВК 3507010 на відповідний рік.

Так, у 2016 році не виконано **16 (35 відс.)** результативних показників із **46**, затверджених у паспорті зазначеної бюджетної програми. За **13** результативними показниками (**28 відс.**) не досягнуто мінімального виконання. Більшість невиконаних результативних показників пов'язана з **будівництвом та реконструкцією пунктів пропуску в межах програм транскордонного співробітництва.** Завершити проекти передбачалося у **2017 році**, проте при затвердженні паспорта цієї програми на **2017 рік жодних заходів із будівництва та реконструкції пунктів пропуску не планувалося.**

За результатами роботи у 2017 році органами ДФС не забезпечено виконання **28 (47 відс.)** результативних показників із **60**, затверджених у паспорті бюджетної програми, а за **10 (17 відс.)** результативними показниками не досягнуто мінімального рівня виконання. Значна частина невиконаних результативних показників стосувалася закупівлі вагових комплексів та стаціонарних скануючих систем для огляду автотранспортних засобів та контейнерів на митницях ДФС. Таким чином, за наявності бюджетних коштів протягом **2017 року та I півріччя 2018 року ДФС не забезпечено проведення закупівлі обладнання для здійснення ефективного контролю на митницях ДФС.**

3. У періоді, що досліджувався, законодавство, яке визначало правові засади функціонування органів ДФС, в цілому сформовано. Проте у зв'язку з проведенням адміністративної реформи окремі положення нормативно-правових актів у цій сфері є неузгодженими.

3.1. Митний кодекс України та Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236, містять посилення на органи доходів і зборів, що не відповідає нормам Податкового кодексу України та потребує правового врегулювання.

3.2. Реорганізація органів ДФС здійснювалася за відсутності концепції напрямів реформування. Як наслідок, протягом періоду, що досліджувався, органи ДФС провадили діяльність в умовах постійних організаційних і структурних перетворень, що не сприяло належному виконанню покладених

завдань і функцій, а також ефективному використанню коштів державного бюджету, які виділялися на забезпечення їх діяльності.

Аудитом встановлено, що **не всі структурні перетворення органів ДФС, на які використовувались бюджетні кошти, були обґрунтованими**, зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 495 утворено **Міжрегіональну митницю ДФС**, а вже через півтора роки прийнято рішення про її ліквідацію (постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 297 "Деякі питання діяльності органів Державної фіскальної служби"). На час закінчення аудиту заходи щодо ліквідації Міжрегіональної митниці ДФС тривали.

3.3. Законом України від 21.12.2016 № 1797 "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні", поданим Урядом, передбачено, зокрема, ліквідацію податкової міліції та створення нового центрального органу виконавчої влади, на який покладається обов'язок забезпечити запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття кримінальних правопорушень, об'єктом яких є фінансові інтереси держави та/або місцевого самоврядування, що віднесені до його підслідності відповідно до Кримінального процесуального кодексу України, та інших осіб, з якими цей орган взаємодіє.

Станом на день завершення аудиту питання створення зазначеного центрального органу виконавчої влади законодавством не врегульовано. У Верховній Раді України зареєстровано три законопроекти з цього питання: "Про Національне бюро фінансової безпеки України" за реєстраційним № 8157 від 19.03.2018 та реєстраційним № 8157-1 від 20.03.2018 і "Про правові засади організації та діяльності Фінансової поліції" за реєстраційним № 8157-2 від 03.04.2018. Вказані законопроекти включено до порядку денного 9 сесії Верховної Ради України.

4. Внаслідок неналежного виконання ДФС повноважень з організації дієвої системи внутрішнього контролю, її територіальними органами допущено низку недоліків і порушень при плануванні, використанні бюджетних коштів, а також збереженні, використанні та обліку майна.

4.1. Аудитом встановлено, що підрозділами внутрішнього аудиту та контролю органів ДФС у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року не забезпечено належного контролю за вжиттям заходів з усунення виявлених порушень. Так, у 2016 році не усунено порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів у сумі **0,2 млн грн**, у 2017 році – **1,5 млн грн**, у I півріччі 2018 року – **3,3 млн грн**, а також не усунено низки порушень, що не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів.

При цьому внаслідок реорганізації **кількість підрозділів органів ДФС**, на які покладалась повноваження щодо проведення внутрішнього аудиту, зменшилась з **27 у 2016 році до 2 у 2018 році**, а кількість штатних одиниць, на яких покладалась функції проведення внутрішнього аудиту, – з **121 штатної одиниці у 2016 році до 53 штатних одиниць у 2018 році**, а отже, є ризики подальшого послаблення внутрішнього контролю за додержанням вимог законодавства і виконанням посадовими особами покладених обов'язків у ДФС, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління.

4.2. Планування на 2016–2018 роки коштів державного бюджету за бюджетною програмою за КПКВК 3507010 "Керівництво та управління у сфері фінансової політики" здійснювалось органами ДФС в основному з дотриманням вимог Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228. Проте аудитом встановлено окремі порушення норм зазначеного Порядку: не підтверджено економічними обґрунтуваннями видатки до проектів кошторисів на 2016–2018 роки по ГУ ДФС у Запорізькій області (**263,7 тис. грн**), ГУ ДФС у Київській області (**643,2 тис. грн**), ГУ ДФС у Рівненській області (**5 504,4 тис. грн**), ГУ ДФС в Одеській області (**17 665,0 тис. гривень**).

Крім того, у бюджетному запиті на 2016 рік ДФС не вказано нормативно-правові акти, які визначають стандартизовані норми і є підставою для визначення планових витрат за КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)" на загальну суму **158 670,7 тис. грн**, що є недотриманням вимог пункту 4.13 Інструкції з підготовки бюджетних запитів, затвердженої наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369.

4.3. За результатами аудиту встановлено, що **ДФС не забезпечено створення комплексної системи захисту інформації з підтвердженою згідно із законодавством відповідністю в інформаційно–телекомунікаційних системах "Податковий блок", "Єдина автоматизована інформаційна система" (митний блок), "Управління документами", "Система моніторингу відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків (СМКОР)", а отже, існують ризики неконтрольованого втручання в роботу цих систем, чим можуть бути завдані збитки як державі, так і окремим суб'єктам господарювання.**

4.4. Аудитом встановлено низку порушень і фактів неекономного та непродуктивного використання органами ДФС бюджетних коштів, зокрема:

- оплата оренди зайвих місць для паркування автомобілів – **54 тис. грн**, оплата обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів на службові автомобілі, які протягом періоду, зазначеного в страховому полісі, не експлуатувались, – **4,9 тис. грн**, оплата палива при нецільовому використанні службових автомобілів – за розрахунками **382,7 тис. грн** (ГУ ДФС у Київській області, ГУ ДФС у Запорізькій області, ГУ ДФС у Вінницькій області);

- оплата медичних послуг без відповідних документів про їх надання, а також медичних послуг, наданих стороннім особам та отриманих від суб'єктів господарювання, які не мали права на здійснення медичної практики та надання медичних послуг, – **8,1 тис. грн**, з яких 1,2 тис. грн повернуто до бюджету під час аудиту (ГУ ДФС у Запорізькій області, ГУ ДФС у Харківській області, ГУ ДФС у Київській області);

- виплата премій за умови системного невиконання планових завдань – **41,0 тис. грн**, неправомірна виплата добових – **0,9 тис. грн**, які повернуті підзвітними особами в ході аудиту (Слобожанська ОДПІ, яка підпорядкована ГУ ДФС у Харківській області, ГУ ДФС у Київській області);

- виплата працівникам органів ДФС за рішенням судів протягом періоду, що досліджувався, за вимушений прогул коштів у сумі **10 886,8 тис. грн**, у т.ч.

працівникам апарату ДФС – **2 816,6 тис. грн**, внаслідок прийняття керівництвом органів ДФС **неправомірних управлінських рішень щодо їх звільнення**, які потім були оскаржені цими працівниками в суді;

- виплата протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року працівникам ДФС надбавки за знання іноземної мови – **37,2 тис. грн**, яка Законом України від 10.12.2015 № 889 "Про державну службу" не передбачена;

- оплата послуг з електропостачання адміністративних приміщень у загальній сумі **158,8 тис. грн**, які фактично на момент взяття бюджетних зобов'язань та оплати за рахунок коштів державного бюджету не були отримані (спожиті) (Гайсинська, Жмеринська, Немирівська, Калинівська, Могилів-Подільська та Вінницька ОДПІ, які підпорядковані ГУ ДФС у Вінницькій області);

- неперерахування до загального фонду державного бюджету платежів, одержаних у порядку погашення заборгованості (відшкодування) за спожиті у попередніх бюджетних та звітних періодах комунальні послуги та енергоносії орендарями приміщень ОДПІ, – **11 тис. грн**, з яких 7,7 тис. грн перераховано до бюджету під час аудиту, а також незабезпечення стягнення з орендаря приміщення ОДПІ відшкодування за отримані ним послуги з газопостачання, що призвело до використання бюджетних коштів на оплату цих послуг у загальній сумі **4,8 тис. грн** (Гайсинська ОДПІ, яка підпорядкована ГУ ДФС у Вінницькій області);

- недотримання положень Закону України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі" при здійсненні закупівель на загальну суму **193,2 тис. грн** (ГУ ДФС у Рівненській області);

- недотримання вимог законодавства при укладенні договорів щодо одержання послуг та своєчасності оформлення актів здачі-приймання наданих послуг на загальну суму **2 791,2 тис. грн** (ГУ ДФС у Київській області, Гайсинська ОДПІ, яка підпорядкована ГУ ДФС у Вінницькій області).

4.5. Аудитом встановлено непоодинокі випадки неефективного використання органами ДФС майна та неналежного обліку нерухомого майна, зокрема:

- придбання органами ДФС майна на **183 тис. грн**, яке в подальшому не використовувалось протягом тривалого часу (ГУ ДФС у Запорізькій області, ГУ ДФС у Харківській області);

- неефективне використання нерухомого майна, яке перебувало на балансі головних управлінь ДФС, що призводило до втрати потенційних надходжень спеціального фонду кошторису, за розрахунками, в сумі близько **3,6 млн грн**, а також додаткових витрат на утримання приміщень, які не використовувалися внаслідок скорочення чисельності працівників, за розрахунками, в сумі **понад 1,7 млн грн** (ГУ ДФС у Вінницькій області та підпорядкованих ДПІ, ГУ ДФС в Одеській області);

- незабезпечення органами ДФС оформлення передбачених законодавством документів на нерухоме майно, що перебувало на балансі або в оперативному користуванні (управлінні) (Гайсинська та Могилів-Подільська ОДПІ, які підпорядковані ГУ ДФС у Вінницькій області, ГУ ДФС в Одеській області та підпорядковані їй Чорноморська та Білгород-Дністровська ОДПІ, ГУ ДФС у Харківській області);

- перебування на обліку в ГУ ДФС в Одеській області з 2011–2013 років на рахунку № 13 "Капітальні інвестиції" **п'яти** об'єктів незавершеного будівництва – **центрів обслуговування платників податків загальною вартістю 2 496,3 тис. грн**, які з моменту завершення будівництва/реконструкції (2011–2013 роки) та до цього часу (через 5–7 років) не введені в експлуатацію, маючи 100,0 відс. рівень будівельної готовності.

5. Заходи, спрямовані ДФС та її територіальними органами протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року на забезпечення надходжень до державного бюджету, були недостатньо ефективними.

5.1. Органами ДФС забезпечено виконання доведених Мінфіном індикативних показників із забезпечення надходжень до державного бюджету у 2016 році на **100,7 відс.**, у 2017 році – на **100,6 відс.**, що дало можливість за два роки додатково мобілізувати до державного бюджету майже **7,2 млрд гривень**.

У I півріччі 2018 року органами ДФС доведені Мінфіном індикативні показники із забезпечення надходжень до державного бюджету виконано на **99,1 відс.**, як наслідок, до державного бюджету не надійшло майже **3,2 млрд гривень**.

5.2. Аудитом встановлено, що **продуктивність роботи органів ДФС** щодо забезпечення надходжень до бюджету у 2017 році **знизилася на 7 відс.** порівняно з 2016 роком. Так, якщо у 2016 році **на кожен гривню, виділену із державного бюджету** на утримання органів ДФС, ними забезпечено мобілізацію до бюджетів всіх рівнів **110,4 грн**, то у 2017 році – **102,7 гривні**. Хоча цей показник у I півріччі 2018 року становив **108,9 грн**, проте підвищення показника продуктивності зумовлено фактичним використанням за цей період **лише 32,6 відс. обсягів фінансування органів ДФС на 2018 рік**.

5.3. Протягом періоду, що досліджувався, **податковий борг** за податковими зобов'язаннями як самостійно визначеними платниками податків, так і донарахованими за результатами контрольної роботи, **збільшився на 68 відс.** і на 01.07.2018 досяг **95,7 млрд гривень**.

За рахунок списання у цьому періоді погашено **15,1 млрд грн** податкового боргу, а діючі розстрочення (відстрочення) зі сплати грошових зобов'язань на 01.07.2018 становили **3,1 млрд гривень**.

Разом з тим залишаються значними суми переplat до державного бюджету податків (зборів), які на 01.07.2018 становили **32,9 млрд гривень**.

5.4. Аудитом засвідчено **низький рівень узгодження та сплати до бюджету донарахованих органами ДФС грошових зобов'язань за результатами проведених перевірок платників податків**.

Через оскарження платниками податків рішень органів ДФС щодо донарахування грошових зобов'язань, а також несплату ними узгоджених сум грошових зобов'язань фактично із донарахованих протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року органами ДФС **77,6 млрд грн** грошових зобов'язань, узгоджено **30,6 млрд грн**, або **39,4 відс.**, а до бюджету сплачено лише **9,5 млрд грн**, або **12,2 відсотка**.

Водночас протягом періоду, що досліджувався, судами **розглянуто 23,4 тис. справ** щодо податкових і митних спорів між платниками податків та органами ДФС на загальну суму **100,4 млрд гривень**. Майже **61 відс. рішень**

за розглянутими судами всіх інстанцій справами прийнято на користь платників податків, якими відмінено сплату до бюджету **51,8 млрд грн** грошових зобов'язань, донарахованих органами ДФС.

6. Рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попередніх контрольних заходів, **ДФС переважно виконані**. Однак **окремі пропозиції виконані частково**, зокрема не забезпечено вжиття необхідних заходів щодо покращення ситуації із зберіганням вилученого митницями ДФС майна, а також запровадження державного регулювання при визначенні ставок банків за зберігання вилучених органами ДФС цінностей.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України, затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України, надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати доручити Міністерству фінансів України, Державній фіскальній службі України забезпечити:

- розробку проекту нормативно-правового акта щодо внесення змін до Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236, в частині посилання на органи доходів і зборів, що не відповідає положенням Податкового кодексу України та потребує правового врегулювання;

- створення та впровадження комплексної системи захисту інформації з підтвердженою згідно із законодавством відповідністю в інформаційно-телекомунікаційних системах "Податковий блок", "Єдина автоматизована інформаційна система" (митний блок), "Управління документами", "Система моніторингу відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків (СМКОР)".

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України, надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

- вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків і порушень та їх упередження в подальшому;

- пришвидшити придбання обладнання, необхідного для забезпечення ефективної діяльності митниць ДФС, зокрема вагових комплексів, стаціонарних скануючих систем для огляду автотранспортних засобів та контейнерів;

- налагодити дієву систему внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту;
- забезпечити державну реєстрацію територіальними органами ДФС речових прав на земельні ділянки та будівлі;
- інформувати Рахункову палату про стан виконання наданих рекомендацій.

5. Оприлюднити рішення і Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

6. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан