

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 29.11.2018 № 30-5

ЗВІТ

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

Київ 2018

ЗМІСТ

Список скорочень.....	3
ПРЕАМБУЛА	5
ВСТУП	6
1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ.....	7
2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	10
2.1. <i>Стан нормативно-правового забезпечення діяльності Державної фіскальної служби України.....</i>	10
2.2. <i>Вплив реформування структури органів Державної фіскальної служби України на виконання повноважень.....</i>	12
3. ОЦІНКА ОБГРУНТОВАНOSTІ ПЛАНУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ	16
3.1. <i>Оцінка стану планування та проведення видатків державного бюджету на забезпечення діяльності органів Державної фіскальної служби України.....</i>	16
3.2. <i>Стан затвердження та аналіз показників паспортів бюджетних програм</i>	22
3.3. <i>Оцінка ефективності та законності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України</i>	25
3.4. <i>Стан дотримання вимог законодавства при здійсненні процедур закупівель товарів, робіт, послуг, укладенні та виконанні договорів.....</i>	30
3.5. <i>Аналіз стану зберігання, обліку та ефективності використання майна органами Державної фіскальної служби України.....</i>	34
3.6. <i>Стан формування та ефективність використання коштів спеціального фонду державного бюджету</i>	43
4. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ	46
4.1. <i>Оцінка стану організації та проведення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.....</i>	46
4.2. <i>Оцінка стану виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України щодо забезпечення надходжень до бюджету</i>	50
ВИСНОВКИ.....	52
ПРОПОЗИЦІЇ.....	57
Додаток.....	59

Список скорочень

Бюджетний кодекс	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 із змінами
ГУ	Головне управління
ДФС	Державна фіскальна служба України
ДПІ	Державна податкова інспекція
Закон № 996	Закон України від 16.07.1999 № 996 "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні"
Закон № 2464	Закон України від 08.07.2010 № 2464 "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування"
Закон № 484	Закон України від 22.05.2015 № 484 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору"
Закон № 928	Закон України від 25.12.2015 № 928 "Про Державний бюджет України на 2016 рік"
Закон № 1797	Закон України від 21.12.2016 за № 1797 "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні"
Закон № 1801	Закон України від 21.12.2016 № 1801 "Про Державний бюджет України на 2017 рік"
Закон № 2137	Закон України від 13.07.2017 № 2137 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік"
Закон № 2246	Закон України від 07.12.2017 № 2246 "Про Державний бюджет України на 2018 рік"
Закон № 922	Закон України від 25.12.2015 № 922 "Про публічні закупівлі"
Заходи № 710	Заходи щодо ефективного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 № 710 "Про ефективне використання державних коштів"
ІТС	Інформаційно–телекомунікаційна система
Інструкція № 687	Інструкція з підготовки бюджетних запитів, затверджена наказом Мінфіну від 06.06.2012 № 687, зареєстрованим у Мін'юсті 26.06.2012 за № 1057/21369
Інструкція № 59	Інструкція про службові відрядження в межах України та за кордон, затверджена наказом Мінфіну від 13.03.1998 № 59, зареєстрованим у Мін'юсті 31.03.1998 за № 218/2658
КЗпП	Кодекс законів про працю від 10.12.1971
КСЗІ	Комплексна система захисту інформації
КПКВК 3507010	Бюджетна програма за КПКВК 3507010 "Керівництво та управління у сфері фіскальної політики"
Митний кодекс	Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495 із змінами
Мінфін	Міністерство фінансів України

Мін'юст	Міністерство юстиції України
Наказ ДФС № 57	Наказ ДФС від 06.02.2017 № 57 "Про внесення змін до наказу ДФС від 19.10.2016 № 875"
Органи ДФС	ДФС та її територіальні органи
ОДПІ	Об'єднана державна податкова інспекція
Офіс ВПП	Офіс великих платників податків ДФС
Податковий кодекс	Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755 із змінами
Постанова № 296	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 296 "Про реформування територіальних органів Державної фіскальної служби"
Постанова № 297	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 297 "Деякі питання діяльності органів Державної фіскальної служби"
Постанова № 311	Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 311 "Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України"
Постанова № 572	Постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 572 "Про внесення змін у примітки до схеми посадових окладів на посадах державної служби за групами оплати праці з урахуванням юрисдикції державних органів у 2017 році"
Постанова № 752	Постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 № 752 "Про внесення зміни у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85"
План заходів	План заходів для виконання рішення Рахункової палати від 09.03.2016 № 4-5, затверджений наказом ДФС від 05.05.2016 № 401
Положення № 236	Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236
Порядок № 228	Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 "Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ"
Порядок № 1104	Порядок зберігання речових доказів стороною обвинувачення, їх реалізації, технологічної переробки, знищення, здійснення витрат, пов'язаних з їх зберіганням і пересиланням, схоронності тимчасово вилученого майна під час кримінального провадження, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19.11.2012 № 1104 "Про реалізацію окремих положень Кримінального процесуального кодексу України"
Порядок № 1340	Порядок обліку, зберігання, оцінки конфіскованого та іншого майна, що переходить у власність держави, і розпорядження ним, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.09.1998 № 1340
СДПІ	Спеціалізована державна податкова інспекція

ПРЕАМБУЛА

Підстава проведення аудиту: стаття 98 Конституції України, статті 4, 7 Закону України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану та оцінка законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень, пов'язаних із діяльністю органів ДФС, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів, виділених на виконання повноважень органами ДФС за бюджетною програмою "Керівництво та управління у сфері фіскальної політики", рівня досягнення мети її реалізації, організації та проведення внутрішнього контролю та аудиту.

Предмет аудиту:

- кошти Державного бюджету України, виділені Державній фіскальній службі України у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року за бюджетною програмою за КПКВК 3507010, рух коштів державного бюджету;

- управлінські рішення органів ДФС щодо реалізації бюджетної програми за КПКВК 3507010 у періоді, що досліджується;

- нормативно-правові акти, розпорядчі документи, інші акти та документи, що регламентують діяльність і повноваження органів ДФС при організації бюджетного процесу на етапі планування та використання бюджетних коштів, виділених на їх утримання;

- бюджетна, фінансова та статистична звітність, облікові реєстри, первинні документи, документи бухгалтерського обліку, бюджетні запити, кошториси, паспорти бюджетної програми, звіти про їх виконання та інші документи, що відображають та фіксують діяльність об'єктів аудиту при використанні коштів державного бюджету;

- матеріали, які стосуються організації та проведення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту з питань використання коштів державного бюджету об'єктами аудиту;

- інші документи, що стосуються предмета аудиту.

Об'єкти аудиту: ДФС, ГУ ДФС у Вінницькій області, ГУ ДФС у Запорізькій області, ГУ ДФС у Київській області, ГУ ДФС у м. Києві, ГУ ДФС у Рівненській області, ГУ ДФС в Одеській області, ГУ ДФС у Харківській області.

Направлення запитів з питань аудиту: Міністерство фінансів України, Державна казначейська служба України, Генеральна прокуратура України, Міністерство внутрішніх справ України.

Критерії оцінки:

законність – відповідність рішень органів ДФС положенням чинного законодавства, що регламентують порядок планування, одержання та використання бюджетних коштів на забезпечення діяльності цих органів;

продуктивність – співвідношення між результатами діяльності об'єктів аудиту і використаними для досягнення таких результатів коштами державного бюджету, визначення рівня виконання показників продукту, затверджених паспортом бюджетної програми за КПКВК 3507010;

результативність – ступінь відповідності фактичних результатів діяльності органів ДФС запланованим результатам;

економність – стан досягнення об'єктами аудиту запланованих результатів за рахунок використання мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

Початкові обмеження щодо проведення аудиту: 2016–2017 роки та перше півріччя 2018 року.

Методи збирання даних: моніторинг нормативно-правових актів, розпорядчих, інших актів та документів, пов'язаних з предметом аудиту; дані інформаційних систем органів державної влади; аналіз інформації, одержаної на запити контрольної групи; опрацювання статистичної, аналітичної інформації, ознайомлення, опитування, обстеження.

ВСТУП

Важливою складовою економічного розвитку будь-якої країни є її система оподаткування та стан адміністрування податків (зборів) відповідними контролюючими органами, адже від діючих механізмів справляння податків залежать забезпеченість країни бюджетними ресурсами та розвиток господарської діяльності.

Понад чотири роки триває реформування органів ДФС, проте на сьогодні їх системне інституційне перетворення на ефективну консультативно-сервісну службу, що сприяло б покращенню бізнес-клімату в Україні й зростанню економіки, не завершено. Зокрема, досі не вирішено питання створення замість податкової міліції нового органу, відповідального за розслідування фінансових злочинів проти держави.

Аналітиками Світового банку відзначається поступове покращення умов ведення господарської діяльності в Україні. Так, за підсумками щорічного дослідження "Ведення бізнесу"¹ у 2016–2017 роках, в рейтингу умов ведення бізнесу Doing Business-2018, Україна посіла **76 місце**, покращивши таким чином результат за попередній рік **на чотири позиції**, а згідно з рейтингом Doing Business-2019 – **71 місце, піднявшись в рейтингу ще на 5 позицій**. При цьому за компонентом "**сплата податків**" Україна за 2016 рік піднялася з **84-ї на 43 сходинку**, а за 2017 рік, навпаки, **спустилася на 54 сходинку**.

Крім того, незважаючи на розширення використання органами ДФС у 2016–2017 роках електронних сервісів у процесі адміністрування податків, таких як ІТС "Електронний кабінет", ІТС "Єдине вікно подання електронної звітності", **час, який витрачається платниками податків на підготовку і подачу звітності та сплату податків в Україні, за цей період збільшився**. Так, якщо у 2016 році такий показник становив **346 годин**, то у 2017 році – **355,5 годин**².

На забезпечення функціонування органів ДФС протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року з державного бюджету загалом було спрямовано майже **18,5 млрд гривень**.

¹ Рейтинг Doing Business проводиться Світовим банком в 190 країнах світу, який оцінює простоту ведення підприємницької діяльності на основі 11 індикаторів.

² Згідно з даними рейтингу легкості сплати податків Paying Taxes, який щорічно складається Світовим банком та аудиторською компанією PricewaterhouseCoopers (PwC).

Слід зазначити, що в періоді, який досліджувався, ДФС була основним органом виконавчої влади із забезпечення надходжень до Зведеного бюджету України, проте **питома вага надходжень, що контролювалися Службою, поступово зменшувалася**. Так, у 2016 році органами ДФС забезпечено мобілізацію **84,8 відс.** надходжень до державного та місцевих бюджетів, у 2017 році – **82,7 відс.**, за 6 місяців 2018 року – **82,0 відсотка**.

У зазначеному періоді спостерігалось **різке збільшення податкового боргу з 56,9 млрд грн станом на 01.01.2016 до 95,7 млрд грн станом на 01.07.2018, тобто майже в 1,7 раза**. Як і в попередні роки, одним з основних заходів, спрямованих на погашення податкового боргу, залишалось його списання. Через неефективну роботу системи оцінки ризиків, неякісну контрольню-перевірочну роботу органів ДФС та необґрунтованість донарахувань за її наслідками, під час судового оскарження платниками податків рішень органів ДФС більшість судових рішень приймалося на користь платників податків. Так, із розглянутих судами всіх інстанцій справ у періоді, що досліджувався, **понад 61 відс. рішень** прийнято на користь платників податків, за якими **відмінено сплату до бюджету 51,8 млрд грн** донарахованих органами ДФС грошових зобов'язань. При цьому із **77,6 млрд грн** грошових зобов'язань, донарахованих за вказаний період органами ДФС за результатами контрольню-перевірочної роботи, платниками податків до бюджету сплачено тільки **9,5 млрд грн**, або близько **12 відс.** донарахованих сум.

Аудитом встановлено, що за результатами роботи у 2016 році органами ДФС не забезпечено виконання **майже 35 відс. результативних показників, затверджених у паспорті бюджетної програми за КПКВК 3507010**, а в 2017 році – **47 відсотка**.

Результати аудиту засвідчили, що недостатній внутрішній контроль спричинив окремі випадки неефективного використання бюджетних коштів, а також їх використання з недотриманням вимог законодавчих та нормативно-правових актів.

1. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Рахунковою палатою протягом жовтня 2015 року – лютого 2016 року було здійснено аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України, та затверджено звіт (рішення Рахункової палати від 09.03.2016 № 4-5).

За результатами аудиту Рахункова палата надіслала до Мінфіну (лист від 04.04.2016 № 16-612) та ДФС (лист 04.04.2016 № 16-613) Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України, та рішення Рахункової палати із пропозиціями щодо усунення виявлених аудитом недоліків.

Аналізом стану реагування Мінфіну та ДФС на рекомендації Рахункової палати встановлено:

1) з метою усунення неузгодженостей норм Податкового кодексу в частині визначення системи, назв та упорядкування повноважень органів ДФС, Мінфіном за участі, зокрема, ДФС розроблено проект Закону України

"Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні", поданий Урядом на розгляд Верховної Ради України (реєстраційний № 5368 від 21.12.2016) і прийнятий нею 21.12.2016 за № 1797³. Законом № 1797, зокрема, внесено зміни до пункту 41.1 статті 41 Податкового кодексу;

2) пунктом 6 таблиці "Кроки, які планується здійснити до кінця року" підрозділу 3 розділу II Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.05.2016 № 418-р, передбачалося до кінця 2016 року ліквідувати податкову міліцію та утворити оновлений орган протидії фінансовим злочинам – Службу фінансових розслідувань. Наказом ДФС від 24.06.2016 № 555 затверджено План заходів ДФС з виконання Плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, пунктом 21 якого передбачено спільно з Мінфіном підготувати законопроект щодо ліквідації податкової міліції та створення оновленого органу протидії фінансовим злочинам (Служби фінансових розслідувань).

У процесі дворічної роботи Мінфіну та ДФС розроблено декілька варіантів зазначеного законопроекту. Норми Закону № 1797 передбачають 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 у Верховній Раді України зареєстровано три законопроекти з цього питання: "Про Національне бюро фінансової безпеки України" за реєстраційними № 8157 від 19.03.2018 та № 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 восьмого скликання, при цьому Комітет Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності ухвалив рішення рекомендувати Верховній Раді України за результатами розгляду у першому читанні всі три законопроекти прийняти за основу;

3) з метою вирішення питання впровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів Мінфіном і ДФС розроблено проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Концепції створення та впровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів) "Електронна акцизна марка", яке прийнято 06.07.2016 за № 497-р. Відповідно до Плану заходів, який є додатком до вказаної Концепції, для створення та впровадження автоматизованої системи, яка забезпечить контроль за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів) від виробника або імпортера до кінцевого споживача, 21.06.2017 Урядом зареєстровано у Верховній Раді України два законопроекти: "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо контролю за обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів" (реєстраційний № 6545-1 від 21.06.2017) та

³ Набрав чинності з 01.01.2017.

"Про внесення змін до деяких законів України щодо контролю за обігом алкогольних напоїв і тютюнових виробів" (реєстраційний № 6610 від 21.06.2017), які станом на день завершення аудиту знаходилися на розгляді у Верховній Раді України;

4) з метою недопущення виявлених Рахунковою палатою порушень у подальшому, мінімізації ризиків неефективного використання бюджетних коштів, ДФС розроблено та затверджено наказом від 05.05.2016 № 401 План заходів;

5) на виконання пункту 1 Плану заходів, після прийняття постанови Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 372 "Про внесення змін до Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади", ДФС до кінця 2016 року забезпечено завершення реорганізації всіх територіальних органів Міндоходів. Станом на день закінчення аудиту до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємств та громадських формувань не внесено лише зміни щодо перереєстрації ДП "Санаторій Дніпро", розташованого на тимчасово окупованій території в АР Крим.

Довідково. З метою збереження державного майна, що перебувало у підпорядкуванні та сфері управління ДФС (Міндоходів), заступником голови ліквідаційної комісії Міндоходів направлені листи до Прокуратури Автономної Республіки Крим (від 04.11.2016 № 12/5/99-99-05-02-02-16 та від 28.04.2017 № 6/5/99-99-05-02-02-16) та Мін'юсту (лист від 28.04.2017 № 5/5/99-99-05-02-02-16) щодо включення такого майна до переліку об'єктів державного майна України, яке знаходиться на території АР Крим та "націоналізоване" під час анексії АР Крим. Урядовий уповноважений у справах Європейського суду з прав людини листом від 30.05.2017 № 8748-0-26-17/12.0.1 повідомив ДФС про те, що ДП "Санаторій "Дніпро" включено до переліку державних підприємств, установ та організацій (понад 4 тис.), майно яких було "націоналізовано" органами влади Російської Федерації.

6) ДФС направлено до Мінфіну листом від 29.04.2016 № 1257/4/99-99-05-01-02-13 пропозиції щодо запровадження державного регулювання при визначенні ставок банку за зберігання вилучених митними органами цінностей. Проте станом на день завершення аудиту ДФС не володіла інформацією про реагування Мінфіну на надані пропозиції (пункт 4 Плану заходів);

7) для забезпечення дотримання вимог Закону України "Про оренду державного та комунального майна" ДФС видано наказ від 29.06.2016 № 581 "Про орендні відносини" (пункт 8 Плану заходів);

8) щодо розробки механізму конкурсного відбору суб'єктів господарювання, що залучаються митницями ДФС до зберігання вилученого майна та розпорядження ним на договірних засадах (пункт 11 Плану заходів), то Мінфіном листом від 16.05.2016 № 31-11320-07-10/13924 повідомлено ДФС про те, що Митним кодексом не передбачено встановлення порядку залучення суб'єктів господарювання до розпорядження товарами, що переходять у власність держави, та порядку реалізації товарів на митних аукціонах, редукаціях або за договором комісії. При цьому зазначено, що ДФС має систематизувати нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері розпорядження конфіскованим та іншим майном, що переходить у власність держави, та привести такі акти у відповідність до сучасних вимог та правил. Розроблений ДФС проект нормативно-правового акта було направлено на погодження до Мінфіну (лист ДФС від 31.07.2018 № 2212/4/99-99-05-03-02-13), а

також ДП "Прозорро. Продажі" та ДП "СЕТАМ" як зацікавленим сторонам (лист ДФС від 31.07.2018 № 25024/6/99-99-05-03-02-13). На час завершення аудиту в ДФС тривала робота щодо доопрацювання цього проекту з урахуванням отриманих пропозицій та зауважень;

9) за результатами аудиту, проведеного Рахунковою палатою, Головою ДФС прийнято рішення про проведення тематичної перевірки Одеської митниці ДФС щодо стану організації зберігання вилученого майна (розпорядження від 15.08.2016 № 176-р). З метою вирішення питання із придбанням або орендою складських приміщень для забезпечення зберігання Одеською митницею ДФС вилучених товарів (пункт 12 Плану заходів), ДФС звернулася до органів міської влади Одеси, до адміністрацій морських портів міст Одеси, Ізмаїла, Іллічівська щодо сприяння у переданні в користування приміщень, проте отримано відповіді про відсутність придатних приміщень. Згідно з протоколом засідання Експертно-технічної ради ДФС від 28.08.2018 № 9/2018 підтримано пропозицію щодо включення потреби в придбанні складського комплексу за адресою: Біляївський р-н, с/рада Усатівська до переліку об'єктів, що потребують додаткового фінансування в 2018 році за рахунок коштів державного бюджету, у розмірі 34 млн гривень. Додаткова потреба у коштах на придбання складських приміщень врахована при підготовці пропозицій Мінфіну.

Таким чином, окремі рекомендації Рахункової палати досі знаходяться на стадії виконання, що негативно впливає на продуктивність, результативність та економність витрачання бюджетних коштів, передбачених на функціонування органів ДФС.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

2.1. Стан нормативно-правового забезпечення діяльності Державної фіскальної служби України

Відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, порядку їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства регулюються Податковим кодексом.

Під час адміністративної реформи протягом періоду, що досліджувався, відбувалась подальша реорганізація контролюючих органів.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 160 "Про утворення Державної фіскальної служби"⁴, **Міндоходів реорганізовано шляхом перетворення у ДФС як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.**

З 08.07.2014 набрало чинності Положення № 236. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 № 651-р "Питання

⁴ Набрала чинності з 06.06.2014.

Державної фіскальної служби" підтримано пропозицію Голови ДФС про можливість забезпечення здійснення Службою функцій і повноважень Міністерства доходів і зборів, що припиняється.

Довідково. Відповідно до пункту 1 Положення № 236 ДФС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.

ДФС здійснює повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку територіальні органи. ДФС та її територіальні органи є органами доходів і зборів⁵ (пункт 7 Положення № 236).

Постановою № 311⁶ утворено як юридичні особи публічного права територіальні органи ДФС за переліком згідно з додатком 1 та реорганізовано територіальні органи Міндоходів шляхом їх приєднання до відповідних територіальних органів ДФС.

Крім того, Митний кодекс також містить посилання на органи доходів і зборів.

До 01.01.2017 контролюючими органами та органами стягнення відповідно до пункту 41.1 статті 41 Податкового кодексу були органи доходів і зборів – центральний орган виконавчої влади, що, зокрема, забезпечував формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізовував державну податкову, державну митну політику, забезпечував формування та реалізацію державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, його територіальні органи.

З 01.01.2017⁷ контролюючими органами та органами стягнення згідно із пунктом 41.1 статті 41 Податкового кодексу є: центральний орган виконавчої влади, що, зокрема, реалізує державну податкову, державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючий орган, його територіальні органи.

Отже, з норм статті 41 Податкового кодексу вбачається, що на сьогодні центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну податкову та митну політику (ДФС), та його територіальні органи, є контролюючими органами та не відносяться до органів доходів і зборів. Відповідно, з метою правильного та однозначного застосування норм Митного кодексу (в частині посилання на органи доходів і зборів) та пункту 7 Положення № 236 (в частині визначення ДФС та її

⁵ Абзац перший пункту 7 Положення № 236 у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 № 360 "Про внесення зміни до пункту 7 Положення про Державну фіскальну службу України", що набрала чинності з 09.06.2015.

⁶ Набрала чинності з 12.08.2014.

⁷ У редакції з урахуванням змін, внесених до Податкового кодексу Законом № 1797, які набрали чинності з 01.01.2017.

територіальних органів як органів доходів і зборів), ці норми потребують правового врегулювання.

Довідково. У Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо поліпшення інвестиційного клімату" (реєстр. № 6542-д від 07.12.2017), яким, зокрема, передбачено привести норми Митного кодексу у відповідність до чинної структури органів, що здійснюють державну митну справу (Комітетом Верховної Ради України з питань податкової та митної політики рекомендовано включити законопроект до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України).

Пунктом 1 частини першої статті 87 Бюджетного кодексу встановлено, що до **видатків, що здійснюються з Державного бюджету України** (з урахуванням особливостей, визначених пунктом 5 частини другої статті 67¹ цього Кодексу), **належать видатки на державне управління, зокрема, на виконавчу владу.**

Законом № 484, який набрав чинності з 01.09.2015, внесено зміни, зокрема, до Закону України "Про судовий збір", якими **державні органи, у тому числі й органи ДФС, були позбавлені пільг із сплати судового збору.**

Пунктом 2 "Прикінцевих положень" Закону № 484 доручено Кабінету Міністрів України забезпечити відповідне фінансування державних органів, які позбавляються пільг зі сплати судового збору. Проте результати аудиту засвідчили, що **протягом періоду, що досліджувався, бюджетні кошти для сплати судового збору виділялись органам ДФС у сумах значно менших за розраховану ДФС потребу, що негативно впливало на стан претензійно-позовної роботи органів ДФС.**

Отже, законодавство, яке визначало правові засади функціонування органів ДФС, в цілому є сформованим. Проте Мінфіном не забезпечено розробку проектів нормативно-правових актів, необхідних для внесення комплексних змін до чинного законодавства, яке регулює діяльність органів ДФС, у зв'язку з проведенням адміністративної реформи.

2.2. Вплив реформування структури органів Державної фіскальної служби України на виконання повноважень

Протягом періоду, що досліджувався, **структура ДФС та її територіальних органів зазнавала постійних організаційних змін.**

Згідно з додатком 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 "Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів"⁸ затверджено **станом на 01.01.2016** граничну чисельність працівників органів ДФС у кількості **41 178 од.**, в тому числі апарату ДФС – **1 530 од.** та територіальних органів ДФС – **39 648 одиниць.**

На початок періоду, що досліджувався, до системи територіальних органів ДФС входили: **25 головних управлінь ДФС** в областях та м. Києві, Міжрегіональне головне управління ДФС – Центральний офіс з обслуговування великих платників; **318 ДП** у районах, містах (крім міста Києва), районах у містах, **ОДП та СДП** Міжрегіонального головного

⁸ З урахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 840 "Про внесення змін у додаток 1 до постанови Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2014 р. № 85".

управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників; **26 митниць ДФС**; два департаменти (Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС; Інформаційно-довідковий департамент ДФС) та **Спеціалізована лабораторія** з питань експертизи та досліджень ДФС.

Структури вказаних територіальних органів затверджені Головою ДФС, погоджені 28.12.2015 Мінфіном та введені в дію наказом ДФС від 11.01.2016 № 17 "Про введення в дію Структур територіальних органів ДФС та затвердження методичних рекомендацій щодо їх побудови".

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 04.11.2015 № 892 "Деякі питання територіальних органів Державної фіскальної служби" окремі територіальні органи ДФС реорганізовано шляхом їх приєднання до відповідних територіальних органів ДФС, **кількість ДПІ зменшено майже удвічі – з 318 до 168**.

Також постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.2016 № 247 "Деякі питання територіальних органів Державної фіскальної служби" передбачено перейменування Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в **Офіс ВПП та реорганізацію 7 СДПІ шляхом їх приєднання до Офісу ВПП та створено одну юридичну особу – Офіс ВПП**.

Міжрегіональну митницю ДФС утворено як юридичну особу публічного права, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 495.

Відповідно до вимог Закону України від 20.12.2016 № 1791 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році" та Закону № 1797 в частині приведення функцій підрозділів територіальних органів ДФС у відповідність до положень, видано наказ ДФС № 57 (щодо функціональних повноважень структурних підрозділів територіальних органів ДФС).

Наказом ДФС № 57 передбачено закріплення функцій та процедур за структурними підрозділами територіальних органів ДФС, при цьому **на рівні ДПІ та ОДПІ залишено виконання лише сервісних функцій**, зокрема сервісне обслуговування платників податків, реєстрація та ведення обліку платників податків, об'єктів оподаткування та ведення Державного реєстру фізичних осіб – платників податків, Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб тощо.

На рівень головних управлінь перенесено всі контрольні-перевірочні функції (зокрема проведення камеральних, документальних (планових або позапланових; виїзних або невиїзних) та фактичних перевірок як юридичних, так і фізичних осіб), **функції погашення податкового боргу, розгляду справ про адміністративні правопорушення тощо**.

29.06.2017 Мінфіном погоджено зміни до структур окремих територіальних органів ДФС, підготовлених з урахуванням внесених до Податкового кодексу Законом № 1797 змін щодо функціональних повноважень територіальних органів ДФС, відповідно до яких в ДПІ та ОДПІ ліквідуються підрозділи аудиту, погашення боргу, контролю за обігом, оподаткуванням підакцизних товарів та підрозділи податків і зборів

юридичних осіб, які введено в дію наказом ДФС від 18.07.2017 № 482 "Про внесення змін до окремих наказів ДФС".

Постановою № 752 граничну чисельність працівників апарату ДФС **збільшено на 146 од.** за рахунок відповідного зменшення чисельності працівників територіальних органів та затверджено граничну чисельність працівників апарату ДФС у кількості **1 676 од.** та працівників територіальних органів ДФС у кількості **39 502 одиниці**.

Планом заходів з реалізації Стратегії розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю на період до 2022 року, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27.12.2017 № 978-р, передбачено **утворення підрозділів з питань управління митними ризиками в митницях** штатною чисельністю не менше п'яти посадових осіб для митниць штатною чисельністю до 500 осіб та не менше 11 посадових осіб для митниць штатною чисельністю 500 осіб і більше. Відповідні зміни внесено до структур митниць ДФС, якими передбачено утворення підрозділів з управління ризиками в усіх митницях ДФС (раніше утворення підрозділів з управління ризиками у складі митниць ДФС передбачалось в усіх, крім Міжрегіональної митниці та митниць ДФС, штатна чисельність яких становить менше 100 штатних одиниць).

Постановою № 296 визначено, що **161 ДПІ втрачають статус юридичної особи публічного права та приєднуються до відповідних головних управлінь ДФС у регіонах як їх структурні підрозділи**.

Крім того, постановою № 297 передбачено **ліквідацію Міжрегіональної митниці ДФС**, ДФС визначено правонаступником майна цієї митниці та **збільшено на 450 од.** граничну чисельність працівників апарату ДФС за рахунок зменшення на таку ж кількість граничної чисельності працівників територіальних органів ДФС.

Отже, внаслідок зазначених змін **станом на 01.07.2018** загальна гранична чисельність працівників органів ДФС **не змінилася і становила 41 178 од.**, гранична чисельність працівників апарату ДФС зросла до **2 126 од.** (або **на 39 відс.** порівняно з чисельністю станом на 01.01.2016), а працівників територіальних органів ДФС **скоротилася до 39 052 од.** (або **на 1,5 відс.** порівняно з чисельністю станом на 01.01.2016).

На виконання постанов № 296 та № 297 розроблено зміни до структури територіальних органів ДФС, які затверджені в. о. Голови ДФС 22.05.2018, погоджені Мінфіном та введені в дію наказом ДФС від 06.06.2018 № 356 "Про внесення змін до окремих наказів ДФС". Зміни до структур головних управлінь ДФС та Офісу ВПП також передбачали:

- ліквідацію підрозділів внутрішньої безпеки та внутрішнього аудиту;
- створення підрозділів комунікацій (в ГУ ДФС в областях та Офісі ВПП), підрозділів впровадження відомчих реформ, документального забезпечення, внутрішнього контролю (в ГУ ДФС у м. Києві);
- введення ДПІ до структур ГУ.

На час закінчення аудиту заходи щодо припинення ДПІ як юридичних осіб публічного права шляхом їх приєднання як структурних підрозділів до відповідних ГУ ДФС в областях та ліквідації Міжрегіональної митниці ДФС тривали.

Станом на 01.10.2018 до системи територіальних органів ДФС

входили: **25 головних управлінь ДФС** в областях та м. Києві; **Офіс ВПП; 26 митниць ДФС; 3 департаменти** (Департамент податкових та митних експертиз ДФС; Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення ДФС; Інформаційно-довідковий департамент ДФС).

Довідково. Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 № 941 "Про перейменування деяких територіальних органів Державної фіскальної служби" Спеціалізовану лабораторію з питань експертизи та досліджень ДФС перейменовано на Департамент податкових та митних експертиз ДФС.

Слід зазначити, що постановою № 572 передбачено підвищення **на 20 відс.** посадових окладів держслужбовців, які безпосередньо виконують функції забезпечення кібербезпеки, кіберзахисту, безпеки інформаційних технологій.

Встановлено, що до травня 2018 року при плануванні та формуванні фонду оплати праці **не передбачалося** у штатному розписі ДФС **посад, за якими закріплено функції організації та координації заходів забезпечення антивірусного захисту та кіберзахисту інформації та ІТС ДФС і її територіальних органів**, контролю за їх станом, незважаючи на неодноразові втручання в інформаційні системи ДФС протягом цього періоду.

Наказом ДФС від 29.05.2018 № 322 внесено зміни до наказу ДФС від 12.11.2014 № 265 (у редакції наказу ДФС від 06.02.2017 № 56), якими передбачено закріплення за структурними підрозділами функцій та процедур щодо організації заходів, спрямованих на запобігання кіберінцидентам, виявлення та захист від кібератак, ліквідацію їх наслідків, здійснення контролю за впровадженням і супроводженням засобів кіберзахисту в ІТС та їх експлуатацією; щодо координації та контролю за функціонуванням системи антивірусного захисту інформації в ІТС ДФС та її територіальних органів.

Аудитом встановлено, що протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року штат ДФС не був укомплектований, при цьому **значна кількість працівників перебувала поза штатом, що пов'язано з проведенням організаційних змін у структурі**. Так, в ДФС **на 01.01.2016** при штатній чисельності 1 525 шт. од. фактично працювало 1 945 осіб, при цьому нараховувалося 104 вакансії, **на 01.01.2017** ці показники відповідно становили 1 530 шт. од., 1 704 фактично працюючих, 46 вакансій, **на 01.01.2018** – 1 676 шт. од., 1 703 фактично працюючих, 178 вакансій. На початок періоду, що досліджувався, **поза штатом ДФС перебувало 524 особи** (34,4 відс. фактичної чисельності працюючих), на 01.01.2017 – **220 осіб** (12,9 відс. фактичної чисельності працюючих), на 01.01.2018 – **205 осіб** (12,0 відс. фактичної чисельності працюючих).

Таким чином, протягом періоду, що досліджувався, органи ДФС провадили діяльність в умовах постійних організаційних і структурних перетворень, внаслідок яких відбулося суттєве скорочення кількості органів ДФС переважно шляхом їх об'єднання. Загальна гранична чисельність працівників органів ДФС не змінювалася, при цьому гранична чисельність працівників апарату ДФС збільшилася на **596 одиниць, або на 39 відсотків**.

Проте не всі структурні перетворення органів ДФС були обґрунтованими. Зокрема, через півтора роки після утворення Міжрегіональної митниці ДФС, Кабінетом Міністрів України прийнято рішення про ліквідацію цього органу.

Перенесення всіх контрольних-перевірочних функцій до головних управлінь та виконання ДПІ лише сервісних функцій мало сприяти зменшенню тиску на платників податків та покращенню їх обслуговування.

3. ОЦІНКА ОБГРУНТОВАНOSTІ ПЛАНУВАННЯ ТА ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ КОШТІВ ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ, ВИДІЛЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

3.1. Оцінка стану планування та проведення видатків державного бюджету на забезпечення діяльності органів Державної фіскальної служби України

Відповідно до Закону № 928 головним розпорядником бюджетних коштів за бюджетною програмою за КПКВК 3507010 визначено **Мінфін**. Законом № 928 ДФС як відповідальному виконавцю бюджетної програми затверджено бюджетні призначення на 2016 рік за загальним та спеціальним фондами за КПКВК 3507010 **в сумі 6 181 264,9 тис. гривень**. Протягом 2016 року зазначені бюджетні призначення збільшено на **15 252,3 тис. грн, або на 0,2 відсотка**.

Довідково. Затверджені ДФС бюджетні призначення на 2016 рік за загальним та спеціальним фондами за КПКВК 3507010 Законами України від 19.05.2016 № 1384 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (набрав чинності з 15.06.2016) було збільшено до 6 194 017,2 тис. грн та від 06.10.2016 № 1659 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (набрав чинності з 20.10.2016) – до 6 196 517,2 тис. гривень.

Законом № 1801 ДФС як відповідальному виконавцю бюджетної програми затверджено бюджетні призначення на 2017 рік за загальним та спеціальним фондами за КПКВК 3507010 в сумі **6 398 991,7 тис. грн**, які протягом 2017 року були збільшені на **1 498 155 тис. грн, або на 23,4 відсотка**.

Довідково. Законом № 2137 (набрав чинності з 03.08.2017) затверджені ДФС бюджетні призначення на 2017 рік за загальним та спеціальним фондами за КПКВК 3507010 збільшено до 7 897 146,7 тис. гривень.

З 03.08.2017 у зв'язку із набранням чинності змін, внесених до Закону № 1801 Законом № 2137, пункт 22 статті 14 Закону № 1801 викладено в новій редакції: у 2017 році, зокрема, кошти, отримані до спеціального фонду Державного бюджету України згідно з відповідними пунктами статті 11 цього Закону, спрямовуються відповідно на забезпечення функціонування контролюючих органів у значенні, наведеному у Податковому кодексі (у тому числі оплату праці посадових осіб і працівників) (за рахунок джерел, визначених пунктом 11 статті 11 цього Закону)⁹.

Крім того, Закон № 1801 доповнено статтею 35: видатки, передбачені ДФС в обсязі 700 000 тис. гривень на оплату праці за бюджетною програмою за

⁹ Пунктом 11 статті 11 Закону № 1801 встановлено, що джерелами формування спеціального фонду Державного бюджету України на 2017 рік у частині доходів є, зокрема, до 10 відсотків суми перевиконання загального обсягу митних платежів (мити, акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції), податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів (продукції)), визначеного помісячним розписом доходів загального фонду державного бюджету, за рішенням Кабінету Міністрів України.

КПКВК 3507010, спрямовуються для забезпечення досягнення показників реформи ДФС, визначених Мінфіном.

Законом № 2246, який набрав чинності з 01.01.2018, ДФС як відповідальному виконавцю бюджетної програми затверджено бюджетні призначення на 2018 рік за загальним та спеціальним фондами за КПКВК 3507010 в сумі **11 560 575,8 тис. гривень**.

Аудитом встановлено, що потреба в коштах, розрахована ДФС при підготовці бюджетного запиту на 2016 рік, була забезпечена затвердженими на кінець року кошторисними призначеннями на **28,5 відс.**, на 2017 рік – на **54,7 відс.**, на 2018 рік (станом на 01.07.2018) – на **70,9 відс.** (табл. 1).

Таблиця 1

**Показники фінансування у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року
видатків загального та спеціального фондів ДФС за КПКВК 3507010**

тис. грн

Фонд	Потреба в коштах відповідно до бюджетного запиту	Затверджено законом про держбюджет зі змінами	Затверджено кошторисом на рік зі змінами	Надійшло коштів	Касові видатки	Повернено до бюджету
2016 рік						
Загальний	21 599 394,4	5 399 346,1	5 399 346,1	5 377 494,2	5 377 494,2	21 851,9
Спеціальний	714 446,3	797 171,1	968 248,7	642 192,5	640 295,0	×
Всього	22 313 840,7	6 196 517,2	6 367 594,8	6 019 686,7	6 017 789,2	21 851,9
2017 рік						
Загальний	17 604 061,3	6 506 713,1	6 506 713,1	6 485 591,2	6 485 410,8	21 334,7
Спеціальний	592 278,6	1 390 433,6	3 442 954,8	1 784 841,8	1 705 193,3	×
Всього	18 196 339,9	7 897 146,7	9 949 667,9	8 270 433,0	8 190 604,1	21 334,7
I півріччя 2018 року						
Загальний	17 831 135,7	10 967 110,3	10 967 110,3	4 046 068,6	4 044 804,5	0,0
Спеціальний	593 465,5	593 465,5	2 097 153,3	205 019,9	207 991,3	×
Всього	18 424 601,2	11 560 575,8	13 064 263,6	4 251 088,5	4 252 795,8	0,0
Разом	58 934 781,8	25 654 239,7	29 381 526,3	18 541 208,2	18 461 189,1	43 186,6

Отже, протягом періоду, охопленого аудитом, в цілому спостерігається позитивна динаміка щодо більш повного забезпечення потреби, розрахованої ДФС.

При цьому розрахована ДФС потреба у бюджетних коштах за окремими кодами економічної класифікації видатків (далі – КЕКВ) була недостатньо обґрунтованою. Як наслідок, протягом 2016–2017 років органами ДФС на кінець періоду повернуто до державного бюджету невикористані асигнування загального фонду за КПКВК 3507010 в сумі **43 186,6 тис. грн**, в тому числі апаратом ДФС повернуто **13 629,8 тис. гривень**.

На кінець 2016 року по ДФС 72,5 відс. (**5 024,6 тис. грн**) суми відкритих та невикористаних асигнувань по загальному фонду державного бюджету утворилось внаслідок того, що фактичні видатки виявились меншими від запланованих, а 27,5 відс. (1 908,4 тис. грн) – за рахунок економії коштів, на кінець 2017 року залишки невикористаних асигнувань, що утворились внаслідок зазначених причин, становили близько 79 відс. (**5 305,3 тис. грн**) та 21 відс. (1 391,7 тис. грн) відповідно.

Подібну ситуацію з поверненням невикористаних асигнувань загального фонду на кінець року встановлено під час аудитів у головних управліннях ДФС, в більшості випадків залишки утворювались за рахунок

економії коштів та складались з видатків на енергоносії та нарахування на заробітну плату. Так, ГУ ДФС у Рівненській області на кінець 2016 та 2017 років повернуто до бюджету **221,6 тис. грн та 80 тис. грн** відповідно, Запорізькій – **30,0 тис. грн та 400,5 тис. грн** відповідно, Київській – **167,0 тис. грн та 0,4 тис. грн** відповідно, Вінницькій – **345,4 тис. грн та 1 068,0 тис. грн** відповідно.

При цьому за результатами аудитів встановлено, що зміни до кошторисів, зокрема ГУ ДФС у Київській області, **не ініціювалися**, а ГУ ДФС у Запорізькій області повідомлено контрольну групу Рахункової палати, що остаточні пропозиції про внесення змін до кошторисів по загальному та спеціальному фондах (в частині інших надходжень спеціального фонду) **надаються до ДФС виключно на її запит** (у 2016 році надійшов листом від 22 листопада, у 2017 році – листом від 02 жовтня) і залишок утворився **через неможливість провести доскональний аналіз потреби по окремих видатках в жовтні-листопаді на перспективу до кінця року.**

Таким чином, прорахунки при визначенні обсягів бюджетних асигнувань на 2016–2017 роки спричинені неефективним управлінням органами ДФС коштами загального фонду державного бюджету за КПКВК 3507010 в сумі близько 43 млн гривень.

Аналіз показників граничних обсягів фінансування на відповідний плановий рік, які надсилалися листами Мінфіну до ДФС, та розрахованої ДФС потреби в бюджетних коштах засвідчив, що на 2016–2018 роки **Мінфіном взагалі не планувались бюджетні асигнування на капітальні видатки за рахунок загального фонду державного бюджету**, при цьому, за даними ДФС, потреба в таких видатках на 01.01.2016 становила 3 млрд грн, на 01.01.2018 – понад 5 млрд гривень.

Щодо планування видатків на оплату праці (КЕКВ 2110) слід зазначити, що ДФС у періоді, що досліджувався, закладала в розрахунках витрати **на виплати премій у розмірі 100 відс.** посадових окладів, тоді як граничний обсяг витрат на зазначені цілі, доведений Мінфіном, у 2016 році – **22,6 відс.**, у 2017 році – **67,1 відс.**, у 2018 році – **32,0 відсотка.** При цьому на 2017 рік **взагалі не планувалися видатки на виплату матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань працівників органів ДФС.**

Встановлено також **низький рівень забезпеченості видатків на сплату та відшкодування за рішенням суду судового збору**, насамперед у 2016 році. Так, проектом кошторису ДФС на 2016 рік передбачалося на зазначені видатки 10 804 млн грн (КЕКВ 2800), доведеними граничними видатками – 1 461,0 млн грн (13,5 відс.), на 2017 рік – 4 156,7 млн грн та 713,4 млн грн (17,1 відс.), на 2018 рік – 1 563,9 млн грн та 703,4 млн грн (44,9 відс.) відповідно. Слід зазначити, що результати аудитів, які проводилися Рахунковою палатою з питань формування дохідної частини державного бюджету, засвідчували **недостатність коштів, які виділялися органам ДФС на сплату судового збору, що негативно впливало на стан і результати претензійної роботи.**

Довідково. Протягом 2016 року (станом на 01.01.2017) на розгляді в судах перебувало понад 45 тис. справ щодо оскарження платниками податків рішень органів ДФС на загальну суму 165,4 млрд грн, 2017 року (станом на 01.01.2018) – понад 47 тис.

справ на загальну суму 183,5 млрд грн., I півріччя 2018 року (станом на 01.07.2018) – понад 45 тис. справ на загальну суму 180,5 млрд гривень.

Аудитом встановлено, що відповідно до паспортів бюджетної програми за КПКВК 3507010 на 2016–2018 роки серед напрямів використання бюджетних коштів визначено "Забезпечення належного функціонування інформаційно-аналітичних систем ДФС (заходи з інформатизації)", на виконання якого передбачалося використати у періоді, що досліджувався, загалом **31 356,1 тис. грн** (загальний фонд – 25 458,8 тис. грн, спеціальний фонд – 5 897,3 тис. гривень).

Водночас виявлено, що ДФС не забезпечено створення в ІТС "Податковий блок", "Єдина автоматизована інформаційна система" (митний блок), "Управління документами", "Система моніторингу відповідності податкових накладних/розрахунків коригування критеріям оцінки ступеня ризиків (СМКОР)" КСЗІ з підтвердженою згідно із законодавством відповідністю.

Довідково. Частиною другою статті 8 Закону України від 05.07.1994 № 80/94-ВР "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах" передбачено, що державні інформаційні ресурси або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, повинні оброблятися в системі із застосуванням КСЗІ з підтвердженою відповідністю. Підтвердження відповідності здійснюється за результатами державної експертизи в порядку, встановленому законодавством.

Згідно з відомостями, наданими ДФС, на сьогодні КСЗІ з підтвердженою відповідністю мають такі ІТС: "Web-портал Державної фіскальної служби України"; "Державний реєстр фізичних осіб – платників податків"; "Єдине вікно подання електронної звітності"; "Автоматизована інформаційна система попереднього обміну інформацією між ДМК Республіки Білорусь та Державною фіскальною службою України "PRINEX UA"; "Фінанси і Персонал"; "Електронний кабінет".

Встановлено, що з метою створення КСЗІ в ІТС "Податковий блок", "Єдина автоматизована інформаційна система", "Управління документами" Департаментом охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації при плануванні видатків кошторисів ДФС на 2016–2018 роки неодноразово вносилися відповідні пропозиції, проте **кошти на захист інформації не планувалися і не виділялися.**

Довідково. ІТС "Податковий блок" є базовою інформаційною системою ДФС та її територіальних органів, що має централізовану архітектуру, яка працює на основі єдиної централізованої бази даних, до складу якої входять підсистеми: "Реєстрація платників податків", "Обробка податкової звітності та платежів", "Облік платежів", "Податковий аудит", "Аналітична система", "Адміністрування системи", а також портальне рішення для користувачів – платників податків (Web - клієнт платника), робота з яким здійснюється онлайн (через Інтернет у режимі реального часу).

Єдина автоматизована інформаційна система – це багатофункціональна інтегрована автоматизована система, що забезпечує інформаційну підтримку та супроводження митної справи в Україні, становить сукупність взаємопов'язаних інформаційно-телекомунікаційних систем і до складу якої входить Автоматизована система митного оформлення "Інспектор".

Слід зазначити, що при створенні ІТС "Податковий блок", "Єдина автоматизована інформаційна система", "Управління документами" не було передбачено заходів та коштів на захист інформації відповідно до чинного законодавства. Як наслідок, дані ІТС експлуатуються без КСЗІ, що є порушенням законодавства у сфері захисту інформації, а також створює ризики неконтрольованого втручання в ці бази даних.

Довідково. Орієнтовна вартість розроблення, впровадження та проведення

державної експертизи КСЗІ в ІТС "Податковий блок", "Єдина автоматизована інформаційна система", "Управління документами" становила 9,7 млн грн, а саме: ІТС "Податковий блок" – 3,5 млн грн; "Єдина автоматизована інформаційна система" – 4,5 млн грн; "Управління документами" – 1,7 млн гривень.

Аудитом встановлено, що прогнозування та планування видатків на матеріально-технічне забезпечення і розвиток діяльності органів ДФС, в основному, здійснювалось із дотриманням вимог Порядку № 228 та Інструкції № 687.

Разом з тим, органами ДФС при плануванні видатків державного бюджету на утримання допущено окремі недоліки та порушення вимог **Порядку № 228 та Інструкції № 687**.

Зокрема, у бюджетному запиті на 2016 рік у порушення вимог пункту 4.13 Інструкції № 687 ДФС не вказано нормативно-правові акти, які визначають стандартизовані норми і є підставою для визначення планових витрат за КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)" за такими напрямками: оплата послуг з поточного ремонту і технічного обслуговування обладнання, техніки, механізмів, локальних мереж на суму 107 721,7 тис. грн; оплата послуг супроводження програмного забезпечення на суму 1 878,7 тис. грн; оплата послуг зі створення локальних мереж, систем технічного захисту інформації та інших послуг – 49 070,3 тис. гривень.

Водночас встановлено, що розрахунки витрат, проведені Департаментом розвитку ІТ ДФС, не містять посилання на технічні стандарти, на підставі яких вони зроблені, не визначають мети таких витрат та показників у роботі, які будуть досягнуті. Крім того, ці розрахунки не підписані директором зазначеного департаменту. Також не підписані розрахунки витрат на загальну суму 12 990,0 тис. грн за КЕКВ 2240 керівником Департаменту охорони державної таємниці, технологічного та криптографічного захисту інформації.

При формуванні витрат за КЕКВ 2800 "Інші видатки" на 2016 рік використано розрахунок Департаменту правової роботи на оплату судового збору в загальній сумі 200,0 тис. грн, який не містить інформації (даних) в графі "Підстава (нормативний документ, тощо)" щодо необхідності видатків саме у цій сумі.

За результатами вибіркового аналізу здійснення планування видатків у проектах кошторисів головних управлінь в областях встановлені випадки планування без належних обґрунтувань, чим **не дотримано вимоги пункту 22 Порядку № 228**, зокрема:

- ГУ ДФС у Дніпропетровській області при формуванні витрат на придбання у 2017 році предметів, матеріалів та інвентарю заплановано передплату 86 періодичних видань, частина яких мали однакове спрямування, без належного обґрунтування доцільності такої передплати, що **призвело до неекономного використання бюджетних коштів**. Наприклад, до переліку включено Довідник кадровика (420 грн), журнали "Консультант кадровика" (506,6 грн), "Кадровик" (1 717,8 грн), "Кадрова політика" (1 181,0 грн), Довідник кадровика (2 636,0 грн), "Зарплата і кадрова система" (720,0 грн);

- ГУ ДФС у Київській області включено до складу планових видатків бюджетні асигнування на оплату послуг зв'язку (телекомунікаційні послуги, інтернет зв'язок, спецзв'язок) без затверджених в установленому порядку лімітів споживання (у 2016 році – 230,4 тис. грн, у 2017 році – 162,4 тис. грн,

у 2018 році – 182,0 тис. грн), що є порушенням вимог статті 51 Бюджетного кодексу. Також до проектів кошторисів на 2016, 2017, 2018 роки внесено витрати на оренду **10 паркомісць для 10 автомобілів**, хоча фактично на обліку вказаного ГУ перебувало **5 автомобілів**. Як наслідок, загальна сума **необґрунтованих витрат за три бюджетні роки становила 68,4 тис. грн;**

- ГУ ДФС у Рівненській області при складанні проекту кошторису на 2017 рік запланувало видатки на капітальний ремонт без затверджених в установленому порядку проектно-кошторисних документів на загальну суму **5 300,0 тис. грн;**

- ГУ ДФС в Одеській області без затвердженої проектно-кошторисної документації з визначенням вартості робіт та позитивних висновків комплексної державної експертизи запланувало капітальні видатки у проектах кошторисів на 2016 рік за КЕКВ 3132, 3142 на загальну суму **14 440,0 тис. грн**, на 2017 рік за КЕКВ 3132 – в сумі **2 190,0 тис. грн** та на 2018 рік за КЕКВ 3132 – в сумі **1 035,0 тис. грн;**

Крім того, ГУ ДФС у Рівненській області в порушення вимог статті 8 Закону України від 08.07.2010 № 2464 "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування" (далі – Закон № 2464) при розрахунках потреби у видатках за КЕКВ 2120 "Нарахування на оплату праці" на 2016 рік заплановано видатки на сплату єдиного внеску з фонду зарплати працюючих осіб з інвалідністю із застосуванням ставки 36,3 відс. замість 8,41 відс., що призвело до необґрунтовано завищення бюджетних асигнувань на **31,7 тис. грн**, у 2017 році з тих же причин необґрунтоване завищення бюджетних асигнувань за КЕКВ 2120 становило **95,6 тис. грн** (застосовано ставку 22 відс. замість 8,41 відс.), I півріччі 2018 року – **77,1 тис. гривень**. Помилки, допущені у 2016 та 2017 роках, виправлено шляхом коригування (в сторону зменшення) у кінці бюджетного періоду.

Також ГУ ДФС у Запорізькій області завищено планові видатки на 2016 рік за КЕКВ 2120 в частині нарахувань на оплату праці на **263,7 тис. грн** (застосовано ставку 23 відс. замість 22 відс. згідно зі статтею 8 Закону № 2464).

Аудитом встановлено, що в періоді, який підлягав аудиту, в органах ДФС обліковувалися суми дебіторської та кредиторської заборгованостей (табл. 2).

Таблиця 2

Інформація про суми кредиторської та дебіторської заборгованостей, що обліковувалась у ДФС протягом періоду, який підлягав аудиту

тис. грн

Заборгованість, станом на	Дебіторська заборгованість				Кредиторська заборгованість			
	Сума	Сума за ЗФК*	Сума за СФК**	Прострочена	Сума	Сума за ЗФК*	Сума за СФК**	Прострочена
01.01.2016	–	–	–	–	–	–	–	–
01.01.2017	10 425,1	1 064,9	9 360,2	778,3	2 041,0	1 889,2	151,8	360,4
01.01.2018	10 902,2	1 493,3	9 408,9	166,7	1 940,0	1 714,2	225,8	226,5
01.07.2018	12 473,0	2 721,5	9 751,5	67,4	15 101,2	13 366,5	1 734,7	2 239,2

* Загальний фонд кошторису;

** Спеціальний фонд кошторису.

Показники простроченої дебіторської заборгованості на 01.01.2017 становили 7,5 відс. її загального значення, на 01.01.2018 – 1,5 відс., на 01.07.2018 – 0,5 відс., а прострочена кредиторська заборгованість на відповідні дати – 17,6 відс., 1,6 відс. та 14,8 відс. її загального значення.

Основні причини формування простроченої дебіторської і кредиторської заборгованостей – проведення господарських операцій з контрагентами, які перебували на тимчасово непідконтрольних (анексованих) територіях, неможливість дотримання законодавчих норм при проведенні розрахунків з ними, а також блокування рахунків розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня на підставі судових рішень.

Так, станом на 01.01.2017 прострочена кредиторська заборгованість за загальним фондом за КЕКВ 2240 "Оплата послуг (крім комунальних)", зокрема, складалась із заборгованості ГУ ДФС в Луганській області (втрата первинних документів на суму 191,0 тис. грн) та Одеської митниці ДФС (за рішенням суду блокування рахунків на суму 152,1 тис. грн).

Аудитом встановлено, що ДФС з метою економії бюджетних коштів та скорочення (погашення) дебіторської і кредиторської заборгованостей розроблялися заходи, які затверджувалися відповідними наказами (розпорядженнями). Як наслідок, протягом 2017 року мало місце скорочення простроченої кредиторської і дебіторської заборгованостей.

Отже, у періоді, що досліджувався, спостерігалась позитивна динаміка щодо більш повного забезпечення потреби в бюджетних коштах, визначеної ДФС при підготовці бюджетних запитів. Водночас, незважаючи на те, що у періоді, який досліджувався, розрахована потреба ДФС була забезпечена не в повному обсязі, до загального фонду державного бюджету за КПКВК 3507010 органами ДФС повернуто коштів у сумі близько 43 млн грн, що свідчить про прорахунки при визначенні обсягів бюджетних асигнувань на 2016–2017 роки та неефективне управління коштами.

При складанні проектів кошторисів органами ДФС в цілому дотримувалися вимоги Порядку № 228 та Інструкції № 687. Разом з тим аудитом встановлено окремі порушення органами ДФС вимог цих нормативних актів при плануванні видатків державного бюджету на забезпечення їх функціонування.

3.2. Стан затвердження та аналіз показників паспортів бюджетних програм

Аудитом засвідчено, що Мінфіном дотримувалися вимоги **Правил складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання**¹⁰ у частині термінів затвердження та внесення змін до паспортів бюджетної програми за КПКВК 3507010 на 2016–2018 роки, визначення відповідних результативних показників.

Довідково. Паспорти бюджетної програми за КПКВК 3507010 на 2016–2018 роки затверджені відповідними наказами Мінфіну від 12.02.2016 № 84 (зі змінами), від 13.02.2017 № 118 (зі змінами), від 14.02.2018 № 228.

¹⁰ Затверджені наказом Мінфіну від 29.12.2002 № 1098.

Також встановлено, що ДФС дотримано доведені листами Міністерства фінансів терміни подання бюджетної звітності про виконання паспортів зазначеної бюджетної програми на затвердження.

Дослідженням стану виконання паспортів бюджетної програми за КПКВК 3507010 на 2016–2017 роки встановлено, що **ДФС за умови майже повного надходження та використання бюджетних коштів не було досягнуто виконання значної кількості результативних показників бюджетної програми.** Так, за результатами роботи у 2016 році органами ДФС забезпечено повне виконання **30 (або 65 відс.)** планових результативних показників із **46**, затверджених у паспорті бюджетної програми за КПКВК 3507010, при цьому щодо **13 (або 28 відс.)** результативних показників **не досягнуто навіть мінімального виконання.** Зокрема, встановлено нульовий рівень виконання таких показників затрат, як "Загальна кошторисна вартість робіт з реконструкції об'єктів інфраструктури" та "Загальна кошторисна вартість робіт з капітального будівництва об'єктів інфраструктури"; показників продукту – "Кількість збудованих об'єктів", "Кількість об'єктів на яких проведено реконструкцію", "Площа пунктів пропуску, на яких проводяться роботи з реконструкції", "Площа пунктів пропуску, на яких проводяться роботи з будівництва", "Кількість розробленої проектно-кошторисної документації для реалізації інвестиційного проекту"; показників ефективності – "Середні витрати на реконструкцію 1 кв. м пункту пропуску", "Середні витрати на будівництво 1 кв. м пункту пропуску"; а також показників якості – "Рівень готовності реконструйованих об'єктів", "Рівень будівельної готовності об'єктів", "Рівень реалізації проектів транскордонного співробітництва", "Рівень готовності проектно-кошторисної документації".

За поясненнями, наданими ДФС, невиконання результативних показників, які стосувалися будівництва та реконструкції пунктів пропуску, зумовлене неодноразовою реорганізацією учасників Програм транскордонного співробітництва Європейського Інституту Суспільства і Партнерства та зміною керівництва ДФС, що потребувало внесення змін до грантових договорів. Крім того, тривалий термін погодження документації з Європейською Комісією та партнерами проекту призвело до необхідності коригування проектно-кошторисної документації, проведення експертизи якої спричинило відтермінування строків закінчення проектів. **Завершити проекти передбачалось у 2017 році, проте при затвердженні паспорта цієї програми на 2017 рік, жодних заходів з будівництва та реконструкції пунктів пропуску не планувалося.**

За результатами роботи у 2017 році органами ДФС забезпечено повне виконання **32 (або близько 53 відс.)** планових результативних показників із **60**, затверджених у паспорті бюджетної програми за КПКВК 3507010, за **10 (або 17 відс.)** результативними показниками органами ДФС **не досягнуто мінімального виконання.** Нульовий рівень виконання мають показник затрат – "Кількість послуг з організації інформаційно-аналітичної платформи "Електронний доперевірочний аналіз діяльності"; показники продукту – "Кількість об'єктів, на яких проведено роботи з будівництва", "Кількість об'єктів, на яких улаштовано систему відеонагляду", "Кількість придбаних скануючих систем стаціонарного типу для огляду автотранспортних засобів та контейнерів", "Кількість придбаних скануючих

систем транспортного типу"; **показники ефективності** – "Середня вартість стаціонарної скануючої системи для огляду автотransпортних засобів та контейнерів" та "Середня вартість скануючої системи транспортерного типу"; **показники якості** – "Рівень забезпечення готовності інформаційно-аналітичної платформи "Електронний доперевірочний аналіз діяльності", "Рівень забезпечення пунктів пропуску скануючими системами для огляду автотransпортних засобів та контейнерів", "Рівень забезпечення скануючими системами транспортерного типу".

За поясненням, наданими ДФС, невиконання зазначених показників зумовлено:

- непроведенням підготовчих робіт, необхідних для будівництва об'єктів: інженерно-геологічні обстеження, розробка та експертиза проектно-кошторисної документації, отримання дозволів на виконання робіт;

- недосягненням запланованого рівня забезпечення готовності інформаційно-аналітичної платформи "Електронний доперевірочний аналіз діяльності" (пояснюється прямим зв'язком з показником кількості послуг з організації інформаційно-аналітичної платформи, виконання за яким, враховуючи втрату актуальності, не забезпечено);

- блокуванням частини закупівлі стаціонарних скануючих систем для огляду автотransпортних засобів та контейнерів Антимонопольним комітетом України, відміною частини закупівлі через відхилення тендерних пропозицій відповідно до Закону № 922.

Довідково. Під час аудиту встановлено, що у 2017 році до Річного плану закупівель внесено закупівлю скануючих систем стаціонарного типу для огляду вантажних автотransпортних засобів та контейнерів на суму 338,88 млн грн за рахунок коштів спеціального фонду.

У липні 2017 року розпочато процедуру відкритих торгів на закупівлю вказаного обладнання. Однак тендерним комітетом ДФС під час попередньої оцінки тендерних пропозицій учасників відхилено шість тендерних пропозицій таких учасників: ТОВ "ФОЛГАТ", ТОВ "МЕДІНЖИНІРИНГ", Arempa International Ltd FZC, Leidos Inc., Nustech Company Limited та ТОВ "Смарт Діфенс". Дopusнено дві тендерні пропозиції таких учасників: ВВ ТОВ "ВАТЕК", ТОВ "МКТ-КОМЮНІКЕЙШН".

Учасником торгів компанією Arempa International Ltd FZC (далі – Скаржник) було подано скаргу від 24.08.2017 № UA-2017-07-04-00590-а.а2 з клопотанням скасувати рішення тендерного комітету ДФС, допустити Скаржника до аукціону та відхилити тендерну пропозицію ТОВ "МКТ-КОМЮНІКЕЙШН".

На підставі цієї скарги закупівлю було заблоковано (стаття 18 Закону № 922). Постійно діючою адміністративною колегією Антимонопольного комітету України (далі – Колегія) призначено розгляд скарги на 14.09.2017. Відповідно до частини третьої статті 8 та статті 18 Закону № 922 Колегія прийняла рішення від 13.09.2017 № 6386-р/пк-пз, яким зобов'язала ДФС відмінити процедуру закупівлі. Проте у рішенні Колегії не зазначено причини відміни торгів, що унеможливило виконання цього рішення. Поряд з цим встановлено, що рішення Колегії № 6386-р/пк-пз датовано 13.09.2017, тобто прийнято на день раніше від фактичної дати проведення засідання. ДФС подано оскарження до суду щодо рішення Колегії. За результатами розгляду позову Окружний адміністративний суд міста Києва за справою № 826/12151/17 від 21.12.2017 вирішив: адміністративний позов ДФС задовольнити повністю; визнати протиправним та скасувати рішення Колегії.

У свою чергу Антимонопольний комітет України подав апеляційну скаргу до Київського апеляційного адміністративного суду України. Колегія Київського апеляційного адміністративного суду ухвалила 27.02.2018 рішення: апеляційну скаргу

Антимонопольного комітету України задовольнити, а постанову Окружного адміністративного суду міста Києва від 21.12.2017 скасувати.

Слід зазначити, що за результатами відкритих торгів, **розпочатих ДФС 20.04.2018**, було визначено переможця з поставки скануючих систем стаціонарного типу для огляду вантажних автотранспортних засобів та контейнерів – Nuctech Company Limited.

Таким чином, органами ДФС не забезпечено досягнення майже половини результативних показників, передбачених у паспортах бюджетної програми за КПКВК 3507010 на 2016 та 2017 роки. Незважаючи на невиконання у 2016 році результативних показників щодо будівництва та реконструкції пунктів пропуску відповідно до Програм транскордонного співробітництва Європейського Інституту Суспільства і Партнерства, а також на плани здійснити ці проекти у 2017 році, жодних заходів з будівництва та реконструкції пунктів пропуску в паспорті бюджетної програми на 2017 рік не було передбачено.

Водночас за наявності необхідних бюджетних коштів протягом 2017 року та I півріччя 2018 року ДФС не забезпечено проведення закупівлі стаціонарних скануючих систем для огляду автотранспортних засобів та контейнерів на митницях ДФС, що негативно впливало на якість роботи митниць ДФС.

3.3. Оцінка ефективності та законності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України

Аудитом встановлено, що в межах бюджетної програми за КПКВК 3507010 у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року видатки загального фонду органів ДФС на оплату праці з нарахуваннями в середньому становили **79,6 відс.**, на інші поточні видатки – **12,2 відс.**, на оплату комунальних послуг та енергоносіїв – **3,9 відс.**, на оплату послуг (крім комунальних) – **2,1 відс.**, капітальні видатки – **1,1 відсотка**. Частка видатків на предмети, матеріали, обладнання, відрядження, медикаменти, продукти харчування, поточні трансферти, соціальне забезпечення становила менше одного відсотка (додаток).

Під час аудитів в органах ДФС виявлено факти неефективного використання та використання із порушенням вимог законодавства коштів державного бюджету протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року. Так, встановлено недоліки та порушення при використанні бюджетних коштів:

- **на оплату праці:**

- незважаючи на системне невиконання доведених показників та неусунення виявлених підрозділом внутрішнього аудиту ГУ ДФС у Харківській області порушень Слобожанською ОДПІ, начальнику цієї ОДПІ призначалася та нараховувалася щомісячна премія за якісне та своєчасне виконання роботи, загальний розмір якої становив за жовтень – грудень 2017 року – **26,8 тис. грн**, за I півріччя 2018 року **14,2 тис. гривень**. Отже, **видатки на преміювання** начальника Слобожанської ОДПІ в загальній сумі **41,0 тис. грн** за наявності **системного невиконання**

покладених обов'язків протягом тривалого часу (більше 2-х років) є необґрунтованими та непродуктивними;

- протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року окремим працівникам ДФС виплачувалася надбавка за знання іноземної мови у загальній сумі **37,2 тис. грн**, проте Законом України від 10.12.2015 № 889 "Про державну службу" такі виплати державним службовцям не передбачено;

- ГУ ДФС у Рівненській області упродовж 2016–2017 років та за лютий 2018 року **вплата компенсації за невикористані дні відпусток** 22 працівникам у загальній сумі 158,0 тис. грн **проводилась з порушенням встановлених термінів** (від 2 до 26 днів після звільнення), **що є недотриманням вимог статті 116 КЗпП;**

- внаслідок прийняття керівництвом органів ДФС **неправомірних управлінських рішень щодо звільнення працівників**, які потім були оскаржені цими працівниками в суді, протягом періоду, що досліджувався, за рішеннями судів таким працівникам виплачено за вимушений прогул **10 886,8 тис. грн, у т. ч. працівникам апарату ДФС – 2 816,6 тис. грн;**

- ГУ ДФС у Харківській області працівнику у 2017–2018 роках **надано основну щорічну відпустку терміном 16 днів з поділом на три частини** (4 дні у вересні 2017 року, 7 – у березні 2018 році; 5 – у травні 2018 року за робочий рік з 22.07.2016 по 21.07.2017), **що є недотриманням вимог статті 12 Закону України від 15.11.1996 № 504 "Про відпустки"**. При цьому у вересні 2018 року залишок невикористаної відпустки у такого працівника становив **128 днів**. Слід зазначити, що в ГУ ДФС у Харківській області **накопичення працівниками днів основної та додаткової щорічної відпустки є системним** (на 01.09.2018 за окремими працівниками обліковувалося **92 та 142 дні відпустки**). Отже, ГУ ДФС у Харківській області **не дотримано вимоги частини п'ятої статті 80 КЗпП, якою забороняється ненадання щорічних відпусток повної тривалості протягом двох років підряд;**

● **на оплату медичних послуг:**

- в грудні 2017 року ГУ ДФС у Запорізькій області **зайво сплачено ТОВ "Клініка Мотор Січ" 0,2 тис. грн** за послуги лікування атестованого працівника (медикаментозне забезпечення стаціонарного хворого), які **не підтверджені первинними документами, чим не дотримано вимоги частини першої статті 9 Закону № 996**. Під час аудиту кошти в сумі 0,2 тис. грн внесено на реєстраційний рахунок ГУ ДФС у Запорізькій області та перераховано до державного бюджету;

- звіркою отриманої від ДУ "ТМО МВС України по Харківській області" інформації про фактично надані медичні послуги встановлено, що у 2018 році ГУ ДФС у Харківській області **в порушення умов договору¹¹ безпідставно сплатило за актами надавача послуг кошти в загальній сумі 1,0 тис. грн** за надання медичних послуг та лікування в госпіталі особи, **яка не є працівником головного управління, тобто безпідставно включеної**

¹¹ Згідно з договорами від 02.06.2016 № 1/2016, від 13.03.2017 № 1/2017 та від 20.02.2018 №1/2018, укладеними ГУ ДФС у Харківській області з ДУ "Територіальне медичне об'єднання Міністерства внутрішніх справ України по Харківській області", передбачено надання медичних послуг працівникам податкової міліції головного управління.

до актів прийому-передачі виконаних робіт. Встановлено, що особа раніше була співробітником ГУ ДФС у Харківській області, а тепер працює у Харківському управлінні Офісу ВПП. Під час аудиту цією особою відшкодовано на рахунок ГУ ДФС у Харківській області фактичні видатки за отримані медичні послуги;

- при опрацюванні укладених ГУ ДФС у Київській області договорів з двома суб'єктами господарювання, **предметом яких є надання послуг з медичного передрейсового обстеження водіїв головного управління**, встановлено, що **такі суб'єкти господарювання**, відповідно до відомостей про види діяльності з онлайн-сервісу Міністерства юстиції України щодо Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань¹², **не здійснюють ведення медичної практики та надання медичних послуг**. За даними бухгалтерського обліку ГУ ДФС у Київській області та відповідно до актів про надані послуги з медичного передрейсового обстеження водіїв головного управління, у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року здійснено видатки на суму **6,9 тис. грн**, що за відсутності ліцензій на проведення господарської діяльності з медичної практики¹³ у суб'єктів господарювання, які проводили передрейсове обстеження водіїв головного управління, є **непродуктивним**;

• **на утримання автотранспорту:**

- ГУ ДФС у Київській області для паркування автомобілів згідно з договорами оренди за адресою: м. Київ, вул. Народного Ополчення, 5а, **надано 10 місць площею 96,0 м²**. Додатками до договорів визначено автомобілі (10 од.), які допускаються для паркування на стоянці. За даними бухгалтерського обліку ГУ ДФС у Київській області, на балансовому рахунку 1015 "Транспортні засоби" **обліковувалось 4 автомобілі з 01.01.2016 по 01.07.2018 та 1 автомобіль з 01.01.2016 по 11.01.2018**. Оскільки аудитом встановлено, що протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року **фактично використовувався лише один легковий автомобіль**, то кошти у сумі **54 тис. грн** на сплату послуг з паркування автотранспорту використано **непродуктивно**;

- під час огляду службового автотранспорту ГУ ДФС у Запорізькій області **встановлено**, що в липні 2016 року та квітні 2017 року **здійснено видатки на оплату обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів** на службові автомобілі, які протягом періоду, зазначеного в страховому полісі, **не експлуатувались**. Як наслідок, **непродуктивне використання головним управлінням коштів державного бюджету становило в загальній сумі 4,9 тис. гривень**. Враховуючи, що термін дії окремих страхових полісів станом на 05.10.2018 не завершився, створюються ризики непродуктивного використання (розрахунково) **0,4 тис. грн** (невикористання службового транспорту до закінчення терміну дії страхового полісу);

- в окремих службових автомобілях, що знаходилися на балансі ГУ ДФС у Вінницькій області, показники одометра в актах виконаних

¹² <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>.

¹³ Підпунктом 15 пункту 1 статті 7 Закон України від 02.03.2015 № 222 "Про ліцензування видів господарської діяльності" визначено, що ліцензуванню підлягає, зокрема, такий вид господарської діяльності як медична практика.

ремонтних робіт значно перевищували показники, вказані у подорожніх листах, що має ознаки неконтрольованого використання, а саме непідтвердження використання у службових цілях автомобілів. Так, вибірковою перевіркою по двох службових легкових автомобілях показники одометрів при проведенні ремонтних робіт перевищували показники обліку роботи службового легкового автомобіля, вказані в подорожніх листах, в загальному обсязі 171 634 км (враховуючи середню норму витрат пального та середню вартість бензину за 2016–2017 роки та I півріччя 2018 року, на такий пробіг потрібно було використати, за оцінкою Рахункової палати, **382,7 тис. гривень**). Вказані випадки є непоодинокими та виявлені і по інших службових легкових автомобілях, які перебували на балансі ГУ ДФС у Вінницькій області.

Довідково. Відповідно до пункту 1 постанови Кабінету Міністрів України від 04.06.2003 № 848 "Про впорядкування використання легкових автомобілів бюджетними установами та організаціями" легкові автомобілі використовуються тільки для поїздок, пов'язаних із службовою діяльністю посадових осіб. Після кожної поїздки посадова особа, в розпорядження якої надано автомобіль, в подорожньому листі водія підтверджує особистим підписом час закінчення обслуговування;

- ГУ ДФС у Вінницькій області не забезпечено виконання вимог пункту 5 Заходів № 710 (набрали чинності з 20.10.2016) у частині ініціювання реалізації 4 легкових автомобілів, що перебувають на балансі головного управління, первісною вартістю 263,12 тис. грн, та вивільнилися за результатами реорганізації і не використовувалися протягом 2015–2017 років та I кварталу 2018 року¹⁴ що свідчить про неефективне використання майна. При цьому у 2016 році на проведення ремонтних робіт одного з таких автомобілів спрямовано 26,3 тис. грн, що свідчить про неефективне використання коштів загального фонду державного бюджету;

• на виплату витрат на службові відрядження:

- протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року працівники ГУ ДФС у Рівненській області, які направлялись у відрядження, не забезпечувалися коштами (авансом) на здійснення поточних витрат під час перебування у службових відрядженнях, чим порушено пункт 4 розділу I Інструкції № 59.

Довідково. Відповідно до пункту 4 розділу I Інструкції № 59 підприємство, що відряджає працівника, забезпечує його коштами для здійснення поточних витрат під час службового відрядження (авансом).

Поряд з цим встановлено, що в порушення вимог частини п'ятої статті 9 Закону № 996 авансові звіти, які фіксували факт здійснення господарської операції, відображались та проводились по меморіальному ордеру № 8 не в період здійснення таких витрат, а із запізненням на 2–4 місяці, що призвело до заниження кредиторської заборгованості на кінець звітних періодів та викривлення фінансової звітності в сумі 171,3 тис. гривень.

Довідково. Частиною п'ятою статті 9 Закону № 996 передбачено, що господарські операції повинні бути відображені в облікових регістрах у тому звітному періоді, в якому вони були здійснені;

- в ГУ ДФС у Київській області встановлено порушення пункту 1

¹⁴ Пункт 5 із Заходів № 710 включено згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 04.04.2018 № 268 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 4 квітня 2001 р. № 332 і від 11 жовтня 2016 р. № 710", яка набрала чинності з 14.04.2018.

розділу I Інструкції № 59. Так, працівникам ГУ, які згідно з наказами направлялись на курси підвищення кваліфікації до Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (м. Київ, вул. Шепелева, 3-а), **оплачено добові витрати на службове відрядження на загальну суму 0,9 тис. гривень.** Під час проведення аудиту ці кошти підзвітними особами повернуті.

Довідково. Відповідно до пункту I розділу I Інструкції № 59 службовим відрядженням вважається поїздка працівника на певний строк до іншого населеного пункту для виконання службового доручення поза місцем його постійної роботи;

● **на оплату комунальних послуг та інших витрат:**

- в ГУ ДФС у Рівненській області у 2016 році **План заходів з енергозбереження, який би передбачав зменшення витрат на оплату комунальних послуг та енергоносіїв, не розроблявся та не затверджувався, що є недотриманням вимог пункту 17 Заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 (втратили чинність з 20.10.2016), та пункту 13 Заходів № 710.** Аналогічне **порушення встановлено** за результатами аудиту ГУ ДФС у Вінницькій області;

- ГУ ДФС у Вінницькій області та підпорядкованими йому ДПІ при незмінній кількості та площі приміщень, що використовувались цими органами ДФС, **допущено зростання обсягів споживання природного газу з 268,8 тис. м³ у 2015 році до 306,7 тис. м³ у 2016 році та 316,4 тис. м³ у 2017 році, що свідчить про недотримання ГУ вимог наказу ДФС від 25.02.2016 № 183 "Про затвердження Зведеного розподілу річних лімітів спожитої теплової, електричної енергії, природного і скрапленого газу та води в натуральних показниках на 2016 рік" у частині ефективного використання, ощадливого споживання та економії.** Загалом по ГУ у 2016 році та 2017 році обсяги споживання природного газу зросли на **37,9 тис. м³ та 47,6 тис. м³** відповідно порівняно з обсягами газу, спожитого у 2015 році. Як наслідок, **неекономно використано 771,4 тис. грн** (у 2016 році – 325,2 тис. грн, у 2017 році – 446,2 тис. грн);

- Гайсинською, Жмеринською, Немирівською, Калинівською, Могилів-Подільською та Вінницькою ОДПІ протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року в окремих випадках **приймались рішення про оплату за рахунок коштів загального фонду державного бюджету за КПКВК 3507010 ПАТ "Вінницяобленерго" 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 отримані (спожиті) не були, що є недотриманням вимог частини першої статті 49 Бюджетного кодексу;**

- в **порушення вимог статей 56–57 Бюджетного кодексу, пункту 2.4 Порядку № 372¹⁵ та частини п'ятої статті 9 Закону № 996, ГУ ДФС у**

¹⁵ Порядок бухгалтерського обліку окремих активів та зобов'язань бюджетних установ та внесення змін до деяких нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку бюджетних установ, затверджений наказом Мінфіну від 02.04.2014 № 372.

Вінницькій області та Гайсинською ОДПІ у 2017 році за I півріччі 2018 року **не забезпечено перерахування 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 фіскальних органів, у розмірі **7,7 тис. грн та 3,3 тис. грн** відповідно, які в повному обсязі були оплачені зазначеними органами ДФС. Під час аудиту ГУ ДФС у Вінницькій області **усунено вказане порушення шляхом перерахування до державного бюджету коштів**, одержаних у I півріччі 2018 року від орендарів у порядку відшкодування комунальних послуг та енергоносіїв, спожитих у грудні 2017 року, **в сумі 7,7 тис. гривень**;

- за відсутності належного відомчого контролю з боку ГУ ДФС у Вінницькій області підпорядкованою йому Гайсинською ОДПІ не забезпечено повноти та своєчасності виставлення рахунків з відшкодування оплати послуг газопостачання, що **призвело до незаконного використання коштів на оплату комунальних послуг**. Так, за жовтень 2016 – жовтень 2017 років, незважаючи на укладання договорів про оренду та відшкодування комунальних послуг, Гайсинською ОДПІ **рахунків для відшкодування**, зокрема, оплати послуг із газопостачання орендованого приміщення орендареві **взагалі не виставлялось**. За оцінкою Рахункової палати, відшкодування оплати послуг з газопостачання за жовтень – грудень 2016 року та січень – жовтень 2017 року становило **1,0 тис. грн та 3,8 тис. грн** відповідно. Таким чином, Гайсинською ОДПІ протягом цього періоду **не дотримано вимог пункту 3.1.2 Договору** про відшкодування витрат балансоутримувача на утримання орендованого нерухомого майна та надання комунальних послуг орендарю в частині використання енергоносіїв на цілі, що не пов'язані з виконанням повноважень територіальних органів ДФС. Як наслідок, за рахунок коштів загального фонду державного бюджету за КПКВК 3507010 оплачено послуги з газопостачання орендованого приміщення (с/м Тростянець, вул. Соборна, 27) в загальній сумі **4,8 тис. гривень**.

Отже, протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року перевіреними органами ДФС допущено необґрунтоване та непродуктивне використання коштів державного бюджету на загальну суму 12 176,1 тис. грн, з недотриманням вимог законодавства – 203,7 тис. грн, умов договору – 4,8 тис. гривень.

3.4. Стан дотримання вимог законодавства при здійсненні процедур закупівель товарів, робіт, послуг, укладенні та виконанні договорів

Аудитом встановлено окремі факти недотримання органами ДФС **положень** Закону № 922. Зокрема:

- у 2017 році тендерним комітетом ГУ ДФС у Рівненській області за підсумками закупівлі 50,0 тис. м³ природного газу (відкриті торги) визначено переможцем торгів ТОВ "Рівнегаз Збут", яким у пакеті документів надано довідку про наявність досвіду виконання аналогічних договорів **не за формою, визначеною головним управлінням у тендерній документації**. Тендерний комітет повинен був відхилити тендерну пропозицію

ТОВ "Рівнегаз Збут" як таку, що не відповідає умовам тендерної документації (частина перша статті 30 Закону № 922), та відмінити торги (частина перша статті 31 Закону № 922).

Натомість ГУ ДФС у Рівненській області було укладено з ТОВ "Рівнегаз Збут" договір від 23.01.2017 на загальну суму 441,1 тис. грн та проведено касові видатки за цим договором на суму 428,3 тис. гривень. За підсумками проведеної у грудні 2017 року – січні 2018 року закупівлі природного газу ГУ ДФС у Рівненській області укладено з переможцем цієї закупівлі договір лише **18.01.2018, або на 23 календарний день після прийняття рішення про намір укласти договір**, що на 3 календарних дні пізніше, ніж передбачено частиною другою статті 32 Закону № 922.

У зв'язку з несвоєчасним укладанням договору, сторонами додатковою угодою № 1 від 25.01.2018 було визнано договір на постачання природного газу від **18.01.2018 недійсним**. Того ж дня на засіданні тендерного комітету було прийнято рішення повторно провести процедуру закупівлі природного газу, а на період проведення процедури закупівлі укласти договір з ТОВ "Рівнегаз Збут", сума якого не перевищує 200,0 тис. гривень. У результаті, ГУ ДФС у Рівненській області було розпочато процедуру відкритих торгів із закупівлі природного газу обсягом 32,5 тис. м³ та укладено з **ТОВ "Рівнегаз Збут" прямий договір від 25.01.2018 на постачання природного газу обсягом 17,5 тис. м³ на суму 193,2 тис. гривень.**

Отже, між ГУ ДФС у Рівненській області та ТОВ "Рівнегаз Збут" укладено договір від 25.01.2018 на постачання природного газу до **проведення відповідної процедури, передбаченої Законом № 922, чим не дотримано вимоги частини сьомої статті 2 та статті 36 цього Закону.**

Крім цього, встановлено, що вартість 1,0 тис. м³ за договором, укладеним 25.01.2018 (з урахуванням тарифу на транспортування), становить 11 039,64 грн з ПДВ, що на 813 грн більше, ніж запропоновано цим же **суб'єктом господарювання** за підсумками раніше проведеної закупівлі, за якою ГУ ДФС у Рівненській області несвоєчасно укладено договір. Додатковою угодою від 28.02.2018 № 1 до Договору від 25.01.2018 вартість 1,0 тис. м³ природного газу зменшено до **10 709,04 грн з ПДВ.**

Таким чином, внаслідок несвоєчасного укладання між ГУ ДФС у Рівненській області та ТОВ "Рівнегаз Збут" договору на постачання природного газу за підсумками проведеної у грудні 2017 року – січні 2018 року процедури закупівлі та укладання між цими організаціями прямого договору (без проведення відповідної процедури) у січні – лютому 2018 року, ГУ ДФС у Рівненській області **понесено непродуктивні видатки на оплату природного газу в сумі 11,7 тис. гривень.**

За результатами проведеної у січні – лютому 2018 року процедури закупівлі природного газу тендерним комітетом ГУ ДФС у Рівненській області за цією закупівлею визначено переможцем ТОВ "Рівнегаз Збут" з ціновою пропозицією в сумі 250,0 тис. гривень. За умовами договору від 01.03.2018 ТОВ зобов'язувалося поставити 32,5 тис. м³ природного газу за ціною **7 692,31 грн** за 1 тис. м³. Водночас сторонами внаслідок поетапного внесення змін до договору від 01.03.2018 шляхом укладання чотирьох додаткових угод (кожен раз у межах 10 відс.) **збільшено ціну постачання 1,0 тис. м³ природного газу для ГУ з 7 692,31 грн до 10 709,04 грн з ПДВ,**

або на **39,2 відс.**, та зменшено плановий обсяг закупівлі природного газу з 32,5 тис. м³ до 23,3 тис. м³, або на 28,3 відсотка.

При цьому **жодних обґрунтувань для узгодженого підвищення ціни на закупівлю природного газу у березні 2018 року не було.** Як наслідок, враховуючи фактичні обсяги споживання природного газу у березні – квітні 2018 року (9,284 тис. м³), ГУ ДФС у Рівненській області **було додатково (зайво) сплачено ТОВ "Рівнегаз Збут" 28,0 тис. гривень.**

Довідково. Для обґрунтування підвищення ціни на природний газ ТОВ "Рівнегаз Збут" надавало листи Рівненської торгово-промислової палати щодо фактичних цін на природний газ з урахуванням транспортування в окремих суб'єктів підприємницької діяльності. Ці листи не містять жодних обґрунтувань зростання ціни на газ і не можуть бути підставою для внесення істотних змін до договору від 01.03.2018.

Так, за даними сайту НАК "Нафтогаз Україна"¹⁶, ціна на постачання 1,0 тис. м³ природного газу для подальшої реалізації установам та організаціям, що фінансуються з державного та місцевих бюджетів, без урахування торговельної надбавки та вартості транспортування, в березні 2018 року (введена в дію з 01.03.2018) порівняно за ціною лютого 2018 року (введена в дію з 01.02.2018) зменшилась з 8 451 грн до 7 408 грн без ПДВ, або на 1 043 грн без ПДВ;

- ГУ ДФС у Запорізькій області, за даними порталу публічних закупівель ProZorro, у 2017 році проведено три допорогові закупівлі "Використання антивірусного програмного забезпечення компанії ESET" (код ДК021:2015 "Пакети програмного забезпечення для захисту від вірусів"), за результатами яких укладено **три договори з ТОВ "КУБІТ" на загальну суму 154,5 тис. гривень.** Аналізом встановлено, що на розрахункову вартість закупленого програмного продукту "ESET Endpoint Security Поновлення. Пільгова" впливала **кількість закуплених ліцензій.** При одночасній закупівлі 194 ліцензій вартість могла становити **152,2 тис. грн**¹⁷, що на **2,3 тис. грн** менше, ніж фактично сплачено головним управлінням, що свідчить про **неекономне використання бюджетних коштів.**

Слід зазначити, що відповідно до розділу IV Типового положення про антивірусний захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах Міндоходів¹⁸ оснащення антивірусним захистом інформації автоматизованих інформаційних систем є **видом матеріального забезпечення та здійснюється у централізованому порядку.** За таких умов наявні ризики завищення вартості ліцензій на поновлення програмного продукту "ESET Endpoint Security" внаслідок придбання ГУ ДФС у Запорізькій області незначної кількості.

Як встановлено аудитом, органами ДФС не забезпечено належного контролю за дотриманням законодавства при укладенні договорів щодо отримання послуг, їх виконанням та своєчасністю оформлення актів здачі-приймання наданих послуг, зокрема:

- договір на виготовлення проектно-кошторисної документації на проведення капітального ремонту приміщень між ГУ ДФС у Київській області та підрядником у **порушення вимог статті 208 Цивільного кодексу**

¹⁶ <http://www.naftogaz.com>.

¹⁷ (194 од. × 333,33 грн (вартість останньої одиниці купленого продукту/1000 грн) + 87,5 тис. грн (загальна вартість інших закуплених програмних продуктів).

¹⁸ Затверджено наказом Міндоходів від 20.08.2013 № 391.

України¹⁹ не укладався, а видатки на виготовлення проектної документації у кошторисі не передбачалися. Водночас головним управлінням укладено договір будівельного підряду від 19.12.2017 на виконання робіт з капітального ремонту будівлі ГУ ДФС у Київській області. (договірна ціна робіт 293,5 тис. грн з ПДВ). Згідно з договором розрахунки за виконані роботи головне управління здійснює після підписання акта приймання виконаних робіт. Строк дії договору до 31.12.2017, а в частині розрахунків – до повного їх виконання.

Встановлено, що в порушення вимог пункту 17 Загальних умов укладення та виконання договорів підряду в капітальному будівництві, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 01.08.2005 № 668 (далі – Загальні умови № 668), **календарний графік виконання робіт**, в якому визначаються дати початку та закінчення всіх видів (етапів, комплексів) робіт, як невід’ємна частина договору **не розроблявся і як додаток до договору не передбачався.**

Відповідно до договору, **наступного дня після укладення договору підряду (20.12.2017)**, головним управлінням і підрядником підписані акти приймання виконаних будівельних робіт (ф. КБ-2в) за грудень 2017 року та довідку про вартість виконаних будівельних робіт (ф. КБ-3) за грудень 2017 року на загальну суму 293,5 тис. грн, які **оплачені в повному обсязі 21.12.2017.**

Договір про здійснення технічного нагляду від 19.12.2017 укладено між головним управлінням і виконавцем на суму 4,0 тис. грн, строк дії договору – до 31.12.2017. Відповідно до акта здачі-приймання робіт (надання послуг) від 20.12.2017 роботи з технічного нагляду виконані на суму 4,0 тис. грн та **оплачені ГУ ДФС у Київській області 21.12.2017 в повному обсязі.**

Контрольною групою 13.09.2018 оглянуто приміщення цокольного поверху головного управління, в яких проведено капітальний ремонт. Встановлено, **що всі етапи робіт за договором підряду завершені, в приміщеннях працюють люди.**

При цьому **термін дії зобов’язань ГУ ДФС у Київській області з виконавцями будівельних робіт і робіт з технічного нагляду (19–20 грудня 2017 року) свідчить про формальний характер укладених договорів, а отже, існують ризики проведення зазначених робіт після повної оплати;**

- за відсутності належного контролю ГУ ДФС у Вінницькій області за дотриманням підпорядкованими розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня нормативно-правових актів, Гайсинською ОДПІ допущено порушення вимог пунктів 99, 100 Загальних умов № 668 та підпункту 6.4.3 пункту 6.4 Правил визначення вартості будівництва ДСТУ Б Д.1.1-1:2013²⁰ в частині безпідставного включення до актів приймання виконаних будівельних робіт (ф. КБ-2в і КБ-3) по об’єкту "Капітальний ремонт підсобної 2-х поверхової будівлі смт Тростянець вул. Соборна, 27" від 05.12.2017 і 06.12.2017 та сплати обсягів і вартості фактично

¹⁹ У письмовій формі належить вчиняти правочини між юридичними особами.

²⁰ Національний стандарт України "Правила визначення вартості будівництва ДСТУ Б Д.1.1-1:2013", затверджений наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 05.07.2013 № 293.

невиконаних робіт на вказані дати в сумі 597,0 тис. грн та 811,3 тис. грн відповідно, що спричинило недостовірні дані щодо фактичних видатків та заборгованості бюджетних установ станом на 01.01.2018.

Аналогічні порушення встановлені і в Могилів-Подільській ОДПІ в частині безпідставного включення до актів приймання виконаних будівельних робіт (ф. КБ-2в і КБ-3) по об'єкту "Реконструкція покрівлі Могилів-Подільської ОДПІ ГУ ДФС у Вінницькій області" від 19.12.2017 та 22.12.2017 та сплати обсягів і вартості робіт на вказані дати у сумі 427,1 тис. грн та 658,3 тис. грн відповідно, фактичне виконання яких не підтверджено документально, виходячи з необхідної кількості людино-годин за такими актами виконаних робіт, а також загальної чисельності працівників підрядної організації.

Незважаючи на те, що роботи по об'єкту в Гайсинській ОДПІ відповідно до календарного графіка виконання робіт передбачалось завершити 30.03.2018, а 05–06 грудня 2017 року взагалі не планувалось виконання жодних робіт, замовником – Гайсинською ОДПІ підписані та оплачені акти приймання виконаних підрядних робіт 05–06 грудня 2017 року або на наступний день після укладання договору підряду (від 04.12.2017) та внесення дозволу (повідомлення) про початок виконання будівельних робіт до Єдиного реєстру Департаменту держбудінспекції у Вінницькій області 05.12.2017.

Отже, за відсутності вжиття ГУ ДФС у Вінницькій області заходів внутрішнього контролю, підпорядкованими розпорядниками коштів (Гайсинською та Могилів-Подільською ОДПІ) допущено ряд порушень у частині безпідставного включення до актів приймання будівельних робіт обсягів і вартості фактично невиконаних робіт та їх оплати у загальній сумі 2 493,7 тис. гривень.

Отже, протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року перевіренними органами ДФС в окремих випадках допускалось непродуктивне та неекономне використання коштів державного бюджету при закупівлі товарів і послуг, а також недотримання вимог законодавства з питань публічних закупівель.

3.5. Аналіз стану зберігання, обліку та ефективності використання майна органами Державної фіскальної служби України

Аудитом встановлено непоодинокі випадки, коли органами ДФС не забезпечувалося протягом періоду, що досліджувався, ефективне, результативне використання, зберігання майна, зокрема:

- встановлено випадки придбання майна, яке в подальшому не використовувалося протягом тривалого часу. Так, з метою реалізації своїх повноважень, пов'язаних з роботою державних реєстрів, баз даних тощо, та на виконання окремих доручень ДФС²¹ в грудні 2017 року ГУ ДФС у Запорізькій області придбано апаратно-програмні засоби криптографічного захисту інформації в кількості 145 од. на загальну суму 99,8 тис. гривень.

²¹ Листи від 18.05.2017 № 12394/7/99-99-02-02-17 "Про потребу в носіях особистого ключа", від 13.09.2017 № 24451/7/99-99-02-01-17 "Про використання захищених носіїв особистого ключа".

При цьому станом на 01.10.2018 працівникам територіальних органів ДФС в області **видано лише 40 од. таких засобів²²**, решта (**105 од.²³ на суму 75,7 тис. грн**) протягом понад 9 місяців не використовувалася та зберігалася у матеріально відповідальній особи, що свідчить про **нерезультативне використання засобів криптографічного захисту інформації.**

ГУ ДФС у Харківській області придбано машини маркувальні ММЕ-1, які згідно з актом від 24.01.2018 введені в експлуатацію, **проте протягом 8 місяців і до часу закінчення аудиту в роботі головного управління не використовувались, тобто кошти на їх придбання в загальній сумі 107,3 тис. грн є неефективним використанням;**

- встановлено випадки неефективного використання нерухомого майна, яке перебувало в постійному користуванні органів ДФС, що призводило до втрати потенційних надходжень спеціального фонду цих органів та надходжень до державного бюджету. Зокрема, неефективне використання майна, що перебуває в користуванні Вінницької ОДПІ, (балансоутримувач ДФС) за розрахунками **призвело до недонадходження до спеціального фонду ОДПІ протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року 3 534,2 тис. грн** (надходження за оцінкою Рахункової палати – 3 711,5 тис. грн, фактично надійшло – 177,3 тис. гривень).

Так, відповідно до договору суборенди № 181 від 28.11.2001, додаткової угоди від 02.02.2004, договорів від 26.02.2007, від 30.12.2011 (про внесення змін до договору № 181 від 28.11.2001) ДПІ у м. Вінниця передано в тимчасове користування ТОВ "Балтекс" нежитлове приміщення площею 550,75 кв. м для розміщення ресторану з нічним режимом роботи. Термін дії договору до 28.11.2025.

Довідково. ДПІ у м. Вінниця разом з Вінницькою МДПІ реорганізовано у Вінницьку ОДПІ на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 21.09.2011 №981 "Про утворення територіальних органів Державної податкової служби" (втратила чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 № 311).

Незважаючи на неодноразові звернення Вінницької ОДПІ до керівництва ТОВ "Балтекс" щодо перегляду розміру орендної плати, **базовим місяцем для визначення орендної плати у 2016–2018 роках встановлено вересень 2011 року**, а саму орендну плату визначено на основі експертної оцінки вартості майна станом на **13.11.2001**. Згідно з вказаною експертною оцінкою вартість об'єкта оренди – 66,89 тис. грн (121,5 грн за 1 кв. м), тоді як за даними бухгалтерського обліку станом на 01.01.2016 – 339,6 тис. грн (616,7 грн за 1 кв. м), середня ринкова вартість – 4 571,1 тис. грн (8 300 грн за 1 кв. м).

Довідково. На виконання пункту 2 постанови Кабінету Міністрів України від 28.03.2018 № 296 "Про реформування територіальних органів державної фіскальної служби", відповідно до вимог наказу ДФС від 10.05.2018 №278 "Про реорганізацію територіальних органів ДФС у Вінницькій області" з серпня 2018 року розпочато реорганізацію територіальних органів ДФС у Вінницькій області, в тому числі Вінницької ОДПІ, шляхом припинення їх статусу юридичної особи та приєднання до Головного управління ДФС у Вінницькій області.

²² 38 електронних ключів "Алмаз – 1К" та 2 електронних ключі "Кристал – 1".

²³ 18 електронних ключів "Кристал – 1" та 87 електронних ключів "Алмаз – 1К".

Таким чином, в порушення вимог статті 7 Закону України від 12.07.2001 № 2658 "Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні" та частини другої статті 11 Закону України від 10.04.1992 № 2269 "Про оренду державного та комунального майна" ДФС як балансоутримувач переданого в тимчасове користування майна (з 05.05.2017) та ГУ ДФС у Вінницькій області **не вживали належних заходів щодо перегляду плати за оренду переданого ТОВ "Балтекс" майна, а Вінницька ОДПІ не скористалась правом судового оскарження умов оренди** (у зв'язку із суттєвою зміною вартості нерухомого майна за період з 2001 по 2016 роки). Крім того, у зв'язку з ліквідацією Вінницької ОДПІ **існують ризики недоотримання плати за оренду**, обрахованої із залишкової вартості майна станом на 01.01.2016.

В порушення статті 629 Цивільного кодексу України та пунктів 3.6, 3.10 та 5.3 договорів оренди, ФОП Черноусовою О. В. з моменту укладання договорів оренди не здійснювалася сплата орендної плати за користування нерухомим майном загальною площею 58,4 кв. м (два об'єкти площею 50,7 кв. м та 7,7 кв. м), яке перебуває на балансі ГУ ДФС в Одеській області. Обсяг заборгованості (станом на 28.09.2018, на час проведення аудиту) – **21,1 тис. грн**, сума пені, розрахованої Рахунковою палатою на підставі умов договору – **0,5 тис. гривень**. Також встановлено, що оскільки обидва об'єкти фактично не використовуються орендарем, ГУ ДФС в Одеській області звернулось до регіонального відділення ФДМУ в Одеській області щодо розгляду питання про розірвання договорів оренди з ФОП Черноусовою О.В. через невиконання умов укладених договорів. На момент завершення аудиту відповідь на вказане звернення не отримано;

- встановлено непоодинокі випадки незабезпечення органами ДФС оформлення документів на нерухоме майно, передбачених законодавством.

Гайсинською ОДПІ, яка підпорядкована ГУ ДФС у Вінницькій області, **в порушення** пункту 2 Порядку затвердження титулів об'єктів, будівництво яких здійснюється із залученням бюджетних коштів, коштів державних підприємств, установ та організацій, а також кредитів, наданих під державні гарантії, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.09.1997 № 995 (із змінами), по об'єкту, розташованому в смт Тростянець (вул. Соборна, 27), **не оформлено титулу об'єкта**. Також цим розпорядником **не дотримано вимог** частини першої статті 39 Закону України від 17.02.2011 № 3038 "Про регулювання містобудівної діяльності" та пункту 3 Порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів, затвердженого постановою Кабінет Міністрів України від 13.04.2011 № 461 (із змінами), **в частині введення в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів**, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об'єктів з незначними наслідками (СС1), **через неподання замовником (Гайсинською ОДПІ) для реєстрації декларації про готовність об'єкта до експлуатації**. За інформацією голови комісії з реорганізації Гайсинської ОДПІ, **декларацію про готовність вказаного об'єкта до експлуатації після проведення капітального ремонту подано на реєстрацію до Центру адміністративних послуг 23.10.2018** (вже під час проведення аудиту).

Аналогічні порушення встановлені і в Могилів-Подільській ОДП. Декларацію про готовність об'єкта до експлуатації після проведення реконструкції покрівлі будівлі, в якій розташована ОДП, подано на реєстрацію до Департаменту ДАБІ у Вінницькій області під час проведення аудиту – 22.10.2018. Крім того, Могилів-Подільською ОДП з **недотриманням вимог** пунктів 10, 16 Порядку затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 № 560, у грудні 2017 року за рахунок коштів державного бюджету оплачено підряднику вартість робіт по об'єкту "Реконструкція покрівлі Могилів-Подільської ОДП ГУ ДФС у Вінницькій області" **на загальну суму 106,1 тис. грн з ПДВ без проведення державної експертизи**, зокрема, кошторисної частини проекту будівництва, з урахуванням змін відповідних проектних рішень та вихідних даних щодо проектування.

У постійному користуванні ГУ ДФС в Одеській області знаходиться земельна ділянка площею 2 332,0 кв. м (м. Одеса, вул. Семінарська, 5) **без оформлення правовстановлюючих документів** (державний акт на право постійного користування земельною ділянкою, витяг з кадастру про земельну ділянку), на якій розміщується будівля, що належить до сфери управління ГУ ДФС в Одеській області. Крім того, за бухгалтерським обліком на субрахунку 101 "Земельні ділянки" земля площею 2 332,0 кв. м, яка використовується ГУ ДФС в Одеській області, **не обліковується. Експертна грошова оцінка земельної ділянки** з метою відображення вартості та права користування в бухгалтерському обліку **не проводилась**. При цьому статтею 13 Закону України від 11.12.2003 № 1378 "Про оцінку земель" визначено, що експертна грошова оцінка земельних ділянок проводиться у разі відображення вартості земельних ділянок та права користування земельними ділянками у бухгалтерському обліку відповідно до законодавства України.

У постійному користуванні ГУ ДФС в Одеській області знаходиться і будівля площею 298,12 кв. м (м. Одеса, вул. Південна, 1) для розміщення працівників, на яку також **не оформлено правовстановлюючих документів** (свідоцтво про право власності або витяг з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно про реєстрацію права власності).

Слід зазначити, що на балансі ГУ ДФС в Одеській області з 2011–2013 років на рахунок № 13 "Капітальні інвестиції" обліковуються **5 об'єктів незавершеного будівництва центрів обслуговування платників податків** загальною вартістю 2 496,3 тис. грн, які **протягом 5–7 років з часу завершення будівництва/реконструкції не введені в експлуатацію**, маючи 100,0 відс. рівень будівельної готовності.

ГУ ДФС у Харківській області станом на 12.09.2018 фактично використовуються будівлі, які знаходяться на балансі ДФС, зокрема нежитлова будівля (м. Харків, вул. Петра Болбочана, 25) площею 2 710,4 кв. м балансовою вартістю 1 373,5 тис. грн, право оперативного управління якою, **zareєстроване в Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно**, не обліковується на балансі ГУ ДФС у Харківській області.

Встановлено, що непроведення державної реєстрації права оперативного управління іншими будівлями і спорудами, які також знаходяться на балансі ДФС (нежитлова будівля, розташована в м. Харкові по вул. Пушкінській, 46, площею 3 389,4 кв. м балансовою вартістю

9 060,3 тис. грн; нежитлова будівля, розташована в м. Харкові по вул. Костичева, 31, площею 3 328,6 кв. м балансовою вартістю 712,35 тис. грн), але фактично використовуються ГУ ДФС у Харківській області, пов'язано з невиданням ДФС розпорядчих документів щодо їх передачі в оперативне управління.

Крім того, на балансах ОДПІ, підпорядкованих ГУ ДФС у Харківській області, обліковується 14 одиниць майна (гаражі) загальною площею 709,93 кв. м балансовою вартістю 189,07 тис. грн, **речові права на яке, на час проведення аудиту, ОДПІ не оформлено, що не відповідає вимогам частини першої статті 182 Цивільного кодексу України, яким визначено, що право власності та інші речові права на нерухомі речі, обтяження цих прав, їх виникнення, перехід і припинення підлягають державній реєстрації. Документи на земельні ділянки, на яких розташовано зазначене майно, також належно не оформлені, чим порушено вимоги статті 182 Цивільного кодексу України та статті 126 Земельного кодексу України;**

- Могилів-Подільською ОДПІ та ГУ ДФС у Вінницькій області **не вжито заходів щодо ініціювання збільшення первісної вартості адміністративної будівлі ОДПІ на суму виконаних будівельних робіт та повідомлення про вказані зобов'язання власника вказаної будівлі – ДФС. До аудиту не надано документального підтвердження законності здійснення будівельних робіт у приміщенні Могилів-Подільської ОДПІ.**

Крім того, Могилів-Подільською ОДПІ укладено договори оренди від 01.03.2016, відповідно до яких орендодавець передає **в оренду тепловий пункт із встановленими електричними котлами** вартістю 436,55 тис. грн для опалення приміщення ОДПІ, який знаходиться в її приміщенні, а також опалювальне обладнання вартістю 56,0 тис. грн, яке знаходиться в адмінприміщенні Ямпільського відділення Могилів-Подільської ОДПІ.

Проте до аудиту не надано **відомостей щодо достовірної вартості та фактичної комплектації теплового пункту, а також законності і безпечності його використання, при цьому протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року за рахунок асигнувань загального фонду перераховано орендодавцю в загальній сумі 340,3 тис. гривень. Також до аудиту не надано погодження балансоутримувача (власника) вказаного майна (ДФС) щодо влаштування теплового пункту в приміщенні Могилів-Подільської ОДПІ.**

Довідково. Згідно з наданими поясненнями, у зв'язку з відсутністю фінансування вирішено звернутися до орендодавця з проханням встановити тепловий пункт за рахунок його коштів з подальшою передачею в оренду. Оскільки облаштування теплового пункту виконувалось за кошти орендодавця, вся документація знаходиться у нього.

За інформацією ГУ ДФС у Вінницькій області, про таку ситуацію повідомлено ДФС (листи від 14.05.2015 № 1588/8/02-32-03-00, від 01.07.2015 № 2198/8/02-32-03-00-19, від 07.09.2015 № 3190/8/02-32-03-00), зокрема щодо потреби в коштах для будівництва власної котельні Могилів-Подільської ОДПІ, проте відповіді на звернення не одержано.

Відповідно до інформації, наданої під час аудиту, до кінця 2018 року планується викупити зазначене обладнання за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Частково кошти вже надійшли до ОДПІ та внесено зміни до кошторису на 2018 рік за КЕКВ 3110 "Придбання обладнання і предметів довгострокового користування" на суму 111,8 тис. гривень. Придбання опалювального обладнання планувалося провести у жовтні – листопаді;

- в ГУ ДФС у Вінницькій області та підпорядкованих ДПІ зокрема через скорочення чисельності працівників у періоді, що перевірявся, **не використовувались окремі приміщення загальною площею 3 665 кв. м, які могли бути передані в оренду.** За оцінкою Рахункової палати, **на утримання приміщень територіальних органів ДФС області, які не використовувались, у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року використано коштів загального фонду державного бюджету (виходячи із середньої вартості видатків на утримання 1 кв. м загальної площі в середньому по області та кількості приміщень, які не використовуються), у загальній сумі понад 1 734,3 тис. грн (за 2016 рік – 659,8 тис. грн, 2017 – 659,8 тис. грн та I півріччя 2018 – 358,1 тис. грн), що свідчить про неефективне управління коштами державного бюджету;**

- в Чорноморській та Білгород-Дністровській ОДПІ, які підпорядковані ГУ ДФС в Одеській області, на субрахунку 101 "Земельні ділянки" земельні ділянки площею 3 890,0 кв. м та 1 652,0 кв. м обліковуються за нормативно-грошовою оцінкою 1996 та 2005 років, **а не за експертною грошовою оцінкою. Експертна грошова оцінка земельних ділянок на момент аудиту не проведена;**

- згідно з витягом з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, право власності на квартиру (м. Харків) зареєстровано за державою Україна в особі ГУ ДФС у Харківській області 15.06.2016. Проте, як з'ясовано аудитом, **зазначеною квартирою користується стороння особа,** головним управлінням подано позов до суду щодо виселення із службової квартири сторонньої особи (балансова вартість службової квартири 119,03 тис. гривень.)

Довідково. Особа працювала в органах ДФС та реорганізованих в неї службах з листопада 1996 року по червень 2006 року та з березня 2007 року по травень 2012 року.

Рішенням виконавчого комітету Київської районної ради м. Харкова від 15.08.2000 особі з дружиною надано для проживання службову квартиру, виписано ордер від 21.08.2000 на право зайняття вказаного службового житлового приміщення на склад сім'ї – дві особи; 04.08.2000 між особою та ДПА у Харківській області укладено договір найму службової квартири. У подальшому вказану квартиру цією особою приватизовано.

ДПА у Харківській області звернулась до суду з позовом про визнання протиправним та скасування розпорядження про приватизацію. Ухвалою Вищого спеціалізованого суду України від 24.04.2011 позов задоволено. Право власності на службову квартиру визнано за ДПА у Харківській області.

На час завершення аудиту в судах триває розгляд справ за позовами неповнолітніх дітей особи, в інтересах яких вона діє, про визнання незаконним встановлення права власності квартири за ГУ ДФС у Харківській області. Отже, на балансі ГУ ДФС у Харківській області обліковується службове житло, в якому на час проведення аудиту **проживає стороння особа з сім'єю, що не дає можливості надання цієї квартири працівникам фіскальних органів, які потребують поліпшення житлових умов.**

Аналогічна ситуація встановлена в ГУ ДФС у Запорізькій області, на балансі якого обліковується службова двокімнатна квартира (залишкова вартість на 01.10.2018 – 93,6 тис. грн), в якій незаконно проживають сторонні особи.

Довідково. За рішенням Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ, прийнятого 14.04.2016 на користь ГУ ДФС у Запорізькій області, 28.12.2017 відкрито виконавче провадження органами державної виконавчої служби.

• **Стан зберігання та обліку органами ДФС вилучених та конфіскованих підакцизних товарів.**

Відповідно до запиту Генеральної прокуратури України (лист від 16.03.2018 № 17/3-29366-17) під час аудиту в ГУ ДФС у м. Києві та ГУ ДФС у Київській області досліджувалися питання стану обліку та контролю за зберіганням вилучених та конфіскованих підакцизних товарів (спирт етиловий, лікєро-горілочані напої та тютюнові вироби), переданих на відповідальне зберігання ТОВ "Торгова компанія "ТОП "Логістик Плюс" (далі – Зберігач).

Встановлено, що з 01.01.2014 по 31.12.2017 ГУ ДФС у м. Києві та ГУ ДФС у Київській області **не забезпечено належного обліку, попередньої оцінки та зберігання вилучених з незаконного обігу алкогольних напоїв та тютюнових виробів** та переданих на відповідальне зберігання до Зберігача. На позабалансових рахунках "Товарно-матеріальні цінності, прийняті на відповідальне зберігання" вказаних органів ДФС відсутній облік вилучених товарів, майно (алкогольні напої та тютюнові вироби) знаходилося на відповідальному зберіганні у Зберігача без укладання договорів, видатки на оплату послуг за відповідальне зберігання не проводились, чим порушено пункти 2 і 3 Порядку № 1340, та Порядок організації та ведення договірної роботи в органах ДФС, затверджений наказом ДФС від 27.10.2014 № 216.

Аудиторам органами ДФС не надано для дослідження окремих документів, складання яких передбачено Порядком № 1340, а отже, є підстави вважати, що цими головними управліннями не дотримувались вимоги зазначеного Порядку щодо обліку вилученого майна та контролю за його зберіганням.

Довідково. Зокрема, ГУ ДФС у м. Києві не надано спеціальних книг аналітичного обліку вилученого майна, звітів Зберігача про рух матеріальних цінностей, переданих на зберігання, більшість актів інвентаризації переданого майна, наказів про створення комісії для включення суб'єктів господарювання до Єдиного реєстру торговельних організацій, яким надається право реалізації та зберігання безхазяйного та іншого майна, що перейшло у власність держави, про створення комісії, яка здійснює оцінку вилученого майна, рішення комісії щодо переробки або знищення спирту етилового, алкогольних напоїв та знищення тютюнових виробів, звітів про результати роботи щодо протидії обігу підакцизних товарів, а також узагальнених відомостей щодо вилучених з незаконного обігу товарів у рамках адміністративного, кримінального проваджень та переданих Зберігачу.

ГУ ДФС у Київській області також не надано для дослідження спеціальних книг аналітичного обліку вилученого майна, звітів Зберігача про рух матеріальних цінностей, переданих на зберігання.

Щодо надання інформації про вилучені з незаконного обігу товари під час здійснення досудового розслідування у рамках кримінального провадження та передані на відповідальне зберігання Зберігачу, ГУ ДФС у м. Києві повідомлено, що матеріали за прийнятими у 2014–2017 роках процесуальними рішеннями про направлення до суду не зберігаються, а документи кримінальних проваджень, за якими на даний час здійснюється досудове слідство, є матеріалами таких проваджень та містять відомості досудового розслідування.

Слід зазначити, що тимчасово вилучене майно є речовим доказом, зокрема, по кримінальному провадженню, **не належить до конфіскованого майна чи будь-якого іншого майна, що переходить у власність держави. Про таке майно не йдеться в жодному підпункті пункту 1 Порядку № 1340.** Оскільки ні орган досудового розслідування, ні орган

ДФС, в якому функціонує орган досудового розслідування, не є розпорядниками тимчасово вилученого майна, вони не мають права розпоряджатися ним без відповідного рішення суду.

Пунктом 18 Порядку № 1104 передбачено, що **зберігання речових доказів у вигляді спирту етилового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів** здійснюється у місцях зберігання, відомості про місцезнаходження яких внесені до Єдиного державного реєстру місць зберігання, та з дотриманням вимог Порядку № 1340.

Під час аудиту оперативним управлінням ГУ ДФС у Київській області надано копії ухвали Печерського районного суду міста Києва (справи № 757/62812/17-к, 757/62775/17-к), якими 24.10.2017 надано дозвіл слідчим слідчої групи Головного слідчого управління Генеральної прокуратури України у кримінальному провадженні № 4201700000000104 від 18.01.2017 на проведення обшуку в приміщенні ВПНОПТ оперативного управління та слідчого управління фінансових розслідувань ГУ ДФС у Київській області з метою відшукування та вилучення речей і документів, які містять відомості, що мають значення для досудового розслідування та можуть бути доказами під час судового розгляду, у тому числі: **книг обліку речових доказів, договорів зі Зберігачем, актів прийому-передачі матеріальних цінностей на зберігання, актів інвентаризації, матеріальних носіїв інформації** (документи, флешки, мобільні телефони, картки операторів мобільного зв'язку), на яких зафіксовані відомості щодо вилученого та переданого Зберігачу майна.

Рахунковій палаті **надано протоколи обшуку, виявлення та вилучення відповідних матеріалів** слідчими слідчої групи Головного слідчого управління Генеральної прокуратури України від 15.11.2017 в ГУ ДФС у Київській області та ГУ ДФС у м. Києві.

Разом з цим, відповідно до наданої ГУ ДФС у м. Києві інформації, в головному управлінні **відсутні дані за 2015–2017 роки щодо залишку майна та його вартості.**

ГУ ДФС у Київській області також повідомлено, що протягом 2016–2017 років та I півріччя 2018 року **переробка та знищення спирту етилового, алкогольних напоїв, знищення тютюнових виробів**, вилучених у рамках адміністративних проваджень та переданих на відповідальне зберігання Зберігачу, **не здійснювались**. Як наслідок, **виручка від переробки, утилізації до відповідного бюджету не перераховувалась**, а також **податки в частині зазначених товарів до бюджету не надходили.**

Аудитом у ГУ ДФС у Київській області встановлено, що **Зберігача було включено у 2016–2017 роках до Єдиного реєстру суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати реалізацію безхазяйного майна та майна, що переходить у власність держави, по Київській області²⁴**, а управлінням погашення боргу ГУ ДФС у Київській області повідомлено, що **договори про передачу на зберігання та/або реалізацію безхазяйного**

²⁴ Накази ГУ ДФС у Київській області "Про створення комісії для формування Єдиного реєстру суб'єктів господарювання, які можуть здійснювати реалізацію безхазяйного майна та майна, що переходить у власність держави": на 2016 рік – від 17.12.2015 № 561; на 2017 рік – від 15.12.2016 № 78.

майна та майна, що переходить у власність держави, угоди про зберігання та/або реалізацію такого майна зі Зберігачем не укладались.

У цілому під час дослідження наявних матеріалів, в тому числі отриманих з баз даних органів ДФС, зокрема ІС "Документ", встановлено, що **акти описів, оцінки та передачі вилучених із незаконного обліку товарів, які передані на відповідальне зберігання Зберігачу, не реєструються в спеціальних книгах аналітичного обліку, а лише долучаються до матеріалів адміністративного провадження та разом з ними передаються до суду.**

Поряд з цим при опрацюванні окремих договорів про зберігання вилученого майна та актів передачі майна до цих договорів, наданих ГУ ДФС у Київській області, встановлено, **що вказані договори та акти укладались лише між фахівцями слідчих підрозділів та оперативного управління ГУ ДФС, які здійснювали вилучення такого майна.**

Довідково. За даними ГУ ДФС у Київській області, протягом 2015–2017 років працівниками податкової міліції головного управління передано на зберігання Зберігачеві товарно-матеріальні цінності, зокрема:

- в рамках адміністративного провадження на суму 1 573,1 тис. грн, з них алкогольних напоїв 107,8 дал на суму 125,0 тис. грн; тютюнових виробів – 1 008 пачок на суму 21,07 тис. грн;

- в рамках кримінального провадження на суму 17 093,5 тис. грн, з них алкогольних напоїв 6 942,9 дал на суму 10 695,7 тис. грн; спирту – 3 906,1 дал на суму 4 236,1 тис. гривень.

ГУ ДФС у м. Києві надано відомості про передачу на зберігання Зберігачеві товарно-матеріальних цінностей лише в рамках адміністративного провадження на суму 4 492,0 тис. грн, з них алкогольних напоїв 3 293,505 дал на суму 3 515,9 тис. грн; тютюнових виробів – 43 853 пачки на суму 889,6 тис. гривень.

Протягом 2014–2017 років органами ДФС документальні перевірки Зберігача не проводились, пропозиції щодо необхідності проведення таких перевірок не надавались.

Поряд з цим за результатами проведеної фахівцями ДФС тематичної перевірки щодо стану дотримання вимог законодавства працівниками податкової міліції ГУ ДФС у Київській області під час передачі вилучених з незаконного обігу товарів на зберігання до Зберігача, встановлено факти зберігання у 2017 році алкогольних напоїв та спирту, вилучених з обігу працівниками податкової міліції ГУ ДФС у Київській області та переданих на зберігання до Зберігача, **у складських приміщеннях, не внесених до Єдиного реєстру місць зберігання оптових та роздрібних партій алкогольних напоїв та тютюнових виробів, за адресою: м. Київ, вул. Ягідна, 37²⁵, тобто не за місцем основного зберігання (м. Київ, вул. Новопирогівська, 50), чим порушено вимоги статті 15 Закону України від 19.12.1995 № 481 "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів" та пункту 3 Порядку № 1340.**

Отже, відсутність необхідних матеріалів, відомостей, актів інвентаризації та інших документів, а також належного обліку вилученого майна в рамках адміністративних та кримінальних

²⁵ ТОВ "ТК "ТОП Логістик Плюс" (код ЄДРПОУ 38482464) перебувало в Єдиному державному реєстрі місць зберігання з 26.05.2014 та мало довідки про внесення до Єдиного державного реєстру роздрібних партій алкогольних напоїв та тютюнових виробів місць зберігання, розташованих за адресою: м. Київ, вул. Новопирогівська, 50.

проваджень у перевірених органах ДФС, унеможливило надання повної та всебічної оцінки правомірності дій ГУ ДФС у м. Києві та ГУ ДФС у Київській області щодо передачі на відповідальне зберігання ТОВ "Торгова компанія "ТОП Логістик плюс" вилучених з незаконного обігу алкогольних напоїв і тютюнових виробів.

Органами ДФС допускалися випадки неефективного використання майна та незабезпечення належного обліку й оформлення майна, яке знаходиться в їх користуванні. Можливість економії витрат з оплати комунальних послуг внаслідок виведення з експлуатації приміщень, які вивільняються у зв'язку з оптимізацією чисельності працівників територіальних органів ДФС, зокрема на районному рівні, належно не використано.

3.6. Стан формування та ефективність використання коштів спеціального фонду державного бюджету

Аудитом встановлено, що формування спеціального фонду бюджетної програми за КПКВК 3507010 протягом періоду, що досліджувався, здійснювалось переважно за рахунок надходжень від плати за послуги, що надавалися органами ДФС згідно із законодавством, інших джерел власних надходжень, а в 2017 році – за рахунок надходжень, передбачених пунктом 11 статті 11 Закону № 1801 (табл. 3).

Таблиця 3

Показники формування у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року надходжень спеціального фондів ДФС за КПКВК 3507010 та їх використання

млн грн

Коди надходжень до спец-фонду	2016 рік			2017 рік			2018 рік		
	Затверджено зведеним кошторисом	Фактично надійшло	Касові видатки	Затверджено зведеним кошторисом	Фактично надійшло	Касові видатки	Затверджено зведеним кошторисом	Фактично надійшло	Касові видатки
25010000	594,6	554,6	572,3*	475,4	463,6	426,8	600,4	211,0	199,8
25020000	349,4	66,6	47,4	28,6	66,3	28,6	0,2	- 21,7**	0,2***
19030000	-	-	-	2 904,8	1 221,7	1 221,7	1 479,6	3,9	3,9
401201	2,5	0	0	-	-	-	-	-	-
41010600	21,7	21,0	20,6	34,2	33,3	28,1	16,9	11,8	4,1
РАЗОМ	968,2	642,2	640,3	3 443,0	1 784,8	1 705,2	2 097,2	205,0	208,0

* Касові видатки здійснювались за рахунок частини залишку коштів станом на 01.01.2016 у сумі 46 074,8 тис. гривень.

** Курсова різниця коштів, що зберігаються на валютних рахунках в АТ "Райффайзен Банк Аваль" відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 1088 "Про затвердження Державної програми розвитку транскордонного співробітництва на 2011–2015 роки".

*** Касові видатки здійснювались за рахунок частини залишку коштів станом на 01.01.2018 у сумі 268059,8 тис. гривень.

Довідково. Перелік джерел фінансування надходжень спеціального фонду кошторису, наведених в таблиці 3: **25010000** "Надходження від плати за послуги, що надаються бюджетними установами згідно з із законодавством"; **25020000** "Інші джерела власних надходжень бюджетних установ"; **19030000** "Кошти для фінансового забезпечення реалізації заходів, визначених пунктом 22 статті 14 Закону України "Про

Державний бюджет України на 2017 рік"; **41010600** "Субвенція з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів"; **401201** "Довгострокові зобов'язання".

Дані, наведені в таблиці 3, свідчать, що у **2016 та 2017 роках органами ДФС не було забезпечено надходження коштів до спеціального фонду кошторису бюджетної програми за КПКВК 3507010 у запланованих обсягах**. При цьому загальний обсяг коштів, які надійшли до спеціального фонду кошторису зазначеної бюджетної програми у 2017 році, зріс у **2,8 рази** порівняно з 2016 роком.

З метою виконання пункту 11 статті 11 Закону №1801 Кабінет Міністрів України розпорядженням від 25.01.2017 № 109-р "Деякі питання виконання пункту 11 статті 11 Закону України "Про Державний бюджет України на 2017 рік", зокрема, зобов'язав Мінфін у разі перевиконання загального обсягу митних платежів (мито, акцизний податок з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)), податок на додану вартість з ввезених на митну територію України товарів (продукції), визначеного помісячним розписом доходів загального фонду державного бюджету, подавати не пізніше 40 днів після закінчення звітного місяця Кабінетові Міністрів України проект рішення про спрямування до **10 відсотків суми такого перевиконання** на забезпечення функціонування контролюючих органів у значенні, наведеному у Податковому кодексі (у тому числі оплату праці посадових осіб і працівників).

Аудитом встановлено, що згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України, виданим на виконання пункту 11 статті 11 Закону № 1801, видатки за спеціальним фондом державного бюджету за програмою за КПКВК 3507010 збільшені Мінфіном на загальну суму **понад 2,9 млрд гривень**.

Довідково. Додаткові надходження спеціального фонду ДФС були визначені розпорядженнями Кабінету Міністрів України з питання спрямування частини суми перевиконання загального обсягу митних платежів за відповідні місяці 2017 року на забезпечення функціонування органів, які безпосередньо здійснюють митний контроль (контролюючих органів), до спеціального фонду державного бюджету за програмою за КПКВК 3507010: від 22.03.2017 № 250-р у сумі 225 351,8 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у січні 2017 року); від 31.05.2017 № 358-р – за лютий 203 743,2 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у лютому 2017 року), за березень 369 060,0 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у березні 2017 року); від 09.08.2017 № 546-р – 286 100,0 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у квітні 2017 року); від 09.08.2017 № 546-р – 421 610,2 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у травні 2017 року); від 09.08.2017 № 546-р – 346 122,5 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у червні 2017 року); від 04.10.2017 № 694-р – 178 413,9 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у липні 2017 року); від 06.12.2017 № 864-р – 28 196,9 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у серпні 2017 року); від 13.12.2017 № 891-р – 36 497,7 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у вересні 2017 року); від 20.12.2017 № 936-р – 519 269,1 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у жовтні 2017 року); від 27.12.2017 № 975-р – 290 389,7 тис. грн (9,99 відс. перевиконання у листопаді 2017 року).

Враховуючи суму, що підлягала сплаті до спеціального фонду кошторису у 2017 році, та норматив відрахування, визначений у наведених розпорядженнях Уряду (близько 10 відс. перевиконання планових показників), позапланова мобілізація до бюджету митних платежів за розрахунками становила **30,0 млрд грн (близько 10 відс. їх фактичного надходження за відповідний період (317,0 млрд гривень))**. Цей факт може свідчити про **наявні ризики умисного заниження Мінфіном планових показників надходжень митних платежів до державного бюджету на**

2017 рік з метою збільшення надходжень до спеціального фонду кошторису бюджетної програми за КПКВК 3507010 за рахунок їх перевиконання, тобто прихованого фінансування органів ДФС.

Встановлено, що ДФС забезпечила за результатами роботи в кожному місяці 2017 року перевиконання доведених індикативних показників за митними платежами, проте рішення про виділення частки позапланових надходжень приймалися Кабінетом Міністрів України із затримкою (від двох до чотирьох місяців), внаслідок чого фінансування та фактичне використання зазначених коштів розпочалося лише в червні 2017 року і протягом бюджетного року ДФС було використано лише **42,0 відс.** обсягу коштів, які повинні виділятися згідно з відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України.

Слід зазначити, що пунктом 22 статті 14 Закону № 1801 передбачено використання отриманих коштів на забезпечення функціонування контролюючих органів у значенні, наведеному в Податковому кодексі (у тому числі оплату праці посадових осіб і працівників).

Аналізом пропозицій, які надавались структурними підрозділами ДФС при формуванні бюджетного запиту, встановлено, що Департаментом митної справи зазначалося, що станом на 01.01.2016 митниці ДФС, які безпосередньо здійснюють адміністрування митних платежів, **потребували технічного обладнання на суму понад 1 519,9 млн грн** (в службовій записці наведено повний перелік та вартість необхідного обладнання), а також **проведення будівництва та реконструкції пунктів пропуску на суму 111,5 млн гривень.**

Водночас аналіз звітних даних свідчить, що **87,5 відс. (1 069,7 млн грн)** зазначених додаткових бюджетних коштів, направлених у 2017 році до спеціального фонду, **використано на виплату заробітної плати працівникам органів ДФС (КЕКВ 2100),** що дало можливість підвищити заробітну плату, за розрахунками, **в середньому на 25,5 тис. грн за рік** на кожного працівника органів ДФС (середньорічна фактична чисельність працівників органів ДФС у 2017 році становила 41 900 осіб).

Довідково. Аудитом встановлено, що середня заробітна плата в органах ДФС у 2017 році становила 10,2 тис. грн (по центральному апарату ДФС – 14,2 тис. грн, по територіальних органах ДФС – 10,1 тис. грн), у I півріччі 2018 року – 25,9 тис. грн (по центральному апарату ДФС – 43,0 тис. грн, по територіальних органах ДФС – 25,1 тис. гривень).

Крім того, **6,7 відс. (81,0 млн грн)** цих коштів було спрямовано на капітальні видатки (КЕКВ 3000), **3,2 відс. (38,7 млн грн)** – на оплату послуг (крім комунальних) (КЕКВ 2240), витрати за іншими кодами економічної класифікації видатків мали незначну питому вагу.

Згідно з поясненням, наданим ДФС, низький рівень використання бюджетних призначень за спеціальним фондом на капітальні видатки спричинений значними строками та умовами проведення процедури відкритих торгів, прийняттям Колегією при Антимонопольному комітеті України рішення про відміну процедури закупівлі частини скануючих систем стаціонарного типу, а також здійсненням підготовчих робіт (проведення технічних обстежень об'єктів, виготовлення проектно-кошторисної документації, укладення договорів тощо).

Таким чином, внаслідок неналежної організації роботи тендерних комітетів органів ДФС та незабезпечення дієвого контролю за пріоритетністю використання додатково виділених ресурсів Мінфіном, протягом 2017 року та I півріччя 2018 року не досягнуто покращення технічного забезпечення органів ДФС, насамперед митниць ДФС (митних постів, пунктів пропуску).

Водночас, за умови невизначеності чітких напрямів використання понад 2,9 млрд грн додатково залучених коштів до спеціального фонду кошторису ДФС за рахунок перевиконання планових показників з надходження до державного бюджету митних платежів, об'єктивна оцінка результатів прийнятих органами ДФС управлінських рішень щодо використання цих коштів є ускладненою. Проте той факт, що 90 відс. фактично використаних цих коштів було направлено на поточні видатки, а фінансування капітальних видатків практично не здійснювалось і понад 57 відс. бюджетних асигнувань залишились нереалізованими, свідчить про неефективність використання ДФС додатково наданих у 2017 році бюджетних ресурсів.

4. ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ

4.1. Оцінка стану організації та проведення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту

Відповідно до частини третьої статті 26 Бюджетного кодексу України розпорядники бюджетних коштів в особі їх керівників організують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення у своїх закладах.

Порядок організації та проведення внутрішнього аудиту в ДФС, її територіальних органах та підвідомчих установах затверджено наказом ДФС від 23.02.2016 № 155.

Наказами ДФС від 10.07.2015 № 488²⁶ та від 24.03.2016 № 244²⁷ "Про облікову політику Державної фіскальної служби України" (із змінами) затверджено Положення про облікову політику Державної фіскальної служби України. Для забезпечення належної організації ведення бухгалтерського обліку, складання та подання звітності ДФС видано наказ від 09.12.2015 № 973 "Про затвердження Порядку організації бухгалтерського обліку та про деякі фінансові питання".

Згідно з Положенням про облікову політику Державної фіскальної служби України територіальним органам ДФС, установам, організаціям та закладам, які належать до сфери управління ДФС, при формуванні облікової політики, а також змін до неї необхідно застосовувати єдині підходи до облікової політики, встановлені цим Положенням, та подавати розпорядчі документи про облікову політику, а також про зміни до неї на погодження органам ДФС вищого рівня за відомчою підпорядкованістю, погоджувати

²⁶ Чинний з 10.07.2015 по 24.03.2016 (втратив чинність згідно з наказом від 24.03.2016 № 244).

²⁷ Чинний з 24.03.2016.

розпорядчі документи про облікову політику, а також зміни до неї для розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Водночас внутрішніми аудитами, проведеними ДФС в територіальних органах, встановлені випадки непогодження з ДФС розпорядчих документів щодо облікової політики та змін до них. Зокрема, такі порушення встановлені в Київській міській митниці ДФС, Київській митниці ДФС, Чернівецькій митниці ДФС, Чернігівській митниці ДФС, ГУ ДФС у Закарпатській області, ГУ ДФС у Полтавській області.

Протягом періоду, що підлягав аудиту, функції та процедури щодо здійснення внутрішнього аудиту та контролю за додержанням вимог законодавства і виконанням службових, посадових обов'язків у ДФС, її територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери її управління, покладалися на Департамент внутрішнього аудиту²⁸.

На виконання вимог постанов № 296 та № 297 наказом ДФС від 06.06.2018 № 356 "Про внесення змін до окремих наказів" введено в дію зміни до структур головних управлінь ДФС в областях, м. Києві, Офісу ВПП, якими ліквідовано в цих територіальних органах підрозділи внутрішнього аудиту, що пов'язано з об'єднанням ДПІ з головними управліннями.

Внаслідок реорганізації кількість підрозділів органів ДФС, на які покладались повноваження проведення внутрішнього аудиту, зменшилась з **27 у 2016 році до 2 у 2018 році**, а кількість штатних одиниць, на яких покладались функції проведення внутрішнього аудиту, – з **121 штатної одиниці у 2016 році до 53 штатних одиниць у 2018 році**, тобто у **2,3 рази**.

Довідково. У структурі ДФС, ГУ ДФС в областях, м. Києві та Офісу ВПП у 2016 році функціонувало 27 підрозділів внутрішнього аудиту (департамент в апараті ДФС – 1; управління в територіальних органах – 6; відділи в територіальних органах – 11; сектори в територіальних органах – 8; бюджетна установа – 1), у 2017 – 28 (департамент в апараті ДФС – 1; управління в територіальних органах – 8; відділи в територіальних органах – 12; сектори в територіальних органах – 6; бюджетна установа – 1), у 2018 – 2 підрозділи (департамент в апараті ДФС – 1; бюджетна установа – 1).

Аудитом встановлено, що у 2016 році та I півріччі 2018 року підрозділами внутрішнього аудиту та контролю органів ДФС забезпечено виконання планових завдань з проведення контрольних заходів, у 2017 році планові завдання виконано на 99,1 відс. через продовження терміну проведення одного контрольного заходу.

У 2016 році заходами внутрішнього аудиту було охоплено 151 установу, або 21,4 відс. загальної кількості об'єктів аудиту, включених до бази даних внутрішнього аудиту (705 установ), у 2017 році – 139 установ, або 19,7 відс. загальної кількості об'єктів аудиту (707 установ), протягом I півріччя 2018 року – 72 установи, або 13,3 відс. загальної кількості об'єктів аудиту (540 установ).

При цьому майже в усіх територіальних органах, підприємствах, установах та організаціях, що належать до сфери управління органів ДФС, охоплених контрольними заходами у періоді, що досліджувався, підрозділами внутрішнього аудиту та контролю органів ДФС були виявлені

²⁸ Положення про Департамент внутрішнього аудиту Державної фіскальної служби України затверджено наказом ДФС від 06.05.2016 № 417.

порушення законодавства при використанні бюджетних коштів (у 2016 році в 97,4 відс. перевірених установ, 2017 році – 98,6 відс., I півріччі 2018 року – 100 відсотках).

Встановлено, що структурними підрозділами внутрішнього аудиту та контролю органів ДФС не забезпечено належного контролю за об'єктами аудиту у частині усунення порушень, виявлених під час контрольних заходів. Як наслідок, у 2016 році питома вага сум за усуненими порушеннями, що не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, становила тільки 19,4 відс., у 2017 році питома вага сум за усуненими порушеннями, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів, – 33,9 відс., протягом I півріччя 2018 питома вага сум за усуненими зазначеними порушеннями – 0,25 та 4,9 відс. відповідно (табл. 4).

Таблиця 4

Результати внутрішніх аудитів (планових і позапланових), проведених підрозділами внутрішнього аудиту та контролю органів ДФС у 2016–2017 роках та I півріччі 2018 року

Показник	Нефінансові порушення		Порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів		Порушення, що не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів	
	к-сть	сума	к-сть	сума	к-сть	сума
2016 рік						
Результати перевірок	513	363	1 225,8	69	22 387,5	
Усунено порушень	408	339	992,1	57	4 333,5	
Не усунено порушень	105	24	233,7	12	18 054,0	
Питома вага усунених порушень	79,5	93,4	80,9	82,6	19,4	
2017 рік						
Результати перевірок	646	185	2 258,9	57	13 447,5	
Усунено порушень	465	171	765,3	32	12 808,8	
Не усунено порушень	181	14	1 493,6	25	638,8	
Питома вага усунених порушень	72,0	92,4	33,9	56,1	95,2	
I півріччя 2018 року						
Результати перевірок	403	29	3 453,5	20	182 940,9	
Усунено порушень	233	21	168,6	5	458,3	
Не усунено порушень	170	8	3 284,8	15	182 482,7	
Питома вага усунених порушень	57,8	72,4	4,9	25,0	0,25	

Довідково. Інформація в таблиці 4 наведена на підставі даних звітів 1-ДВА, які формуються за півріччя та рік відповідно до наказу Міністерства внутрішніх справ від 27.03.2014 № 347, зареєстрованого в Міністерстві юстиції 11.04.2014 за № 410/25187 "Про затвердження форми звітності № 1-ДВА (піврічна) "Звіт (зведений звіт) про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади, в Раді міністрів Автономної Республіки Крим, в обласній, Київській або Севастопольській міській державній адміністрації" та інструкції про її складання та подання".

За результатами вибіркового аналізу матеріалів внутрішніх аудитів, проведених ДФС, встановлено такі основні порушення: порушення при нарахуванні та виплат заробітної плати; неправомірні витрати на розрахунки з

підзвітними особами, на комунальні послуги та послуги зв'язку; несвоєчасне перерахування орендарями орендної плати та ненарахування пені; неправомірне списання палива для службових автомобілів; невідображення на позабалансових рахунках бухгалтерського обліку нерухомого майна, яке передано на баланс ДФС, але фактично перебуває в оперативному користуванні ГУ та митниць ДФС; реалізація митницями конфіскованого майна за ціною нижче його митної вартості; недотримання вимог щодо місця зберігання наркотичних засобів; непроведення інвентаризації майна при звільненні матеріально відповідальних осіб; зайве витрачання бюджетних коштів на поточний ремонт адміністративних приміщень; непроведення списання з позабалансового рахунка простроченої безнадійної дебіторської заборгованості; порушення вимог законодавства при проведенні закупівель.

Так, за результатами внутрішнього аудиту, проведеного Департаментом внутрішнього аудиту в Одеській митниці ДФС за період з 01.10.2015 по 25.03.2016, встановлено, що при здійсненні заходів, пов'язаних із придбанням та впровадженням інтегрованої митної інформаційної системи ASYCUDA-World (далі – ІС АW), **не забезпечено належної організації фінансово-господарської діяльності з освоєння коштів для впровадження зазначеної системи, що призвело до бюджетного правопорушення, внаслідок якого в Одеській митниці ДФС виникли небюджетні зобов'язання на суму 17 500,0 тис. гривень.** Крім того, згідно з висновками Департаменту внутрішнього аудиту закупівлі проведено з порушеннями порядку організації договірної роботи (підготовки, візування, підписання, реєстрації та збереження документів (відсутність оригіналу договору)), що є ознакою службового підроблення документа. Водночас встановлено, що впровадження ІС АW є втручанням у діяльність ДФС, що може призвести до порушення цілісності інформації, яка використовується при митному оформленні та контролі, унеможливить її захист від втрати та знищення, обов'язок забезпечувати які покладено на ДФС.

Довідково. Згідно з інформацією ДФС, про негативні наслідки впровадження ІС АW вказано країнами Європейського Союзу, які відмовились від такої системи використання (Латвія, Литва, Румунія та Словаччина) у зв'язку із проблемними питаннями, пов'язаними з інституційною неможливістю її супроводження та безпекою.

При цьому надані Департаментом внутрішнього аудиту рекомендації, були направлені лише на приведення у відповідність бухгалтерського обліку та удосконалення діючої автоматизованої системи митного оформлення "Інспектор".

Таким чином, внутрішніми розпорядчими документами ДФС визначено систему внутрішнього контролю та облікову політику в ДФС, що створювало правову основу для надання керівництву Служби неупередженої інформації з проблемних питань для подальшого прийняття відповідних управлінських рішень, зменшення ризиків неефективного використання бюджетних коштів на забезпечення функціонування органів ДФС.

Разом з тим результати внутрішнього контролю та аудиту засвідчили неналежне дотримання вимог бюджетного законодавства та законодавства з питань ведення бухгалтерського обліку територіальними органами ДФС, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери управління ДФС. Крім того, підрозділами

внутрішнього аудиту органів ДФС не забезпечено дієвого контролю за вжиттям об'єктами аудиту ефективних заходів для усунення фінансових порушень, виявлених за результатами внутрішнього аудиту.

4.2. Оцінка стану виконання повноважень органами Державної фіскальної служби України щодо забезпечення надходжень до бюджету

Як засвідчили результати аудиту, органами ДФС виконано доведені Мінфіном індикативні показники із забезпечення надходжень до державного бюджету у 2016 році на **100,7 відс.**, у 2017 – на **100,6 відс.**, що дало можливість за два роки додатково мобілізувати до державного бюджету майже **7,2 млрд гривень**. Проте, враховуючи, що у 2017 році позапланова мобілізація до бюджету митних платежів становила **30,0 млрд грн**, існують ризики умисного заниження Мінфіном планових показників надходжень митних платежів до державного бюджету на **2017 рік** з метою збільшення надходжень до спеціального фонду кошторису бюджетної програми за **КПКВК 3507010** за рахунок їх перевиконання.

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**.

Аналіз засвідчив, що на кожну гривню, виділену із державного бюджету на утримання органів ДФС, ними забезпечено мобілізацію до бюджетів всіх рівнів **110,4 грн** у 2016 році, **102,7 грн** у 2017 році. Отже, продуктивність роботи органів ДФС щодо забезпечення надходжень до бюджету у **2017 році** знизилася на **7 відс. порівняно з 2016 роком**. У I півріччі 2018 року цей показник становив **108,9 грн**, проте підвищення показника продуктивності відбулося переважно за рахунок того, що у зазначений період органами ДФС було **фактично використано лише 32,6 відс. обсягів фінансування на 2018 рік**.

За період, що перевірявся, органами ДФС проведено **85 607 перевірок**, за результатами яких **донараховано** грошових зобов'язань **77,6 млрд грн** (2016 рік – 28,4 млрд грн, 2017 рік – 26,6 млрд грн, I півріччя 2018 року – 22,6 млрд гривень). Із донарахованих органами ДФС сум узгоджено платниками податків **30,6 млрд грн**, або **39,4 відс.** (2016 рік – 6,3 млрд грн, або 22,2 відс., 2017 рік – 16,4 млрд грн, або 61,7 відс., I півріччя 2018 року – 7,9 млрд грн, або 35,0 відс.), а сплачено до бюджету тільки **9,5 млрд грн**, або **12,2 відс.** донарахованих органами ДФС грошових зобов'язань (2016 рік – 3,2 млрд грн, або 11,3 відс., 2017 рік – 5,1 млрд грн, або 19,2 відс., I півріччя 2018 року – 1,2 млрд грн або 5,3 відсотка).

Аудитом встановлено, що діяльність органів ДФС щодо скорочення податкового боргу не забезпечила його реального зменшення, а навпаки, **борг зріс**. Так, податковий борг до державного бюджету становив на 01.01.2016 **56,9 млрд грн**, 01.01.2017 – **69,1 млрд грн**, 01.01.2018 – **91,4 млрд грн**, 01.07.2018 – **95,7 млрд грн**, тобто у періоді, що перевірявся, має місце тенденція до збільшення податкового боргу на **38,8 млрд грн**, або на **72,2 відсотка**. Разом з тим, як і в попередні роки, одним з основних заходів, спрямованих на погашення податкового боргу, залишалось його списання. За період, що перевірявся, **списано податкового боргу** станом на 01.07.2018 на загальну суму

20,4 млрд грн, а розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань, надані платникам податків, становлять 3,1 млрд гривень.

Зазначене свідчить як про недостатність та неефективність вжитих ДФС заходів, спрямованих на погашення податкового боргу, так і про пріоритетність таких заходів регулювання податкового боргу, як списання та розстрочення (відстрочення) сплати податків, зборів та митних платежів до державного бюджету.

Разом з тим залишаються значними суми переоплат до державного бюджету податків (зборів). Протягом періоду, що перевірявся, переоплата зросла на **1,6 млрд грн, або 4,5 відс.** (з **36,4 станом на 01.01.2016 до 38,0 млрд грн станом на 01.01.2018**). На **01.07.2018** сума переоплат податків (зборів) до державного бюджету становила **32,9 млрд гривень**. Таке масштабне вилучення обігових коштів негативно впливає на фінансове становище суб'єктів господарювання та зменшує джерела надходжень до державного бюджету у майбутніх періодах.

Одним із критеріїв, що свідчить про якість контрольної роботи, є результати адміністративного та судового оскарження платниками податків податкових повідомлень-рішень та інших вимог контролюючих органів. Аудитом встановлено, що **на етапі адміністративного оскарження платниками податків податкових повідомлень-рішень переважна більшість рішень приймалась на користь контролюючих органів.**

Водночас при судовому оскарженні платниками податків податкових повідомлень-рішень спостерігалась протилежна ситуація. Всього 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 (відмінено сплату до бюджету **51,8 млрд грн** грошових зобов'язань, донарахованих органами ДФС).

Аудит засвідчив, що органами ДФС у періоді, що досліджувався, не досягнуто суттєвого покращення діяльності із забезпечення надходжень до державного бюджету. Незважаючи на перевиконання планових завдань щодо забезпечення надходжень до зведеного бюджету України у **2016 і 2017 роках, продуктивність роботи органів ДФС у цьому напрямі у 2017 році знизилася на 7 відс. порівняно з 2016 роком.** Різкого зростання податкового боргу не вдалось уникнути навіть за рахунок списання та надання розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань та податкового боргу. Як наслідок, за період, що перевірявся, податковий борг зріс на **72 відсотки**. Залишається невирішеною проблема зменшення сум переоплат до державного бюджету, що збільшує ризики виконання планових показників бюджету в наступних роках.

Результати розгляду податкових і митних спорів між платниками податків та органами ДФС свідчать про неналежну якість контрольно-перевірочної роботи та матеріалів, підготовлених за підсумками цих перевірок, що призводить до сплати за рахунок державного бюджету значних сум судового збору та ухвалення судами більшості рішень на користь платників податків.

ВИСНОВКИ

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 необгрунтованого 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 посилання 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 ризику 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 фіскальної 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 доведени 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.

ПРОПОЗИЦІЇ

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

2. 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)".

3. 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.

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

Член Рахункової палати

Ц. Г. Огонь

**Структура видатків на утримання органів ДФС за КПКВК 3507010
протягом 2016–2017 та I півріччя 2018 року у розрізі КЕКВ**

КЕКВ	Показники		2016 рік		2017 рік		I півріччя 2018 року	
			тис. грн	питома вага (%)	тис. грн	питома вага (%)	тис. грн	питома вага (%)
2111	Заробітна плата	ЗФ	3 012 030,3	56,0	3 605 887,8	55,6	2 458 682,2	60,8
		СФ	0,0	0,0	824 232,7	48,3	0,0	0,0
		Всього	3 012 030,3	50,1	4 430 120,5	54,1	2 458 682,2	57,8
2112	Грошове забезпечення військовослужбовців	ЗФ	456 282,4	8,5	566 092,3	8,7	333 566,0	8,2
		СФ	0,0	0,0	56 718,6	3,3	0,0	0,0
		Всього	456 282,4	7,6	622 810,9	7,6	333 566,0	7,8
2120	Нарахування на оплату праці	ЗФ	730 313,8	13,6	895 945,8	13,8	603 892,0	14,9
		СФ	0,0	0,0	188 722,8	11,1	0,0	0,0
		Всього	730 313,8	12,1	1 084 668,6	13,2	603 892,0	14,2
2210	Предмети, матеріали, обладнання тощо	ЗФ	23 761,9	0,4	31 123,5	0,5	48 716,3	1,2
		СФ	559 584,2	87,4	442 130,6	25,9	196 173,1	94,3
		Всього	583 346,1	9,7	473 254,1	5,8	244 889,4	5,8
2220	Медикаменти та перев'язувальні матеріали	ЗФ	583,1	0,0	529,1	0,0	110,7	0,0
		СФ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Всього	583,1	0,0	529,1	0,0	110,7	0,0
2230	Продукти харчування	ЗФ	111,1	0,0	80,5	0,0	49,8	0,0
		СФ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Всього	111,1	0,0	80,5	0,0	49,8	0,0
2240	Оплата послуг (крім комунальних)	ЗФ	133 371,8	2,5	145 650,5	2,2	51 406,6	1,3
		СФ	16 749,3	2,6	51 506,4	3,0	4 867,5	2,3
		Всього	150 121,1	2,5	197 156,9	2,4	56 274,1	1,3
2250	Видатки на відрядження	ЗФ	20 237,9	0,4	18 796,9	0,3	10 339,9	0,3
		СФ	199,5	0,0	13 655,4	0,8	3 718,7	1,8
		Всього	20 437,4	0,3	32 452,3	0,4	14 058,6	0,3
2270	Оплата комунальних послуг та енергоносіїв	ЗФ	236 104,5	4,4	251 411,5	3,9	126 750,6	3,1
		СФ	785,9	0,1	3 745,1	0,2	63,9	0,0
		Всього	236 890,4	3,9	255 156,6	3,1	126 814,5	3,0
2282	Окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не віднесених до заходів розвитку	ЗФ	56,6	0,0	59,5	0,0	1,4	0,0
		СФ	60,5	0,0	349,1	0,0	54,3	0,0
		Всього	117,1	0,0	408,6	0,0	55,7	0,0
2600	Поточні трансферти	ЗФ	2 071,2	0,0	2 103,1	0,0	810,6	0,0
		СФ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
		Всього	2 071,2	0,0	2 103,1	0,0	810,6	0,0
2700	Соціальне забезпечення	ЗФ	6 722,9	0,1	7 564,8	0,1	1 904,8	0,0
		СФ	0,0	0,0	0,0	0,0	5,6	0,0
		Всього	6 722,9	0,1	7 564,8	0,1	1 910,4	0,0
2800	Інші поточні видатки	ЗФ	711 120,3	13,2	831 311,1	12,8	401 997,8	9,9
		СФ	2 892,0	0,5	1 113,1	0,1	372,7	0,2
		Всього	714 012,3	11,9	832 424,2	10,2	402 370,5	9,5
3000	Капітальні видатки	ЗФ	44 726,6	0,8	128 854,5	2,0	6 575,8	0,2
		СФ	60 023,7	9,4	123 019,6	7,2	2 735,5	1,3
		Всього	104 750,3	1,7	251 874,1	3,1	9 311,3	0,2
РАЗОМ		ЗФ	5 377 494,4	89,4	6 485 410,9	79,2	4 044 804,5	95,1
		СФ	640 295,0	10,6	1 705 193,3	20,8	207 991,3	4,9
		6 017 789,4	×	8 190 604,2	×	4 252 795,8	×	