



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

Київ

від 21 червня 2022 року № 12-2

Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності забезпечення податковими органами застосування і своєчасності стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) і пені до державного бюджету

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності забезпечення податковими органами застосування і своєчасності стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) і пені до державного бюджету.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Протягом 2019–2021 років Державною фіскальною службою України (далі – ДФС), Державною податковою службою України (далі – ДПС) не забезпечено дієвого контролю за обґрунтованістю застосування (нарахування) та стягнення (сплати) до державного бюджету штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) (далі – штрафні санкції) і пені при виявленні фактів податкових правопорушень, відповідальність за які встановлено Податковим кодексом України (далі – Податковий кодекс). Існуючий механізм стягнення штрафних санкцій і нарахування пені залишається неефективним та не гарантує фінансової дисципліни в Україні. Як наслідок, державним бюджетом недоотримано 29,6 млрд грн, з яких 8,1 млрд грн узгоджені з платниками податків.

Так, із застосованих територіальними органами ДПС (ДФС) за результатами камеральних, документальних та фактичних перевірок 39,7 млрд грн штрафних санкцій до державного бюджету надійшло лише 10 млрд грн (25,2 відсотка).

Міністерством фінансів України (далі – Мінфін) і ДПС не узгоджено з вимогами Податкового кодексу окремі нормативно-правові акти, що негативно вплинуло на ефективність податкового контролю за застосуванням штрафних санкцій за податкові правопорушення та надходження відповідних коштів до державного бюджету, зокрема:

Мінфіном не приведено у відповідність із нормами статті 124 Податкового кодексу податкове повідомлення-рішення (далі – ППР) за формою „Ш” у частині розмірів штрафних санкцій за порушення правил сплати

(перерахування) грошового зобов'язання: **не відображено штрафних санкцій у розмірі 5 і 25 відсотків;**

ДПС не запроваджено ведення Єдиного реєстру податкових повідомлень-рішень контролюючих органів, надісланих (вручених) платникам податків.

1.1. ДПС (ДФС) не забезпечено належної організації та проведення її територіальними органами камеральних перевірок. Як наслідок, при збільшенні у 2020 році порівняно з 2019 роком рівня узгодженості з 53,6 до 81,6 відс. та сплати з 63,8 до 75,9 відс. у 2021 році цей рівень знизився до 40,8 і 21,1 відс. відповідно, **до державного бюджету не надійшло 3,8 млрд грн узгоджених сум штрафних санкцій.**

1.2. За результатами документальних перевірок протягом 2019–2021 років **при збільшенні** донарахованих сум штрафних санкцій **майже в 11 разів рівень узгодженості з платниками податків знизився з 35,2 до 17,9 відсотка.** Оскільки ДПС не володіє інформацією щодо сум надходжень застосованих штрафних санкцій, а питома вага штрафних санкцій становить 17 відс. у загальній сумі донарахованих грошових зобов'язань, сума недонадходжень, за розрахунками, – майже 4 млрд гривень.

Низький рівень забезпечення стягнення узгоджених сум штрафних санкцій (10,6 відс.), застосованих протягом 2019–2021 років за результатами фактичних перевірок правил обліку, виробництва та обігу пального або спирту етилового на акцизних складах. **До державного бюджету не надійшло 195 млн гривень.**

1.3. ДПС (ДФС) не забезпечено вжиття її територіальними органами ефективних заходів щодо погашення податкового боргу. Як наслідок, протягом 2019–2021 років **податковий борг, який виник через несплату штрафних санкцій, зріс на 25 відс., у результаті списання податкового боргу до державного бюджету не надійшло 6 551,5 млн гривень.**

1.4. Унаслідок незабезпечення ДПС (ДФС) в ІТС „Податковий блок” формування звітної інформації про застосовані (нараховані) та сплачені (стягнуті) до державного бюджету штрафні санкції і пеню за видами правопорушень та в розрізі податків і платежів на рівні ДПС (ДФС) такі санкції не обліковуються. Зазначене призводить до втрати контролю за виконанням повноважень територіальними органами ДПС (ДФС) у частині повноти нарахування та своєчасності стягнення штрафних санкцій і пені до державного бюджету.

Так, ДПС не володіє інформацією щодо:

сум застосованих штрафних санкцій, визначених статтями 117, 121, 125¹, 126 (до 01.01.2021 – стаття 128) Податкового кодексу. Водночас за результатами проведених Рахунковою палатою аудиту у територіальних органах ДПС та узагальнення отриманої на запити Рахункової палати інформації встановлено застосування територіальними органами ДПС штрафних санкцій за зазначеними статтями Податкового кодексу в сумі 108 млн грн, з яких узгоджено 75,8 млн грн, стягнуто до бюджету 49,6 млн грн;

сплати нарахованих сум пені, рівень якої в окремих територіальних органах ДПС є низьким (Головне управління (далі – ГУ) ДПС у Львівській

області – 46,3 відс., ГУ ДПС в Одеській області – 16,4 відс., в ГУ ДПС у м. Києві – 22,2 відсотка). **Через недостатню результативність контролю в частині нарахування та сплати пені ГУ ДПС в Одеській області не забезпечено протягом 2019–2021 років 49,3 млн грн надходжень до державного бюджету;**

суми адміністративних штрафів за кодом класифікації доходів бюджету 21081100 „Адміністративні штрафи та інші санкції” (далі – ККДБ 21081100), застосованих територіальними органами ДПС (ДФС).

1.5. ДПС не забезпечено вжиття заходів щодо адаптації ІТС „Податковий блок” до змін Податкового кодексу, що призвело до недотримання податковими органами положень чинного законодавства в частині застосування штрафних санкцій за порушення термінів сплати та нарахування пені:

при автоматичному складанні ППР за формою „Ш” штрафні санкції за порушення правил сплати (перерахування) грошового зобов’язання розраховуються у розмірах, які визначені статтею 126 Податкового кодексу та діяли до 01.01.2021;

пеня на суму грошового зобов’язання, визначеного контролюючим органом, в інтегрованій картці платника податку нараховується відповідно до вимог пункту 129.4 статті 129 Податкового кодексу, які діяли до 01.01.2017.

Аудит засвідчив, що станом на 01.12.2021 сума розрахованих в ІТС „Податковий блок” та не застосованих до платників податків штрафних санкцій відповідно до статті 124 Податкового кодексу в ГУ ДПС у Вінницькій, Львівській і Київській областях, м. Києві та Центральному міжрегіональному управлінні (далі – МУ) ДПС по роботі з великими платниками податків (далі – ВПП) становила майже 600 млн гривень.

Крім того, в ІТС „Податковий блок” технічно унеможливлено автоматичне формування територіальними органами ДПС відомостей про залишки незастосованих штрафних санкцій за порушення строків реєстрації податкових накладних (стаття 120¹ Податкового кодексу), а також ППР за формами „Р”, „Д”, „В1”, „С”, „ПС”, „ПН”, які приймаються за результатами документальних та фактичних перевірок, що негативно впливає на ефективність контролю за застосуванням і стягненням штрафних санкцій.

Встановлено, що Мінфіном і ДФС не забезпечено належного виконання окремих рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати, наданих за результатами аудиту ефективності забезпечення органами Державної фіскальної служби повноти та своєчасності сплати (стягнення) штрафних санкцій і пені до державного бюджету (рішення Рахункової палати від 16.06.2016 № 12-7). Як наслідок, значну частину проблемних питань, пов’язаних із повнотою застосування та своєчасністю стягнення штрафних санкцій і пені до державного бюджету, не вирішено.

3. Нормативно-правову базу, яка визначає правові засади застосування податковими органами штрафних санкцій і пені за порушення платниками податків чинного законодавства, загалом сформовано. Однак окремі вимоги нормативно-правових та

розпорядчих актів потребують удосконалення, узгодження з чинним законодавством.

У зв'язку зі змінами, внесеними Законом України від 16.01.2020 № 466 „Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві” до статті 109 Податкового кодексу, необхідною умовою притягнення особи (платника податків) до фінансової відповідальності є встановлення контролюючими органами її вини. При цьому **Податковий кодекс не містить визначення поняття „вина” та її форми.**

Жодним нормативно-правовим (організаційно-розпорядчим) актом Мінфіну не визначено переліку відповідності видів застосованих податковими органами інших санкцій (штрафів) за видами правопорушень, передбачених законодавством України, які повинні обліковуватися за ККДБ 21081100 „Адміністративні штрафи та інші санкції”.

Потребують узгодження з нормами чинного законодавства також Методичні рекомендації щодо організації та проведення камеральних перевірок податкової звітності, затверджені наказом Міністерства доходів і зборів України від 14.06.2013 № 165, якими керуються територіальні органи ДПС, зокрема, в частині визначення алгоритму проведення камеральних перевірок, предметом яких є своєчасність реєстрації податкових накладних та/або розрахунків коригування до податкових накладних у Єдиному реєстрі податкових накладних (далі – ЄРПН), виправлення помилок у податкових накладних, своєчасність сплати узгодженої суми податкового (грошового) зобов'язання, визначення пріоритетів щодо першочерговості проведення вказаних перевірок залежно від суми та ризиків і з урахуванням термінів, встановлених Податковим кодексом.

4. Внаслідок неефективного контролю ДПС (ДФС) не забезпечено належного виконання повноважень її територіальними органами в частині організації та проведення камеральних та документальних перевірок, що призвело до низької результативності контрольно-перевірочної роботи і недонадходжень до державного бюджету.

4.1. Аудитом встановлено недотримання окремими територіальними органами ДПС вимог Податкового кодексу в частині проведення камеральних перевірок, зокрема:

ГУ ДПС (ДФС) у Вінницькій (338 випадків) та Харківській (450 випадків) областях, Північним МУ ДПС по роботі з ВПП (6 випадків) **не проведено камеральних перевірок та не застосовано штрафних санкцій** за порушення граничних строків подання податкової та іншої звітності. Як наслідок, **державним бюджетом, за розрахунками, недоотримано 623,2 тис. гривень.** Під час проведення аудиту зазначеними територіальними органами ДПС здійснено камеральні перевірки податкової звітності відповідних підприємств, за результатами яких складено акти;

ГУ ДПС (ДФС) у Харківській області у 43 випадках за несвоєчасне

подання податкової звітності **штрафні санкції занижено** (510 грн замість 1020 гривень). Як наслідок, **державним бюджетом**, за розрахунками, **недоотримано 21,9 тис. грн;**

ГУ ДПС (ДФС) у Вінницькій області за порушення строків реєстрації податкової накладної та/або розрахунку коригування в ЄРПН **не застосовано**, за розрахунками, **3 857,4 тис. грн штрафних санкцій**, у тому числі 325,3 тис. грн, термін застосування яких минув, а **внаслідок незастосування** протягом 2019–2020 років **штрафних санкцій** до 115 платників за фактами **несвоєчасної сплати узгодженої суми податкового (грошового) зобов'язання з ПДВ та з урахуванням зменшення вдвічі розміру штрафних санкцій** (з 01.01.2021) **державним бюджетом втрачено**, за розрахунками, **197,9 тис. грн доходів.**

4.2. ГУ ДПС у Дніпропетровській області протягом 2019–2021 років **не забезпечено стовідсоткового виконання планів-графіків проведення документальних планових перевірок платників податків.**

Крім того, встановлено **низький рівень охоплення** ГУ ДПС у Дніпропетровській області **документальними перевірками страхових компаній та інших платників податків**, одним із видів діяльності яких є пенсійне забезпечення, щодо дотримання ними вимог договорів довгострокового страхування життя чи договорів страхування в межах недержавного пенсійного забезпечення, **що негативно впливає на фінансову дисципліну платників податків.**

4.3. **Територіальними органами ДПС (ДФС) не забезпечено проведення перевірок за фактами несвоєчасного подання** у 2019–2021 роках банками та іншими фінансовими установами **майже 32 тис. повідомлень** про відкриття/закриття рахунків платників податків. Як наслідок, **сума незастосованих штрафних санкцій**, за розрахунками, **становить 21,8 млн гривень.**

4.4. **Територіальними органами ДПС (ДФС) не вжито ефективних заходів щодо стягнення застосованих 96,4 млн грн** (у тому числі 76,7 млн грн узгоджених) **штрафних санкцій за фактами відчуження платниками податків майна**, що перебуває в податковій заставі, без попередньої згоди контролюючих органів.

Встановлено **низький рівень проведення** протягом 2019–10 місяців 2021 року (27,3, 0,9 і 18,6 відс. відповідно) **податковими керуючими** ГУ ДПС (ДФС) у Дніпропетровській області **перевірок стану збереження майна юридичних осіб**, яке перебуває в податковій заставі (в середньому охоплено менше ніж **38,7 відс. заставного майна**).

5. ДПС (ДФС) не забезпечено контролю за станом нарахування та сплатою платниками податків пені, що призвело до **низького рівня її погашення та недонадходжень доходів до державного бюджету.**

Аудитом встановлено вісім випадків **недекларування та несплати пені сімома платниками** Вінницької області **при самотійному виправленні помилок** шляхом подання уточнюючих розрахунків з податку на прибуток. Як наслідок, **бюджетом недоотримано**, за розрахунками, **7,6 тис. гривень.**

Під час проведення аудиту чотирма платниками подано уточнюючі декларації та задекларовано 4,7 тис. грн пені, які сплачено.

6. Неякісна підготовка та оформлення матеріалів перевірок, неналежне обґрунтування змісту порушень призвели до:

збільшення при адміністративному оскарженні частки скасованих (повністю та частково) ППР з 17,8 (2019 рік) до 32,2 відс. (2021 рік) ;

прийняття судами остаточних рішень за 57,7 відс. справ та 65,4 відс. суми позовів про скасування ППР на користь платників податків.

Крім того, встановлено, що **через відсутність коштів на сплату судового збору** ГУ ДПС у Львівській області **не оскаржено рішень судів** попередніх інстанцій, прийнятих на користь платників податків, якими скасовано **11,2 млн грн** штрафних санкцій, застосованих контролюючим органом відповідно до пункту 120¹.2 статті 120¹ Податкового кодексу.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності забезпечення податковими органами застосування і своєчасності стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) і пені до державного бюджету затвердити.

2. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності забезпечення податковими органами застосування і своєчасності стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) і пені до державного бюджету надіслати Верховній Раді України протягом 15 днів з дня затвердження.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності забезпечення податковими органами застосування і своєчасності стягнення сум штрафних (фінансових) санкцій (штрафів) і пені до державного бюджету надіслати Кабінету Міністрів України.

4. Рішення Рахункової палати надіслати Мінфіну і рекомендувати:

вжити заходів щодо узгодження ППР за формою „Ш” з нормами статті 124 Податкового кодексу в частині її доповнення позиціями застосування штрафних санкцій за порушення правил сплати (перерахування) грошового зобов'язання у розмірах 5 і 25 відсотків;

спільно з ДПС розглянути питання доцільності внесення змін до Класифікації доходів бюджету, затвердженої наказом Мінфіну від 14.01.2011 № 11 „Про бюджетну класифікацію”, в частині доповнення новою позицією для обліку надходжень застосованих податковими органами інших санкцій (штрафів) за податкові правопорушення визначені, зокрема, статтями 116, 117, 118, 119, 119¹, 120, 121, 123¹ і 126 Податкового кодексу;

розглянути питання внесення змін до Методичних рекомендацій щодо організації та проведення камеральних перевірок податкової звітності в частині визначення алгоритму проведення таких перевірок, предметом яких є, зокрема, своєчасність реєстрації податкових накладних та/або розрахунків коригування до податкових накладних у ЄРПН, виправлення помилок у

податкових накладних, а також пріоритетів першочерговості проведення вказаних перевірок з урахуванням термінів, встановлених Податковим кодексом.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній податковій службі України і рекомендувати:

розглянути результати аудиту, розробити та вжити невідкладних заходів для усунення виявлених порушень;

прискорити запровадження відповідно до статті 58 Податкового кодексу ведення Єдиного реєстру податкових повідомлень-рішень контролюючих органів, надісланих (вручених) платникам податків;

у межах реалізації податкової реформи при розробленні пропозицій щодо удосконалення актів чинного законодавства розглянути питання уніфікації застосування до платників податків штрафних санкцій за порушення законів з оподаткування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи;

розробити та запровадити в ІТС „Податковий блок” формування звітної інформації про застосовані (нараховані) і сплачені до державного бюджету штрафні санкції і пеню в розрізі податків і зборів та інші штрафи, застосовані (нараховані) територіальними органами ДПС за встановлені правопорушення податкового чи іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на контролюючі органи;

внести зміни до ІТС „Податковий блок” з метою складання ППР автоматично та відповідно до чинних норм податкового законодавства;

забезпечити поліпшення якості та ефективності контрольно-перевірочної роботи територіальних органів ДПС у частині обґрунтованості застосування, повноти і своєчасності стягнення до державного бюджету штрафних санкцій і пені при виявленні податкових правопорушень.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати головним управлінням ДПС у Вінницькій, Дніпропетровській, Київській, Львівській, Одеській та Харківській областях, м. Києві, Центральному та Північному МУ ДПС по роботі з ВПП і рекомендувати вжити заходів за результатами розгляду цього рішення.

7. Рішення Рахункової палати і Звіт оприлюднити на офіційному вебсайті Рахункової палати.

8. Члену Рахункової палати Цезарю Огню забезпечити надсилання до Верховної Ради України інформації про стан виконання об'єктами контролю цього рішення Рахункової палати протягом 45 днів з дня отримання інформації від об'єктів контролю.

9. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Цезаря Огня.

Голова Рахункової палати

Валерій ПАЦКАН