



# РАХУНКОВА ПАЛАТА

## РІШЕННЯ

від 1 грудня 2015 року № 10-6

м. Київ

### **Про результати аналізу стану виконання повноважень органами виконавчої влади щодо повноти обліку платників податків**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” розглянуто Звіт про результати аналізу стану виконання повноважень органами виконавчої влади щодо повноти обліку платників податків. За результатами розгляду Рахункова палата

### **ВСТАНОВИЛА:**

1. Запроваджена у 2006 році система взяття на облік юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців (далі – ФОП) як платників податків за принципом організаційної єдності реєстраційних процедур та подальше її вдосконалення шляхом спрощення умов реєстрації, прискорення електронного обміну інформацією щодо такої реєстрації між органами виконавчої влади, запровадження витягу з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (далі – ЄДР) як єдиного документа, що підтверджує державну реєстрацію та взяття на облік в контролюючих органах як платника податків, забезпечили скорочення термінів реєстрації бізнесу в цілому.

Встановлено, що протягом 2013–2014 років та I півріччя 2015 року Укрдержреєстр, Мін’юст, ДПС, Міндоходів і ДФС не забезпечили під час обміну інформацією достовірності та повноти відомостей про платників податків – юридичних осіб та ФОП.

Мін’юст як головний орган в системі центральних органів виконавчої влади, що відповідав за формування державної політики у сфері державної реєстрації юридичних осіб і ФОП, не забезпечив проведення моніторингу та аналізу даних з ЄДР. ДП „Інформаційно-ресурсний центр”, на яке покладено обов’язки щодо здійснення заходів з надання аналітичної та статистичної інформації на підставі відомостей з ЄДР, не встановив контрольні дати щодо отримання такої інформації за підсумками звітних періодів (рік, квартал) і не забезпечив перспективи вибірки цих відомостей станом на дату, що минула.

Система обліку платників податків ДФС (Міндоходів, ДПС) є недосконалою для здійснення повноти обліку та моніторингу платників податків, а також об’єктів оподаткування.

**2. Нормативно-правова база обліку платників податків була нестабільною та недосконалою, що ускладнювало контроль у сфері обліку платників податків, а також взаємодію між органами ДФС (Міндоходів, ДПС) і Мін'юсту (Укрдержреєстр) та іншими органами державної влади. Зокрема:**

– не встановлено механізму ведення Єдиного банку даних про платників податків – юридичних осіб Порядком обліку платників податків і зборів, затвердженого наказом Мінфіну від 09.12.2011 № 1588, й іншими наказами Мінфіну (Міндоходів) нормативно-правового змісту; проведення звірок і перевірок щодо повноти надання інформації суб'єктами інформаційних відносин Порядком подання інформації про платників податків, об'єкти оподаткування та об'єкти, пов'язані з оподаткуванням, для забезпечення ведення їх обліку, а також обчислення та справляння податків і зборів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2011 № 1386; відповідальності суб'єктів інформаційних відносин за неподання контролюючим органам інформації про платників податків, об'єкти оподаткування та об'єкти, пов'язані з оподаткуванням, та її недостовірність Податковим кодексом України;

– не внесено змін до відповідних розпорядчих актів щодо чіткого розмежування функцій центрального органу та територіальних органів ДФС (Міндоходів) в частині забезпечення обліку платників податків після введення у 2013 році ІС „Податковий блок”, у тому числі Порядку взаємодії між структурними підрозділами органів ДПС з питань реєстрації та обліку платників податків, затвердженого наказом ДПС від 01.08.2012 № 671, який був чинним протягом періоду, що аналізувався; а також до низки нормативно-правових актів у сфері обліку платників податків, які містять посилання на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує (як контролюючий орган Міндоходів) формування та реалізацію державної податкової і митної політики, ДПА, ДПС, ДМС, органи державної податкової служби, органи державної митної служби, органи доходів і зборів, що на сьогодні припинили свою діяльність.

Запроваджені Положенням про здійснення державного нагляду за дотриманням законодавства у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, затвердженого наказом Мін'юсту від 14.10.2011 № 3175/5, перевірки Мін'юстом (Держреєстром) документів, що надійшли до державних реєстраторів, щодо проведення державної реєстрації юридичних осіб, розмір статутного капіталу яких або їх засновників становить понад **10 млн грн**, не відповідають вимогам статті 25 Закону України „Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, якою встановлені повноваження державного реєстратора на здійснення перевірок документів на відсутність підстав для відмови у проведенні державної реєстрації юридичної особи.

**3. Створена ДПС, Міндоходів, ДФС система обліку платників як сегмент ІС „Податковий блок” забезпечила централізоване ведення реєстрів та баз даних, але не дає можливості здійснення цілісного аналізу повноти обліку платників податків та об'єктів оподаткування, внаслідок недосконалості її технічного завдання щодо експлуатаційних можливостей програмного забезпечення цієї системи; звіти, сформовані на її основі, не розкривають усіх показників, необхідних для встановлення повноти обліку платників податків, а деякі з них не узгоджуються між собою.**

Так, за даними встановлених форм Звіту „Про стан обліку платників податків” неможливо здійснити повний аналіз стану платників податків на початок року і перевірити правильність його заповнення через недосконалість програмного продукту, яким передбачено обнуління станом на 1 січня наступного за звітним роком даних щодо: новостворених платників податків, платників, що перейшли на облік з інших або до інших ДПС, ліквідованих платників. Територіальні органи ДФС (Міндоходів) ці дані за підсумками 2013 і 2014 року обраховували в ручному режимі, а центральний орган ДФС такими загальними даними по Україні не володіє.

Інформація до Звіту за ф. № 1-ОПЗ вносилася без дотримання Порядку його формування, затвердженого наказом Міндоходів від 22.01.2014 № 56. Як наслідок, різниця між основними платниками податків (юридичних осіб і ФОП), що перейшли на облік з інших або до інших ДПС, станом на 01.07.2015 становить **2,3 тис.** юридичних осіб та **1,6 тис.** ФОП. У звітах за ф. № 2-ОПЗ і ф. № 3-ОПЗ загальна кількість деяких платників податків не відповідає сумарній кількості таких осіб у розрізі встановлених станів, наприклад, станом на 01.07.2015 різниця щодо кількості юридичних осіб, діяльність яких припинено, за сумарною сумою та її складовими становить **0,4 тис.**, а ФОП – **2,5 тис.** осіб.

Водночас звітні дані, які формувалися територіальними органами ДФС, не узгоджуються з даними сформованих ДФС у розрізі територіальних органів, що вказує на те, що експлуатація ІС „Податковий блок” не забезпечує отримання на запити користувачів різного рівня (наприклад, Центрального органу ДФС і Головного управління ДФС у м. Києві) на одну й ту саму дату однакової інформації щодо кількості платників податків. При цьому територіальні органи ДФС мають обмежені можливості щодо вивантаження з системи даних, що не дозволяє також здійснювати більш повний аналіз показників обліку платників податків і об’єктів оподаткування.

Питання створення, у разі необхідності, нового програмного забезпечення оперативно не вирішуються, оскільки заявки на розробку „нового функціоналу” включаються до відповідного переліку послуг, що плануються до закупівлі за державні кошти в наступному бюджетному році у порядку, передбаченому Законом України „Про здійснення державних закупівель”.

**4. ДФС (Міндоходів, ДПС) та її територіальні органи не забезпечили результативної роботи щодо повноти обліку платників податків та об’єктів оподаткування, а саме:** не використовували статистичну звітність для виявлення можливих платників податків та об’єктів оподаткування, а також порівняння її даних з наявною у служби (міністерства) інформацією. Як наслідок, в ДФС (Міндоходів, ДПС) облік платників податків і об’єктів оподаткування є неповним і сприяє ухиленню від оподаткування. При цьому облік надходжень доходів бюджету здійснюється в розрізі платників податків, але без прив’язки до об’єктів оподаткування та об’єктів, пов’язаних з оподаткуванням.

У 2014 році та I півріччі 2015 року ДФС не встановлено контролю за результатами річного декларування з податку на прибуток підприємств. З 24.04.2015 на центральному рівні ДФС унаслідок змін до функціональних повноважень структурних підрозділів ДФС (Міндоходів, ДПС) вилучено функцію контролю за повнотою, достовірністю реєстраційних та облікових даних у реєстрі неприбуткових організацій.

Збільшення надходжень до державного бюджету забезпечується не за рахунок покращення адміністрування податків і зборів та податкового контролю, а за рахунок збільшення ставок деяких податків і зборів та розширення бази оподаткування (додаткових об'єктів оподаткування).

**5. Мін'юст (Укрдержреєстр) і ДФС (Міндоходів, ДПС) протягом 2013–2014 років та I півріччя 2015 року не встановили дієвої координації роботи щодо своєчасного виявлення та усунування помилок в реєстраційних картках у разі їх здійснення під час реєстрації, порівняння між собою реєстрів і баз даних цих органів та оперативного їх уточнення у разі виявлення розбіжностей, що призводило до невідповідності показників в ЄДР.**

Мін'юстом (Укрдержреєстром) направлялися до ДФС (Міндоходів, ДПС) відомості з ЄДР, які містили неточності даних юридичних осіб та ФОП. Однак державними реєстраторами, після отримання відповідних повідомлень від територіальних органів ДФС (Міндоходів, ДПС), вони не виправлялися.

Територіальні органи ДФС (Міндоходів, ДПС), в порушення норм Порядку обліку платників податків і зборів, невчасно опрацьовували відомості з ЄДР про юридичних осіб і ФОП; не надсилали державним реєстраторам повідомлення про недостовірність інформації в реєстраційних документах юридичних осіб і ФОП; а також невчасно надсилали або взагалі не надсилали до них повідомлення про відсутність юридичних осіб за місцезнаходженням, повідомлення та довідки щодо державної реєстрації припинення юридичних осіб в результаті їх ліквідації, довідки про відсутність у них заборгованості із сплати податків і зборів та повідомлення про початок проведення позапланової перевірки, призначеної у зв'язку з рішенням про припинення юридичної особи або про неможливість проведення такої перевірки.

При цьому несвоєчасне проведення (непроведення) документальних позапланових перевірок платників податків, призначених у зв'язку з прийняттям рішення про припинення юридичної особи, дало можливість у 2014 році **6,8 відс.** суб'єктам господарювання, які припинили свою господарську діяльність, здійснити це за принципом „мовчазної згоди” через державного реєстратора, що негативно впливає на забезпечення повноти надходжень до державного бюджету.

Разом з тим між ДФС і Мін'юстом відсутній облік інформації щодо фізичних осіб, які одночасно є засновниками декількох суб'єктів господарювання, з метою виявлення фіктивних суб'єктів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

#### **В И Р І Ш И Л А:**

**1.** Звіт про результати аналізу стану виконання повноважень органами виконавчої влади щодо повноти обліку платників податків **затвердити.**

**2.** Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України та рекомендувати надати доручення Міністерству фінансів України з метою вжиття заходів щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які містять посилання на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує (як контролюючий орган Міндоходів) формування та реалізує державну податкову і митну політику, ДПА,

ДПС, ДМС, органи державної податкової служби, органи державної митної служби, органи доходів і зборів, що на сьогодні припинили свою діяльність.

**3. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт** про результати аналізу стану виконання повноважень органами виконавчої влади щодо повноти обліку платників податків ДФС та рекомендувати:

– розробити заходи з усунення виявлених порушень і недоліків, підвищення рівня ефективності роботи структурних підрозділів із забезпечення обліку платників податків, у тому числі своєчасного опрацювання територіальними органами ДФС відомостей з Єдиного державного реєстру юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців;

– удосконалити звітність щодо обліку платників податків, яка формується за допомогою ІС „Податковий блок”, у тому числі забезпечення формування звітності станом на 31 грудня звітного року, усунення розбіжностей між сумарною кількістю юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців у розрізі різних станів і організаційно-правових форм та загальним їх підсумком, забезпечення отримання ідентичних даних щодо кількості платників податків із зазначеної системи на запити користувачів різного рівня, надання територіальним органам можливості вивантаження з системи більшого обсягу записів щодо платників податку та об’єктів оподаткування;

– вжити необхідних заходів щодо впорядкування та активізації діяльності контролюючих органів з метою своєчасного зняття з обліку платників податків, які не провадять фінансово-господарську діяльність;

– щоквартально надавати Рахунковій палаті інформацію за встановленими формами Звіту „Про стан обліку платників податків”.

**4. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт** про результати аналізу стану виконання повноважень органами виконавчої влади щодо повноти обліку платників податків Мін’юсту та рекомендувати:

– розробити заходи з усунення виявлених порушень і недоліків з питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

– внести зміни до нормативно-правових актів щодо забезпечення здійснення Мін’юстом моніторингу та аналізу даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців та урегулювання питань державного нагляду за дотриманням державними реєстраторами законодавства у сфері державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців відповідно до чинного закону.

**5. Поінформувати Верховну Раду України** про результати аналізу стану виконання повноважень органами виконавчої влади щодо повноти обліку платників податків.

**6.** Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному веб-сайті Рахункової палати.

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