



РАХУНКОВА ПАЛАТА УКРАЇНИ

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 226-33-82
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

20.11.2015 № 16-2285

На № _____ від _____

Міжрегіональне головне
управління ДФС –
Центральний офіс з
обслуговування великих
платників

Щодо результатів перевірки
Рахункової палати

На засіданні Рахункової палати розглянуто та затверджено Звіт про результати перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень до державного бюджету.

Згідно зі статтями 7, 35 і 36 Закону України „Про Рахункову палату” надсилаємо рішення Рахункової палати від 13.10.2015 № 6-5 і зазначений Звіт (додаються) для реагування та вжиття заходів відповідно до наданих пропозицій.

Про вжиті заходи просимо поінформувати в терміни, визначені Законом України „Про Рахункову палату”.

Додаток: на 47 арк. в 1 прим.

Голова

Р.М. Магута



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 13 жовтня 2015 року № 6-5

м. Київ

Про результати перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень 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 перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень до державного бюджету. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Державна фіскальна служба України (Міністерство доходів і зборів України, Державна податкова служба України), Міжрегіональне головне управління ДФС (Міндоходів) – Центральний офіс з обслуговування великих платників (до їх утворення – Окружна державна податкова служба – Центральний офіс з обслуговування великих платників податків ДПС, далі – Центральний офіс з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) і спеціалізовані державні податкові інспекції з обслуговування великих платників податків (далі – СДПІ) протягом 2013-2014 років та I півріччя 2015 року не створили ефективної системи податкового адміністрування великих платників податків (далі – ВПП), через що не поліпшено рівня їх обслуговування, не забезпечено стабільності податкових надходжень до державного бюджету на добровільній основі та повноти сплати податкових зобов'язань, запобігання виникненню податкового боргу, своєчасного виявлення і руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань, ухилень від оподаткування. При цьому за час існування СДПІ (з 2000 року) та Центрального офісу з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) (з 2012 року) не вдалось досягти мети і завдань їх створення. Встановлення Податковим кодексом України права ДФС (Міндоходів, ДПС) щодо переведення ВПП на облік до контролюючого органу, що здійснює податкове супроводження ВПП, також не вирішило цієї проблеми.

Протягом досліджуваного періоду **кількість ВПП**, які обслуговувалися в Центральному офісі з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС), зросла з **760 до 804** (з **52,7 до 56,3 відс.** усіх його платників податків). При цьому в СДПІ у містах Харкові, Одесі та Дніпропетровську частка ВПП станом на 01.07.2015 становила лише **33,1, 42,0 і 43,2 відс.** відповідно усіх їх платників податків, тоді як у СДПІ у м. Львові – **80,0 відс.**, у Центральному апараті офісу – **75,5 відсотки**.

Разом з тим **частка ВПП**, переведених на обслуговування до Центрального офісу з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС), у відповідних реєстрах великих платників податків на 2013 і 2015 роки **зменшилася з 51,1 до 40,7 відс.**, тобто темпи переведення ВПП на обслуговування до Центрального офісу з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) повільніші, ніж збільшувалася їх кількість у цих реєстрах.

При цьому всупереч меті створення СДПІ виконували функції супроводження платників податків, які не належали до категорії „великих”, фінансово-промислових груп або мали перспективи досягнення критеріїв ВПП. Всього станом на 01.07.2015 на обліку в Центральному офісі з ОВП ДФС перебувало **43,7 відс.** ВПП, хоча і окреслилася тенденція до їх зменшення.

Як наслідок, Центральним офісом з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) забезпечувалося лише близько **26 відс.** податкових надходжень до державного бюджету, тоді як в інших країнах світу цей показник становить понад **50 відсотків**.

2. Протягом досліджуваного періоду нормативно-правове забезпечення регулювання діяльності Центрального офісу з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) і підпорядкованих йому СДПІ було суперечливим, нестабільним і недосконалим. Центральний офіс з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) виконував свої функції у стані постійних реорганізацій, повноваження щодо обслуговування ним як усіх ВПП, так і інших платників податків, не були визначені законодавством повною мірою. Нормативно-правові акти, які регламентують діяльності контролюючого органу, що здійснює податкове супроводження ВПП, потребують удосконалення в частині приведення їх у відповідність із нормами Податкового кодексу України, а окремі норми цього кодексу також необхідно скоригувати з метою їх узгодження з іншими законодавчими актами, що не відповідають йому та ускладнюють адміністрування податків і зборів.

Так, у статті 41 Податкового кодексу України серед переліку органів доходів і зборів не передбачено ДФС та її територіальні органи.

У підпункті 14.1.24 пункту 14.1 статті 14 цього кодексу необхідно уточнити критерії визначення ВПП, оскільки запроваджено щорічне подання декларацій з податку на прибуток підприємств, що призвело до неможливості проведення коректних розрахунків критерію обсягу доходу від усіх видів діяльності суб'єктів господарювання, та додаткове врахування митних платежів, за рахунок яких збільшилася загальна сума сплачених до Державного бюджету України податків за платежами, контроль за справлянням яких покладено на контролюючі органи.

У пункті 64.7 статті 64 Податкового кодексу України потребують удосконалення процедури переведення ВПП на облік до контролюючого органу, що здійснює податкове супроводження ВПП, оскільки ці процедури ускладнюють податковий контроль і можуть призвести до втрат доходів обласних бюджетів за місцезнаходженням ВПП – **10 відс.** податку на прибуток підприємств у разі розміщення такого органу на іншій адміністративній території.

Також потрібно забезпечити відповідне правове врегулювання нормативно-правових актів з питань обліку платників податків і зборів, ВПП тощо, які містять посилення на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує 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.

Крім того, зазначаємо, що порядок оподаткування операцій з поставки імпортованої електроенергії в АР Крим, встановлений Законом України від 12.08.2014 № 1636 „Про створення вільної економічної зони „Крим” та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України” та постановою Кабінету Міністрів України від 07.05.2014 № 148 „Про особливості регулювання відносин у сфері електроенергетики на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя”, може призвести до збільшення економічно необґрунтованих витрат державного бюджету на відшкодування ПДВ.

3. Центральний офіс з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) не брав участі в прогнозуванні річних показників доходів державного бюджету на 2013, 2014 і 2015 роки. Як наслідок, за відсутності такої взаємодії з ДПС, Міндоходів і ДФС деякі доведені ними Центральному офісу з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) щомісячні індикативні показники були необґрунтованими: необ’єктивними щодо фактичної бази оподаткування (зокрема, у 2013 році окремі показники до спеціального фонду державного бюджету в **2,2 – 7 разів** перевищували показник, визначений у фінансовому плані підприємства, і відповідні показники попереднього року) або більш інтенсивними, ніж в цілому по Україні, що частково вплинуло на їх виконання.

4. Незважаючи на забезпечення ДФС (Міндоходів) виконання у 2013 і 2014 роках в цілому в Україні дохідної частини державного бюджету на 111,4 і 110,9 відс., у Центрального офісу з ОВП ДФС (Міндоходів) ці показники становили лише 84,3 і 87,8 відс. відповідно, тобто не було виконано доведених ДПС і Міндоходів на ці роки індикативних показників доходів до державного бюджету на **22,8 і 14,7 млрд грн** відповідно.

5. Центральним офісом з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено якісного проведення перевірок платників податків, що зменшило відсоток узгоджених з ними донарахованих податкових зобов’язань і штрафних (фінансових) санкцій (далі – податкові зобов’язання), призвело до тривалого оскарження результатів перевірок в адміністративному та судовому порядках, а також унеможливило стягнення в повному обсязі належних сум до державного бюджету.

5.1. За результатами **116,8 тис. камеральних перевірок** податкової звітності Центральним офісом з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) і підпорядкованими йому СДПІ було прийнято **894** податкових повідомлень-рішень і донараховано **569,4 млн грн** податкових зобов’язань, з яких **18,2 млн грн (27,6 відс. донарахованих у 2013 році)** податкових зобов’язань скасовано після адміністративного оскарження платниками податків через неоднозначне тлумачення норм, на підставі яких їх було прийнято.

Протягом досліджуваного періоду Центральним офісом з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) узгоджено з платниками податків **26,9 відс.** (у 2013 році – **7,7 відс.**, у I півріччі 2015 року – лише **4,3 відс.**) донарахованих податкових зобов'язань за камеральними перевітками, сплачено до бюджету у 2013 і 2014 роках **100 відс.** узгоджених податкових зобов'язань, у I півріччі 2015 року – лише **24,1 відсотка**. Недонадходження до державного бюджету узгоджених з платниками податків податкових зобов'язань за такими перевітками становили **6,3 млн. гривень**.

5.2. За результатами **2 372 документальних планових і позапланових перевірок** Центральним офісом з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) і підпорядкованими йому СДПІ донараховано **17,6 млрд грн** податкових зобов'язань, однак узгоджено з платниками податків протягом досліджуваного періоду лише **3,9 млрд грн**, або **22,0 відс.** донарахувань (найменше узгоджено у 2014 році – **9,2 відс.**), сплачено до бюджету платниками податків **3,5 млрд грн**, або **19,9 відс.** донарахувань. Недонадходження до державного бюджету узгоджених з платниками податків за результатами документальних перевірок донарахованих податкових зобов'язань становили **887,4 млн гривень**.

5.3. **Неузгоджені з платниками податків суми донарахованих податкових зобов'язань за результатами камеральних і документальних перевірок, проведених протягом досліджуваного періоду, становили 14,1 млрд грн, або 77,8 відс. усіх донарахувань.**

При цьому через недостатню доказову базу, неякісний і несистематизований виклад виявлених фактів порушень законодавства в податкових повідомленнях-рішеннях та застосування в них норм чинного податкового законодавства, які можна по-різному тлумачити, скасовано протягом досліджуваного періоду (з урахуванням скарг попередніх років) повністю або частково **3,4 млрд грн донарахованих податкових зобов'язань** (Центральним офісом з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) скасовано **12,3 відс.**, ДФС (Міндоходів, ДПС) – **6,0 відс.** розглянутих ними оскаржених податкових повідомлень-рішень). Під час судового оскарження протягом 2013-2014 років і I півріччя 2015 року остаточно прийнято на користь платників податків судових рішень на суму **14,7 млрд грн** (на користь держави – лише **5,0 млрд гривень**).

6. Центральним офісом з ОВП ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено належної організації роботи та контролю за погашенням податкового боргу платниками податків, що перебували на його обліку. При цьому, незважаючи на те, що протягом періоду перевірки офісом було забезпечено **6,9 млрд грн** надходжень до бюджету в рахунок здійснення заходів з погашення податкового боргу, такий борг протягом 2014 року та I півріччя 2015 року зріс у **6 разів**. Протягом досліджуваного періоду податковий борг зріс з **1,3 до 4,4 млрд грн** (на **3,1 млрд грн**), або в **3,4 раза**, а кількість божників – з **84 до 262 суб'єктів** господарювання, або в **3,1 раза**.

Втрати бюджету за рахунок списання у 2013 і 2014 роках податкового боргу становили **253,2 млн гривень**.

Крім того, протягом періоду перевірки суб'єктам господарювання було надано **11,2 млрд грн** розстрочень відповідно до статті 100 Податкового кодексу України та/або реструктуризованих сум податкового боргу згідно зі статтею 10

Закону України від 23.06.2005 № 2711 „Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу”, а також **535,8 млн грн** розстрочень податкового боргу за рішеннями суду. Станом на 01.07.2015 не сплачено **297,7 млн грн** розстрочень та/або реструктуризованих сум податкового боргу і **32,4 млн грн** розстроченого боргу за рішеннями суду.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень до державного бюджету **затвердити**.

2. Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України та рекомендувати внести зміни до Податкового кодексу України в частині:

– врегулювання правового статусу ДФС та її територіальних органів як органів доходів і зборів;

– удосконалення критеріїв визначення великого платника податків, встановлених підпунктом 14.1.24 пункту 14.1 статті 14 цього кодексу та процедури переведення ВПП на облік у контролюючі органи, що здійснюють супроводження великих платників, встановленої пунктом 64.7 статті 64 кодексу.

3. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень до державного бюджету **Міністерству фінансів України** та рекомендувати вжити заходів щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які містять посилання на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує 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, а також розроблення відповідних змін до Податкового кодексу України з метою запобігання втратам доходів державного бюджету від великих платників податків та обласних бюджетів, на території яких розташовані такі платники (зокрема, за рахунок **10 відс.** податку на прибуток підприємств).

4. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень до державного бюджету **Міжрегіональному головному управлінню ДФС – Центральному офісу з обслуговування великих платників** та рекомендувати:

– розробити заходи з усунення виявлених порушень і недоліків, підвищення рівня ефективності роботи структурних підрозділів із забезпечення збільшення надходжень до державного бюджету податкових надходжень, у тому числі за результатами проведених перевірок платників податків;

– забезпечити належне (якісне) складання та оформлення матеріалів перевірок працівниками Центрального офісу та підпорядкованих йому СДПІ з урахуванням вимог пункту 56.21 статті 56 Податкового кодексу України та запровадити персональну відповідальність працівників за неякісну підготовку податкових повідомлень-рішень;

– посилити роботу з погашення платниками податків податкового боргу;
– встановити контроль за діяльністю СДПІ щодо належної взаємодії з Центральним офісом при виявленні останніми порушень податкового законодавства.

5. Поінформувати Верховну Раду України про результати перевірки Міжрегіонального головного управління ДФС – Центрального офісу з обслуговування великих платників в частині планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податкових надходжень до державного бюджету.

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.

Голова Рахункової палати



Р.М. Магута