



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 16 червня 2016 року № 12-7

м. Київ

Про результати аудиту ефективності забезпечення органами Державної фіскальної служби повноти та своєчасності сплати (стягнення) штрафних санкцій 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 органами Державної фіскальної служби повноти та своєчасності сплати (стягнення) штрафних санкцій і пені до державного бюджету. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. Державна податкова служба України (до 20.03.2013), Міністерство доходів і зборів України (з 20.03.2013), Державна фіскальна служба України (з 17.07.2014) протягом 2013–2015 років не забезпечили системного, дієвого контролю за застосуванням (нарахуванням) та сплатою (стягненням) до державного бюджету штрафів і пені при виявленні правопорушень, відповідальність за які встановлено Податковим кодексом України. Це не сприяло реальному наповненню дохідної частини бюджету, а запроваджений механізм стягнення штрафів і нарахування пені залишається недієвим інструментом запобігання ухиленню від сплати податків і зборів та покращення платіжної дисципліни в Україні.

1.1. У дослідженому періоді Державною фіскальною службою України, Міністерством доходів і зборів України, Державною податковою службою України (далі – ДФС, Міндоходів, ДПС) не створено належної системи контролю за застосуванням (нарахуванням) і сплатою (стягненням) до державного бюджету штрафів і пені їх територіальними органами.

Встановлено, що за результатами документальних перевірок платників податків – юридичних осіб у 2013–2015 роках донараховано грошових зобов’язань на суму **73,2 млрд грн, а сплачено (стягнуто) до бюджету лише 12,5 млрд гривень.** За розрахунками, сума штрафів, застосованих за результатами таких перевірок, становить **18,5 млрд грн, з яких сплачено (стягнуто) до бюджету лише 3,1 млрд гривень.**

Внаслідок низького рівня сплати застосованих (нарахованих) сум штрафів і пені, а саме: юридичними особами – **17 відс.** (за документальними та камеральними перевірками); фізичними особами – **61 відс.** за камеральними та **15 відс.** за документальними перевірками – за звітні 2013–2015 роки суми недонадходжень до державного бюджету, за розрахунками, становили близько **20,0 млрд грн** від donарахованих сум органами ДФС (Міндоходів, ДПС), з них за узгодженими сумами – понад **4,0 млрд** гривень.

На практиці ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечено ведення обліку штрафів за видами правопорушень окремо від загальної суми грошових зобов'язань, що унеможлиблює здійснення аналізу повноти їх застосування та стягнення до бюджету.

1.2. З листопада 2014 року процедури **контрольного характеру** щодо виконання функціональних повноважень у частині застосування штрафів за несвоєчасність подання звітності, встановленої законодавством, і за результатами проведення перевірок платників податків, визначених додатком 2 до наказу ДФС від 12.11.2014 № 265 „Про функціональні повноваження структурних підрозділів Державної фіскальної служби України”, **змінено на організаційно-координаційні.** Це призвело до відсутності належного контролю на рівні ДФС за застосуванням (нарахуванням) її територіальними органами штрафів і пені. Зокрема, не здійснювалося узагальнення матеріалів та їх аналіз щодо інвентаризації застосованих (нарахованих) у 2014 і 2015 роках територіальними органами штрафів і пені, тоді як за результатами аналізу за 2013 рік Міндоходів встановлено застосування штрафів лише до **66,7 відс.** платників податків, які подали звітність з порушенням термінів, і до **9,3 відс.** платників, які не подали звітності взагалі.

1.3. У запровадженій інформаційній системі „Податковий блок” ДФС (Міндоходів, ДПС) не передбачено функції формування звітної інформації про застосовані (нараховані) та сплачені до державного бюджету **штрафи** в розрізі видів правопорушень, визначених статтями Податкового кодексу України, що унеможлиблює їх аналіз лише автоматизованими засобами системи та здійснення дистанційного контролю за сплатою платниками податків застосованих (нарахованих) штрафів і пені до державного бюджету.

1.4. Результати аудиту засвідчили, що **пропозиції Колегії Рахункової палати, надані ще у 2010 році,** щодо забезпечення Державною податковою адміністрацією України (далі – ДПА) обліку нарахованих, сплачених (у тому числі стягнених) штрафів і пені до державного бюджету в розрізі механізмів примусового погашення, підвищення контролю в частині дотримання вимог податкового законодавства працівниками органів ДПС при оформленні матеріалів перевірок, застосування усіх механізмів примусового погашення податкового боргу, передбачених законодавством України, для забезпечення надходження до державного бюджету donарахованих податків, штрафів і пені за рахунок активів боржників **не виконано у повному обсязі.** Як наслідок – **незадовільний стан вирішення питань своєчасної та повної сплати платниками податків застосованих і нарахованих їм штрафів і пені, виникнення повторних правопорушень і значних недонадходжень до державного бюджету.**

2. Нормативно-правове забезпечення регулювання діяльності органів ДФС (Міндоходів, ДПС) у частині забезпечення надходжень до бюджету штрафів і пені було нестабільним та недосконалим, що не сприяло здійсненню ефективного контролю за їх застосуванням (нарахуванням) і стягненням.

Пунктом 3 розділу II прикінцевих положень Закону України від 28.12.2014 № 71 „Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи” введено мораторій на здійснення контролюючими органами перевірок підприємств, установ та організацій, фізичних осіб–підприємців з обсягом доходу до 20 млн грн за попередній календарний рік, що призвело до прийняття ДФС управлінських рішень у вигляді листів–роз’яснень із суперечливими вимогами щодо проведення чи не проведення камеральних перевірок. **Як наслідок, протягом 2015 року ДФС своєчасно не вжито заходів щодо здійснення камеральних перевірок суб’єктів господарювання суцільним порядком, що не сприяло своєчасному та в повному обсязі надходженню коштів до бюджету, зокрема, у вигляді штрафів і пені.**

Відсутній нормативно-правовий акт, яким визначається перелік штрафів за видами правопорушень, передбачених законодавством України, у тому числі Податковим кодексом України, які повинні обліковуватися за кодом класифікації доходів бюджету 21081100 „Адміністративні штрафи та інші санкції”.

Потребують відповідного нормативного врегулювання затверджені постановами Кабінету Міністрів України, наказами Мінфіну правові акти з питань оподаткування щодо застосування контролюючими органами штрафів і пені у частині посилання на ДПС, Державну митну службу, органи ДПС, органи Державної митної служби, органи доходів і зборів, які на сьогодні припинили свою діяльність.

3. Протягом 2013–2015 років система функціонування контролю ДФС (Міндоходів, ДПС) за застосуванням (нарахуванням) штрафів і пені була недосконалою та нерезультативною. Відсутні ефективні управлінські рішення щодо окремих процедур діяльності територіальних органів при здійсненні такої роботи, зокрема, не розроблено механізму взаємодії між структурними підрозділами контролюючих органів у разі виявлення встановлених статтями 117 і 118 Податкового кодексу України порушень порядку взяття на облік (реєстрації) у контролюючих органах платників податків, строку та порядку подання інформації про відкриття або закриття банківських рахунків і застосування штрафів за такі правопорушення. **Як наслідок, ДФС (Міндоходів, ДПС) не забезпечувався дієвий контроль за застосуванням її територіальними органами зазначених штрафів.**

Так, за результатами аудиту в ДПІ у Красногвардійському районі м. Дніпропетровська ГУ ДФС Дніпропетровської області, ДПІ у Солом’янському районі ГУ ДФС у м. Києві та ДПІ у Приморському районі м. Одеси ГУ ДФС Одеської області встановлено, що **протягом 2013–2015 років штрафи, передбачені статтями 117 і 118 Податкового кодексу України, не застосовувалися.** Зокрема ДПІ у Красногвардійському районі м. Дніпропет-

ровська повідомила, що такі штрафи не застосовувалися внаслідок введення спрощення та автоматизації взяття на облік платників податків у ДПІ.

3.1. Аудитом встановлено, що через **неналежну якість підготовки та складання матеріалів перевірок територіальними органами ДФС (Міндоходів, ДПС)** за результатами розглянутих справ у судах щодо оскарження платниками податків податкових повідомлень-рішень на користь контролюючих органів прийнято лише **38,2 відс. розглянутих справ (66,5 млн грн із 174,2 млн гривень)**.

3.2. Протягом 2014–2015 років загальна сума податкового боргу із застосованих і несплачених штрафів збільшилась у **1,8** раза, пені – у **4,5** раза (в цілому за грошовими зобов'язаннями – в 3,1 раза), що свідчить про неефективні методи стягнення органами ДФС (Міндоходів, ДПС) сум податкового боргу.

4. Внаслідок неналежного виконання повноважень структурними підрозділами ДФС (Міндоходів, ДПС) з організації контролю в частині забезпечення застосування та своєчасного стягнення територіальними органами штрафів і пені, а також створення дієвої системи внутрішнього аудиту допущені недоліки, які призвели до низького рівня виконання функціональних обов'язків працівниками територіальних органів.

Відповідно до звіту Міндоходів від 11.09.2014 № 16/99-99-14-02-02-20 „Застосування санкцій за несвоєчасність подання звітності, встановленої законодавством, контроль за додержанням якого покладено на Міндоходів”, складеного за результатами внутрішнього аудиту та контролю, встановлено, що територіальні органи Міндоходів не застосовували штрафів, визначених статтею 120 Податкового кодексу, за неподання звітності до **98,7 відс.** платників податків, за несвоєчасне її подання – до **76,4 відс.** платників. Після аудиту Міндоходів зобов'язало територіальні органи провести інвентаризацію незастосованих штрафів і забезпечити їх нарахування; розробити систему внутрішнього контролю за виконанням функцій щодо застосування штрафів. Територіальні органи виконання цих заходів не забезпечили, що свідчить про відсутність ефективності та дієвості здійснених контрольних заходів Міндоходів і ДФС.

У 2015 році аналіз результатів проведених територіальними органами перевірок податкової звітності за 2014 рік, передбаченої законодавством, на центральному рівні ДФС не здійснювався, оглядові листи щодо результатів такого аналізу її територіальним органам не надсилалися. Як наслідок, проведеним аудитом встановлено, що ДПІ у Солом'янському районі ГУ ДФС м. Києва, ДПІ у Залізничному районі м. Львова ГУ ДФС у Львівській області і ДПІ у Приморському районі м. Одеси ГУ ДФС у Одеській області в порушення підпункту 19¹.1.34 пункту 19¹.1 статті 19¹ Податкового кодексу України не забезпечено виконання їх функції в частині застосування і своєчасного стягнення сум передбачених законом штрафів за порушення податкового законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи: **не застосовані** на дату закінчення аудиту до платників податків штрафи за порушення правил сплати (перерахування) податків (стаття 126 Податкового кодексу України) і за

неподання або несвоєчасне подання податкової звітності (стаття 120 Податкового кодексу України) на загальну суму **53,4 млн гривень**. Крім того, ДПС у Приморському районі м. Одеси ГУ ДФС не здійснено нарахування **4,9 млн грн** пені на суму податкового боргу після закінчення строків погашення узгодженого грошового зобов'язання у випадках, передбачених підпунктом 129.1.1 пункту 129.1 статті 129 Податкового кодексу України. **Отже, можливі втрати бюджету від незастосування штрафів і ненарахування пені територіальними органами ДФС (Міндоходів) становлять, за розрахунками, понад 58 млн гривень.**

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності забезпечення органами Державної фіскальної служби повноти та своєчасності сплати (стягнення) штрафних санкцій і пені до державного бюджету затвердити.

2. Надіслати відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати Кабінету Міністрів України та рекомендувати:

– дати доручення Міністерству фінансів України спільно з ДФС та іншими зацікавленими органами розробити проект нормативно-правового акта, в якому визначити повний перелік штрафів за всіма видами правопорушень, передбачених законодавством України, що повинні обліковуватися за кодом класифікації доходів бюджету 21081100 „Адміністративні штрафи та інші санкції”; з метою запровадження реального обліку всіх видів штрафів за цим кодом запровадити моніторинг таких надходжень і передбачити щоквартальне надання даних моніторингу Рахунковій палаті;

– дати доручення Міністерству фінансів України спільно з ДФС розробити проекти змін до затверджених постановами Кабінету Міністрів України, наказами Міністерства фінансів України, ДПА, Міндоходів нормативно-правових актів з питань оподаткування, у тому числі щодо застосування контролюючими органами штрафів і пені, у частині посилання на ДПС, Державну митну службу, органи ДПС, органи Державної митної служби, органи доходів і зборів, які на сьогодні припинили свою діяльність.

3. Надіслати рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності забезпечення органами Державної фіскальної служби повноти та своєчасності сплати (стягнення) штрафних санкцій і пені до державного бюджету ДФС та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту, для забезпечення контролю за повнотою застосування та своєчасністю сплати (стягнення) до бюджету штрафів і пені територіальними органами;

– розробити порядок взаємодії між структурними підрозділами ДФС у разі виявлення порушень, відповідальність за які передбачена статтями 117 і 118 Податкового кодексу України, та застосування штрафів за такі правопорушення до платників податків;

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

4. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності забезпечення органами Державної фіскальної служби повноти та своєчасності сплати (стягнення) штрафних санкцій і пені до державного бюджету.

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

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

Голова Рахункової палати

Р.М. Магута