



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 25 жовтня 2016 року № 22-2

м. Київ

Про результати аудиту ефективності виконання органами державної влади повноважень щодо дотримання вимог законодавства в частині повернення та безспірного списання коштів 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 виконання органами державної влади повноважень щодо дотримання вимог законодавства в частині повернення та безспірного списання коштів державного бюджету. За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. В Україні протягом 2014–2015 років і I півріччя 2016 року система контролю за поверненням та безспірним списанням коштів державного бюджету була недосконалою, а взаємодія органів державної влади при виконанні своїх функцій – слабкою. Індикативні показники доходів доводилися Міністерством фінансів України до виконання Державній фіскальній службі України (Міністерству доходів і зборів України) без урахування наявних надміру сплачених сум податків і зборів та не завжди обґрунтовано. В процесі аудиту на всіх об’єктах перевірок виявлено порушення вимог чинного законодавства з питань повернення та безспірного списання коштів, що свідчить про системність таких порушень.

У Казначействі відсутні дані щодо обсягів повернення та безспірного списання коштів державного бюджету. Такі дані за 2014–2015 роки та I півріччя 2016 року було сформовано лише за ініціативи контрольної групи Рахункової палати на підставі інформації територіальних органів Казначейства. Зокрема, протягом такого періоду з 22,9 млрд грн, заявлених платниками до повернення податків, зборів, митних платежів та інших доходів, повернуто 15,1 млрд грн (65,9 відс.), у тому числі на поточні рахунки юридичних та фізичних осіб – 8,2 млрд грн; з 0,9 млрд грн безспірно списано за судовими рішеннями 0,5 млрд грн (55,6 відсотка).

1.1. Мінфіном як головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, не забезпечено ефективної координації роботи

органів Казначейства та ДФС (Міндоходів). **Відсутність формування та зведення інформації** щодо повернутих та безспірно списаних коштів державного бюджету на рівні **Казначейства та обліку і узагальнення** звернень платників про повернення платежів, складених висновків та фактично повернутих сум податків, зборів, митних платежів – на рівні **ДФС (Міндоходів)** призвела до розбіжностей в даних фактично повернутих та безспірно списаних коштів, що в свою чергу не сприяло стабільності та ритмічності наповнення державного бюджету.

Так, протягом 2014–2015 років та I півріччя 2016 року за даними Казначейства **повернуто на 2,2 млрд грн та безспірно списано на 10,0 млн грн більше**, ніж за даними Мінфіну. На поточні рахунки платників податків повернуто **на 0,5 млрд грн менше**, ніж за даними ДФС.

1.2. Проведений аудит засвідчив наявність системних недоліків в організації внутрішнього контролю та відсутність обґрунтованих і своєчасних управлінських рішень з питань повернення та безспірного списання коштів державного бюджету на рівні Казначейства, унаслідок чого його територіальними органами допускалися порушення при поверненні та безспірному списанні.

Органами Казначейства здійснено повернення платежів щодо **19,6 відс.** висновків органів ДФС. Встановлено, що **стан опрацювання** органами Казначейства таких висновків **залишався на низькому рівні**. Зокрема, органами Казначейства повернуто **37,4 млн грн** податків і зборів за **545 висновками** органів ДФС, які **підлягали поверненню останнім без виконання**, оскільки були складені з **порушенням** вимог чинного законодавства.

1.3. За відсутності внутрішнього контролю на рівні **ДФС (Міндоходів)**, **80,4 відс. висновків**, складених їх територіальними органами з порушенням нормативно-правових актів, повернуто органами Казначейства на доопрацювання. Так, територіальними органами ДФС (Міндоходів) складено **312 висновків** про повернення без передбачених законодавством підстав (з порушенням встановленого строку давності, за відсутності необхідних вхідних даних, або за наявності у заявника податкового боргу) на загальну суму втрат бюджету **13,2 млн гривень**.

2. У періоді, що підлягав аудиту, нормативно-правове забезпечення повернення та безспірного списання коштів державного бюджету було недостатньо врегульованим.

2.1. Потребують узгодження та приведення у відповідність такі норми та положення законодавства:

- підпункт 17.1.10 пункту 17.1 статті 17 Податкового кодексу України з нормами статті 43 цього ж Кодексу, в частині надання платнику додатково права на повернення помилково сплачених грошових зобов'язань;

- Порядок виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 45) – з нормами підпункту 5 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України щодо списання надмірно та/або помилково сплачених сум в частині інших доходів бюджету.

Крім того, неузгодженість правової позиції між судовими органами різних інстанцій щодо однозначного трактування норм чинного законодавства щодо вирішення питання повернення платежів шляхом зобов'язання органів ДФС (Міндоходів) складати висновки про повернення, а органів Казначейства – здійснювати повернення платежів за такими висновками призводить до порушень норм статті 43 Податкового кодексу України в частині обов'язкового подання платником заяви про повернення коштів під час складання висновку органом ДФС.

На сьогодні є чинним Порядок повернення платникам податків коштів, що обліковуються на відповідних рахунках митного органу як передоплата, і митних та інших платежів, помилково та/або надмірно сплачених до бюджету, контроль за справлянням яких здійснюється митними органами, затверджений наказом Державної митної служби України від 20.07.2007 № 618, зареєстрований у Мін'юсті 25.09.2007 за № 1097/14364, норми якого визначають механізм реалізації норм Митного кодексу України від 11.07.2002 № 92, що з 11.06.2012 втратив чинність.

2.2. Підлягає уточненню двадцятиденний строк (в робочих чи календарних днях) повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, визначений статтею 43 Податкового кодексу України та пунктом 8 Порядку взаємодії територіальних органів Державної фіскальної служби України, місцевих фінансових органів та територіальних органів Державної казначейської служби України у процесі повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, затвердженого наказом Міністерства фінансів України від 15.12.2015 № 1146, зареєстрованого в Мін'юсті 31.12.2015 за № 1679/28124.

2.3. На законодавчому рівні відсутній порядок і форми притягнення до відповідальності контролюючого органу (чи його працівників) за несвоєчасність подання органу Казначейства для виконання висновку про повернення відповідних коштів з відповідного бюджету, повідомлення та/або неповідомлення платникам податків про суми надміру сплачених митних платежів та механізм безспірного списання коштів державного бюджету.

2.4. У 2015 році та I півріччі 2016 року Положення про Департамент бухгалтерського обліку операцій державного бюджету та Департамент фінансових ресурсів Казначейства, затверджені наказами Казначейства від 31.07.2015 № 218 та від 08.04.2015 № 100 відповідно, не відповідали нормам Технологічного регламенту Державної казначейської служби України за функцією № 1 „Обслуговування бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів”, затвердженого наказом Казначейства від 18.06.2015 № 171, та Порядку здійснення безспірного списання коштів державного бюджету щодо виконання судових рішень про стягнення сплачених до бюджету митних платежів, затвердженого наказом Казначейства від 09.09.2015 № 243.

3. Органами ДФС (Міндоходів) у процесі адміністрування податків і зборів приймалися неправомірні управлінські рішення та не дотримувалися норми статті 43 Податкового кодексу України.

3.1. Так, виявлено 212 висновків (без зазначення в них дати та номера заяви платника) на перерахування з одного коду класифікації доходів бюджету на інший **23,1 млн грн**, що свідчить про **прийняття таких рішень** органами ДФС (Міндоходів) без відома (згоди) платника податків. Водночас в

37 висновках (68,6 млн грн) заяви на повернення платником було подано раніше, ніж сплачено суму податку, за **22 висновками 5,9 млн грн** податків повернено на початку звітного місяця за фактом такої сплати в кінці попереднього місяця, що може свідчити **про сплату податків з наступним їх поверненням** на рахунок платника для забезпечення виконання органами ДФС (Міндоходів) індикативних показників доходів.

3.2. У порушення вимог пункту 43.5 статті 43 Податкового кодексу України територіальними органами ГУ ДФС у м. Києві та Міжрегіональним головним управлінням ДФС – Центральним офісом з обслуговування великих платників до ГУ Казначейства у м. Києві та ДПІ у м. Полтава ГУ ДФС у Полтавській області до Управління Казначейства у м. Полтаві передано відповідно **225 висновків на 465,4 млн грн та 50 висновків на 0,6 млн грн** з недотриманням строків їх подання.

3.3. **Наказами ДФС (Міндоходів) про забезпечення виконання індикативних показників доходів** передбачено **обов'язкове інформування** центрального апарату їх територіальними органами про повернення надміру сплачених сум податкових зобов'язань за податками понад 50,0 тис. грн, унаслідок чого **не дотримано строки складання висновків** органами ДФС (Міндоходів) та **роздрібнено платниками суму надміру сплаченого податку**, заявлену до повернення. Такі факти мали місце в територіальних органах ДФС (Міндоходів) у м. Києві та Міжрегіональному головному управлінні ДФС (Міндоходів) – Центральному офісі з обслуговування великих платників.

3.4. **Неповернення (несвоєчасне повернення) платникам сплачених сум податків, зборів, митних платежів призводило до звернення їх до судів.** Однак встановлено, що ДФС **не володіло інформацією** щодо оскарження платниками податків відмов органів ДФС у поверненні їм помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань з **податків і зборів**, за результатами розгляду справ щодо неповернення **митних платежів** на користь митниць ДФС вирішено **44,0 відс.** загальної кількості та **71,9 відс.** суми. Аудитом встановлено, що у 2016 році при неодноразовому зверненні платника до ДПІ у м. Полтава ГУ ДФС у Полтавській області про повернення податку на прибуток висновок інспекцією не складався, що стало приводом звернення платника до суду. Відповідно до рішення суду дії ДПІ **визнано протиправними**, зобов'язано скласти висновок про повернення та подати його для виконання до органу Казначейства.

4. Казначейством **не опрацьовувалася** наявна в Єдиному державному реєстрі судових рішень інформація щодо винесених рішень з питань безспірного списання та **не здійснювалося платникам** (в деяких випадках більше року) **повернення митних платежів** відповідно до отриманих виконавчих документів. Так, Казначейство 20.05.2014 повідомило Міндоходів про перебування на виконанні **25 судових рішень (2012–2013 роки)** на повернення **2,7 млн грн** митних платежів, за якими станом на 19.05.2014 відсутні підстави щодо їх невиконання. При цьому, відповідно до Єдиного державного реєстру судових рішень, по **20 судових справах** порушено провадження Вищим адміністративним судом України або Верховним Судом України про перегляд чи зупинення виконання судових рішень, а по **5 судових справах** зазначеними судовими органами відмовлено у відкритті провадження.

5. У 2015 році та I півріччі 2016 року ГУ Казначейства у м. Києві повернуто **603,8 млн грн** митних платежів за **225 висновками** Київської міської митниці ДФС, складеними на підставі рішень Окружного адміністративного суду м. Києва та Київського апеляційного адміністративного суду, а не заяв платників податків. Складення таких висновків суперечить вимогам пункту 43.4 статті 43 Податкового кодексу України в частині обов'язковості при складанні висновку органом ДФС подання платником заяви про повернення коштів та свідчить про неоднозначне застосування судами норм чинного законодавства при поверненні митних платежів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аудиту ефективності виконання органами державної влади повноважень щодо дотримання вимог законодавства в частині повернення та безспірного списання коштів державного бюджету затвердити.

2. Відомості про результати зазначеного контрольного заходу у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінету Міністрів України** та рекомендувати:

✓ **вжити заходів щодо:**

- надання пропозиції Верховній Раді України про врегулювання на законодавчому рівні порядку і форм притягнення до відповідальності контролюючого органу (його працівників) за несвоєчасність передання органу Казначейства для виконання висновку про повернення відповідних коштів з відповідного бюджету, повідомлення та/або неповідомлення платникам податків про суми надміру сплачених митних платежів та механізму безспірного списання коштів державного бюджету;

- розроблення та подання на розгляд Верховній Раді України законопроекту про внесення змін до підпункту 17.1.10 пункту 17.1 статті 17 Податкового кодексу України в частині надання платнику додаткового права на повернення помилково сплачених грошових зобов'язань;

- приведення норм Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03.08.2011 № 845 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 45), у відповідність із нормами підпункту 5 пункту 9 розділу VI Бюджетного кодексу України, в частині передбачення списання інших доходів бюджету;

✓ **доручити Міністерству фінансів України:**

- забезпечити належну координацію роботи за діяльністю Казначейства та ДФС в частині обліку даних фактично повернутих та безспірно списаних коштів державного бюджету;

- внести зміни до Порядку взаємодії територіальних органів Державної фіскальної служби України, місцевих фінансових органів та територіальних органів Державної казначейської служби України у процесі повернення платникам податків помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, затвердженого наказом Мінфіну від 15.12.2015 № 1146,

zareєстрованим у Мін'юсті 31.12.2015 за № 1679/28124, у частині уточнення двадцятиденного строку (в робочих чи календарних днях) подання органом ДФС висновку про повернення відповідних сум коштів з відповідного бюджету для виконання відповідному органу Казначейства;

- опрацювати питання щодо визначення мінімального розміру повернення помилково та/або надміру сплачених сум грошових зобов'язань, визначених статтею 43 Податкового кодексу України;

- розробити та подати на розгляд і затвердження Кабінету Міністрів України пропозиції щодо внесення змін до Положення про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236, у частині доповнення переліку функцій ДФС функцією здійснення контролю за організацією роботи її територіальних органів щодо підготовки висновків про повернення податків і зборів, помилково та/або надміру сплачених, митних платежів та подання їх до органів Казначейства;

- вивчити питання щодо затвердження єдиного нормативно-правового акта в частині врегулювання механізму взаємодії при поверненні помилково та/або надміру зарахованих доходів державного бюджету;

- визнати таким, що втратив чинність, Порядок повернення платникам податків коштів, що обліковуються на відповідних рахунках митного органу як передоплата, і митних та інших платежів, помилково та/або надмірно сплачених до бюджету, контроль за справлянням яких здійснюється митними органами, затверджений наказом Державної митної служби України від 20.07.2007 № 618, zareєстрованим у Мін'юсті 25.09.2007 за № 1097/14364.

3. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання органами державної влади повноважень щодо дотримання вимог законодавства в частині повернення та безспірного списання коштів державного бюджету надіслати **Державній фіскальній службі України** та рекомендувати:

- розробити заходи з усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

- забезпечити координацію роботи та взаємодію між ДФС та її територіальними органами в частині обліку отриманих заяв платників про повернення податків, зборів, митних платежів; дотримання вимог законодавства при складанні та поданні до органів Казначейства для виконання висновків про повернення відповідних сум коштів з відповідного бюджету; фактично повернутих сум податків, зборів, митних платежів.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності виконання органами державної влади повноважень щодо дотримання вимог законодавства в частині повернення та безспірного списання коштів державного бюджету надіслати **Державній казначейській службі України** та рекомендувати:

- розробити заходи з усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

- забезпечити дієвий контроль за підвищенням якості опрацювання територіальними органами Казначейства подань/висновків про повернення коштів державного бюджету, отриманих від органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, та виконавчих документів про безспірне списання коштів;

- подати на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України накази Казначейства від 18.06.2015 № 171 та від 09.09.2015 № 243;

- привести Положення про Департамент бухгалтерського обліку операцій державного бюджету, затверджене наказом Казначейства від 31.07.2015 № 218, у відповідність із нормами наказу Казначейства від 18.06.2015 № 171 „Про затвердження Технологічного регламенту Державної казначейської служби України за функцією № 1 „Обслуговування бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів” (у редакції наказу Казначейства від 14.01.2016 № 15), у частині закріплення функції щодо здійснення безспірного списання сплачених до бюджету митних платежів за цим Департаментом;

- внести зміни до наказу Казначейства від 18.06.2015 № 171 „Про затвердження Технологічного регламенту Державної казначейської служби України за функцією № 1 „Обслуговування бюджетів, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, інших клієнтів” (в редакції наказу Казначейства від 14.01.2016 № 15) щодо покладання повноважень на структурні підрозділи та територіальні органи Казначейства при опрацюванні висновків/подань про повернення та виконавчих документів про безспірне списання коштів державного бюджету здійснювати аналіз наявної інформації в Єдиному державному реєстрі судових рішень;

- налагодити взаємодію з іншими органами державної влади з питань повернення та безспірного списання коштів державного бюджету.

5. Поінформувати **Верховну Раду України** про результати аудиту ефективності виконання органами державної влади повноважень щодо дотримання вимог законодавства в частині повернення та безспірного списання коштів державного бюджету.

6. Оприлюднити рішення і 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