



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

---

### РІШЕННЯ

від 9 березня 2016 року №4-5

м. Київ

#### **Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України. За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А:**

**1. Державна фіскальна служба України (Міндоходів) як головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетною програмою за КПКВК 3301010 протягом 2014 року та січня-вересня 2015 року не забезпечила в повному обсязі економного, ефективного і законного використання бюджетних коштів, виділених їй на виконання повноважень.**

1.1. У дослідженому періоді фактичні видатки на утримання органів ДФС (Міндоходів) загалом становили **8 млрд 549,6 млн гривень**. При цьому видатки на оплату праці з нарахуваннями та оплату комунальних послуг і енергоносіїв у 2014 році становили **96,1 відс.** від загальної суми видатків на утримання органів ДФС (Міндоходів), за 9 місяців 2015 року – **97,3 відсотка**.

Під час аудиту Рахункова палата здійснила перевірки центрального апарату ДФС та вибірково дев'яти територіальних органів ДФС і встановила, що через необґрунтовані, неефективні управлінські рішення загалом за рахунок коштів загального фонду державного бюджету цими органами неефективно використано **близько 6,1 млн грн**, з недотриманням вимог законодавства – **0,7 млн грн**, допущено порушень законодавства у сфері закупівель при придбанні робіт, послуг на **1,9 млн грн**, недоотримано (втрачено) доходів до спеціального фонду державного бюджету на суму понад **0,4 млн гривень**. Зокрема:

- на утримання площ приміщень адмінбудівель Вінницької митниці та державних податкових інспекцій, що входять до структури ГУ ДФС у Вінницькій області, у дослідженому періоді неефективно використано, за

розрахунками, **4,7 млн грн** коштів загального фонду державного бюджету за КПКВК 3301010 внаслідок значного перевищення рекомендованих норм забезпеченості робочими площами працівників цих територіальних органів ДФС;

- через прийняття керівництвом Одеської митниці ДФС (Південної митниці Міндоходів) рішень з недотриманням вимог законодавства щодо звільнення посадових осіб митниці, які в подальшому були поновлені на роботі на підставі рішень судів, за рахунок бюджетних коштів у дослідженому періоді сплачено за вимушений прогул зазначеним посадовим особам понад **1,0 млн грн** і перераховано до державних цільових фондів нарахувань на заробітну плату на суму **0,2 млн гривень**. **При цьому в порушення вимог статей 134 і 237 Кодексу законів про працю митницею не здійснювалися заходи щодо забезпечення відшкодування винними посадовими особами шкоди, заподіяної з їх вини цій установі;**

- протягом 2014 року та 9 місяців 2015 року в ГУ ДФС в Одеській області 178 працівникам управління було неправильно визначено базовий місяць при обчисленні індексу споживчих цін, у зв'язку з чим зайво нараховано та виплачено **195,6 тис. грн** заробітної плати (враховуючи нарахування на неї), що є недотриманням абзаців першого та третього пункту 5 Порядку проведення індексації грошових доходів населення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.07.2003 № 1078 (із змінами);

- ГУ ДФС у Вінницькій області та Вінницькою митницею у 2014 році та протягом 9 місяців 2015 року порушувався пункт 2.2 Порядку реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань розпорядників бюджетних коштів та одержувачів бюджетних коштів в органах Державної казначейської служби України, затвердженого наказом Мінфіну від 02.03.2012 № 309, у частині дотримання термінів реєстрації бюджетних зобов'язань за результатами укладання договорів на оплату комунальних послуг і енергоносіїв у загальній сумі відповідно 403,1 тис. грн і 106,5 тис. грн, з яких у вказаному періоді за рахунок коштів державного бюджету за КПКВК 3301010 сплачено **284,7 тис. грн** і **106,5 тис. грн** відповідно.

Через непроведення оплати органами Казначейства платіжних доручень ДФС (Міндоходів) за наявності відкритих асигнувань і неефективні управлінські рішення органів ДФС (Міндоходів) **не використано та в кінці 2014 року повернено до державного бюджету 93,9 млн гривень**.

1.2. У 2014 році ДФС (Міндоходів) **не забезпечено виконання в повному обсязі майже 70 відс. результативних показників, затверджених у паспорті бюджетної програми за КПКВК 3301010**. За **22** результативними показниками (**48 відс.**) ДФС (Міндоходів) не досягнуто навіть мінімального виконання. Серед об'єктивних причин – проведення реорганізації Міндоходів, анексія АР Крим та м. Севастополя, напружена ситуація у східних регіонах, що призвела до значного зменшення економічних показників, а також зменшення на 85 відс. видатків на розвиток інформаційних систем ДФС і повна відсутність бюджетного співфінансування будівельних робіт за проектами транскордонного співробітництва.

Водночас формальне затвердження результативних показників не дає змоги об'єктивно оцінити ефективність бюджетної програми за КПКВК 3301010, ступінь досягнення поставленої мети та виконання її завдань,

а отже – продуктивність, результативність та економність використання бюджетних коштів, що виділялися на визначені програмою цілі.

**2. Протягом 2014 року та 9 місяців 2015 року нормативно-правове забезпечення регулювання діяльності органів ДФС (Міндоходів) було нестабільним, суперечливим і недосконалим, що не сприяло ефективному використанню коштів державного бюджету на виконання їх повноважень.**

2.1. Протягом дослідженого періоду **набули чинності 48 законів України**, якими внесені суттєві зміни до Податкового кодексу України, що ускладнювало дотримання вимог законодавства як платниками податків, так і органами ДФС (Міндоходів).

2.2. Реорганізація контролюючих органів відбувалася за **відсутності концепції щодо напрямів їх реформування, в тому числі і податкової міліції**. Як наслідок, протягом дослідженого періоду органи ДФС (Міндоходів) здійснювали свою діяльність у стані постійних організаційних і структурних перетворень, що не сприяло якісному та повному виконанню ними покладених завдань і функцій, а також ефективному використанню коштів державного бюджету, які виділялися на забезпечення їх діяльності.

2.3. Постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 № 499 "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 р. № 702 і від 27 грудня 2010 р. № 1251" використання коштів спеціального фонду ДФС (Міндоходів), отриманих як плата за марки акцизного податку, з 14.10.2014 обмежено виключно покриттям витрат, пов'язаних з виробництвом, зберіганням та реалізацією марок акцизного податку. Станом на 01.10.2015 залишок сум, отриманих як плата за марки акцизного податку, становив **5,8 млн грн**, проте в ДФС немає законодавчих підстав для використання цих коштів на фінансування нагальних потреб для забезпечення виконання покладених на неї повноважень.

2.4. Через неодноразові зміни зразків марок акцизного податку протягом дослідженого періоду та необмежений законодавством термін використання виробниками та імпортерами алкогольних напоїв і тютюнових виробів закуплених ними марок попереднього зразка, з 01.07.2015 такі виробники та імпортери мали можливість одночасно використовувати марки акцизного податку на алкогольні напої і тютюнові вироби трьох видів. За відсутності автоматизованої системи практичного відстеження обігу підакцизних товарів **зазначені чинники утворили істотні ризики для контролю за переміщенням підакцизних товарів**.

Крім того, після прийняття Кабінетом Міністрів України постанови від 14.05.2015 № 296 "Деякі питання запровадження марок акцизного податку нового зразка для алкогольних напоїв і тютюнових виробів", якою затверджено нові зразки марок акцизного податку без захисного елемента гарячого тиснення та без зміни їх вартості, у 2015 році рентабельність виробництва марок акцизного податку на ДП "Поліграфкомбінат "Україна" становила 16,6 відсотка.

2.5. Суб'єкти владних повноважень після набрання з 01.09.2015 чинності Законом України від 22.05.2015 № 484 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору", згідно з яким ці суб'єкти, у тому числі і органи ДФС, були позбавлені пільг зі сплати судового збору, за відсутності у них бюджетних призначень на сплату такого збору **не могли виконувати в повному обсязі свої функції щодо забезпечення звернення до суду у випадках, передбачених законодавством**.

2.6. Недосконале правове регулювання Мінфіном та Нацбанком питань встановлення уповноваженими банками процентних ставок за депозитами, на які зараховується іноземна валюта, вилучена в юридичних і фізичних осіб податковими та митними органами за порушення чинного законодавства, **призводить до втрат державного бюджету через встановлення цими банками занадто низьких процентних ставок на зазначені депозити.**

Наприклад, Одеська митниця ДФС (Південна митниця Міндоходів) розмістила грошові кошти в іноземній валюті, які були вилучені в юридичних та фізичних осіб за порушення чинного законодавства, на депозитах ПАТ "Райффайзен Банк Аваль" за ставкою **0,01 відс. річних у дол. США, євро та у російських рублях**, через що втрати державного бюджету від недонадходження процентів за цими депозитними вкладками становили, за розрахунками, **понад 230 тис. гривень.**

ДФС (Міндоходів), однак, не зверталася до Мінфіну та Нацбанку з пропозиціями щодо зобов'язання уповноважених банків встановлювати більш обґрунтовані процентні ставки, що нараховуються на кошти, розміщені на спеціальних депозитних рахунках в іноземній валюті, на які надходить готівка, вилучена контролюючими органами у випадках, передбачених законодавством.

**3. Внаслідок неналежного виконання повноважень органами ДФС (Міндоходів) з організації дієвої системи внутрішнього контролю її територіальними органами допущено низку недоліків і порушень при плануванні, використанні бюджетних коштів, а також при збереженні, використанні та обліку майна.**

3.1. Аудитом встановлено, що підрозділами внутрішнього аудиту та контролю органів ДФС (Міндоходів) у 2014 році не забезпечено належного контролю за вжиттям заходів з усунення виявлених порушень. У результаті **44,8 відс. втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму майже 1,3 млн грн не компенсовані.**

Крім того, підрозділами внутрішнього аудиту та контролю органів ДФС **не забезпечено виконання у I півріччі 2015 року планових завдань щодо проведення внутрішніх аудитів (перевірок) на 5 відсотків.** При цьому штатна чисельність цих підрозділів була достатньою для ефективного виконання покладених на них завдань.

Аудитом встановлено, що органи ДФС (Міндоходів), підприємства, установи і організації, що належать до сфери їх управління, у **2014 році були охоплені заходами внутрішнього аудиту на 28,5 відс., протягом I півріччя 2015 року – на 23,5 відсотків.** При цьому на всіх перевірених об'єктах встановлені порушення законодавства при використанні бюджетних коштів. У той же час у I півріччі 2015 року середня кількість виявлених за результатами одного проведеного аудиту порушень скоротилася порівняно з 2014 роком **в 2,5 рази** (2014 рік – 4,4 порушення, I півріччя 2015 року – 1,7 порушення), а суми виявлених втрат фінансових і матеріальних ресурсів – **у 4 рази** (2014 рік – 18,2 тис. грн, I півріччя 2015 року – 4,5 тис. гривень).

3.2. Планування на 2014–2015 роки коштів державного бюджету за КПКВК 3507010 органами ДФС (Міндоходів) здійснювалось із недотриманням вимог рішень Уряду щодо економії державних коштів та недостатньо обґрунтовано. Зокрема, у порушення норм Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228,

не підтверджені економічними обґрунтуваннями видатки до проектів кошторисів на 2014–2015 роки по ГУ ДФС (Міндоходів) у Вінницькій області (**162,0 млн грн**), Вінницькій митниці (**2,8 млн грн**), ГУ ДФС (Міндоходів) у Рівненській області (**65,1 млн грн**), ГУ ДФС в Одеській області (**0,6 млн гривень**).

3.3. За результатами аудиту в Одеській митниці ДФС (Південній митниці Міндоходів) встановлено, що через невиконання підприємствами, які отримали на відповідальне зберігання майно (вилучені, прийняті на зберігання, конфісковані та інші товари і транспортні засоби), своїх договірних зобов'язань станом на 01.10.2015 у митниці обліковується нестача на загальну суму **11 742,9 тис. гривень**. При цьому у досліджуваному періоді митницею претензійно-позовна робота щодо повернення майна або стягнення на користь держави збитків та виявлення винних осіб проводилася на неналежному рівні, як наслідок – **втрати не відшкодовані**.

3.4. Встановлено, що у порушення вимог наказу Мінфіну від 26.06.2013 № 611 "Про затвердження Плану рахунків бухгалтерського обліку бюджетних установ", зареєстрованого в Мін'юсті 18.07.2013 за № 1214/23746, **Центральний офіс** у 2014 році та першому півріччі 2015 року не забезпечив обліку на позабалансових рахунках орендованого майна вартістю **1 920,8 тис. грн** і не відобразив його у фінансових звітах за 2014 рік та II квартал 2015 року, що **призвело до викривлення бухгалтерської та фінансової звітності**.

4. Аудит свідчить про **неналежне виконання покладених на ДФС (Міндоходів) повноважень щодо реалізації державної податкової політики та політики у сфері державної митної справи** у дослідженому періоді, зокрема:

4.1. Протягом 2014 року та 9 місяців 2015 року ДФС (Міндоходів) не забезпечено виконання планових завдань з надходжень до Державного бюджету України **загалом 19,8 млрд гривень**. Так, у 2014 році не виконано індикативних показників Мінфіну із забезпечення надходжень (збору) до Державного бюджету України за загальним фондом на **5,9 відс. (на 19,7 млрд грн, а за січень-вересень 2015 року – за спеціальним фондом на 11,6 відс. (на 0,1 млрд гривень))**.

4.2. Протягом дослідженого періоду **податковий борг** за податковими зобов'язаннями, самостійно визначеними платниками податків, і за результатами контрольної роботи (без урахування податкового боргу платників податків, які перебувають у процедурах банкрутства або щодо яких судом прийнято рішення (постанова) про зупинення провадження у справі) **збільшився у 3,3 раза** і станом на 01.10.2015 досяг **29,9 млрд гривень**.

За рахунок списання у дослідженому періоді погашено **7,3 млрд грн** податкового боргу, сплати платниками податків грошових коштів – **18,8 млрд грн, тобто кожна третя гривня погашеного податкового боргу списувалася**.

Крім того, тільки за 9 місяців 2015 року платникам податків надані розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань і податкового боргу майже на **19,2 млрд грн, що у 2,7 раза більше, ніж за 2014 рік (6,3 млрд гривень)**.

4.3. Аудитом встановлено, що **середня результативність однієї перевірки**, які проводились підрозділами податкового та митного аудиту органів ДФС (Міндоходів) і за якими виявлені порушення, за 9 місяців 2015 року **номінально підвищилась майже у два рази** порівняно з відповідним показником за 2014 рік (у 2014 році цей показник становив близько 0,8 тис. грн, за 9 місяців 2015 року – 1,4 тис. гривень).

Однак через оскарження платниками податків рішень контролюючих органів щодо донарахування грошових зобов'язань, а також несплату ними узгоджених сум грошових зобов'язань **фактично із донарахованих у 2014 році контролюючими органами грошових зобов'язань до бюджету сплачено лише 14,2 відс., а за 9 місяців 2015 року – 10,9 відсотка.**

Водночас через неналежну якість проведення контрольно-перевірочної роботи та підготовлених за її результатами матеріалів у дослідженому періоді судами всіх інстанцій **67,1 відс.** рішень приймалися на користь платників (**56,3 млрд грн**), що призвело до **додаткових видатків державного бюджету тільки на сплату судового збору в сумі, за розрахунками, 198,2 млн гривень.**

Загалом станом на 01.10.2015 на розгляді у судах перебувало справ щодо податкових і митних спорів між платниками податків та органами ДФС на загальну суму понад **121,0 млрд гривень.** Отже, за існуючого у дослідженому періоді показника прийняття судами рішень на користь контролюючих органів (близько 39,0 відс. від оскаржуваних сум) резерви надходжень до державного бюджету за результатами розгляду цих спорів становитимуть **47 млрд гривень.**

4.4. Результати аудиту стану виконання повноважень структурними підрозділами податкової міліції щодо виявлення та розкриття кримінальних та інших правопорушень у сфері оподаткування, митній і бюджетній сферах свідчать про погіршення більшості показників, які характеризують їх діяльність, за 9 місяців 2015 року порівняно з аналогічним періодом 2014 року, зокрема, на **18,7 відс.** зменшилась кількість закінчених справ, на **22,1 відс.** – кількість закритих проваджень із числа закінчених, на **5,6 відс.** – сума відшкодованих збитків.

Водночас за закінченими у **2014 році** кримінальними провадженнями (4 608 справ) до суду передано з обвинувальним актом лише **15,0 відс. справ** (692), за **9 місяців 2015 року** цей показник становив **21,3 відс.** (закінчено 2 885 справ, передано до суду з обвинувальним актом – 614).

Крім того, після застосування з 01.01.2015 процедур податкового компромісу протягом 9 місяців 2015 року податковою міліцією закрито **442 провадження** із числа закінчених, за якими державі відшкодовано **405,8 млн грн збитків**, що в середньому становить **близько 0,9 млн грн на одне закрите провадження.**

**5. Рекомендації Рахункової палати, надані за результатами попередніх контрольних заходів ДПС України, переважно виконані.** Однак окремі пропозиції виконані частково. Зокрема, Мінфіном та Міндоходів (ДФС) не виконано в повному обсязі рекомендацію щодо визначення у паспортах відповідних бюджетних програм результативних показників, які надають можливість здійснити об'єктивний моніторинг ефективності виконання бюджетної програми.

У зв'язку з тривалою адміністративною реформою податкових і митних органів залишається актуальною пропозиція щодо підготовки проектів нормативно-правових актів про внесення комплексних змін до законодавчих і нормативних актів, які регулюють діяльність зазначених органів, з метою усунення неузгодженостей між ними в частині визначення системи контролюючих органів, їх назв та упорядкування повноважень цих органів.

За результатами обговорення та на підставі вищевикладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України, надіслати Кабінету Міністрів України та запропонувати:

- визначити концепцію щодо напрямів реформування органів державної фіскальної служби;

- надати доручення Міністерству фінансів України, Державній фіскальній службі України щодо прискорення процесу розроблення та затвердження проекту Концепції створення та впровадження автоматизованої системи контролю за обігом підакцизних товарів (алкогольних напоїв та тютюнових виробів) "Електронна акцизна марка" з урахуванням світового досвіду, а також запровадження її в дію;

- надати доручення Міністерству фінансів України, Державній казначейській службі України вивчити питання нормативного врегулювання механізму перерахування до загального фонду державного бюджету залишку не використаних ДФС протягом 2015 року коштів спеціального фонду, отриманих у вигляді різниці між перерахованими територіальними органами ДФС коштами плати за марки акцизного податку та сплаченими ДФС коштами за замовлену потребу в таких марках їх виробнику, та запровадження застосування такого механізму надалі.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України надіслати Міністерству фінансів України та рекомендувати:

- спільно з Державною фіскальною службою України при розробленні та затвердженні паспорта бюджетної програми за КПКВК 3301010 передбачати результативні показники, які надають можливість здійснити об'єктивну оцінку та моніторинг ефективності виконання цієї бюджетної програми;

- спільно з Національним банком України розглянути питання підготовки нормативно-правового акта щодо зобов'язання уповноважених банків встановлювати більш обґрунтовані процентні ставки, що нараховуються на кошти, розміщені на спеціальних депозитних рахунках в іноземній валюті, на які надходить готівкова, вилучена контролюючими органами у випадках, передбачених законодавством.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання

повноважень Державній фіскальній службі України надіслати Державній фіскальній службі України та рекомендувати:

- розглянути результати аудиту і в межах повноважень вжити заходів щодо ефективного та законного використання органами ДФС коштів державного бюджету;

- вжити заходів щодо усунення недоліків і порушень, встановлених під час аудиту;

- розробити та запровадити заходи, спрямовані на удосконалення порядку зберігання вилученого контролюючими органами майна у випадках, передбачених законодавством, а також на забезпечення його повернення або компенсації вартості у разі виявлення нестач і крадіжок такого майна;

- підготувати і подати Міністерству фінансів України проекти нормативно-правових актів про внесення комплексних змін до законодавчих і нормативних актів, які регулюють діяльність органів Державної фіскальної служби, з метою усунення неузгодженостей між ними в частині визначення системи органів Державної фіскальної служби, їх назв та упорядкування повноважень цих органів.

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**