



*Михайло КОСЮТА,
прокурор Дніпропетровської області,
державний радник юстиції 2 класу,
доктор юридичних наук, професор*

ПОДАТОК НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ: ДЖЕРЕЛО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЧИ ЙОГО ПРОБЛЕМА

Ключові слова: бюджет; бюджетні кошти; податки; відшкодування податків.

Одним із головних принципів економічної самостійності України як суверенної держави є здійснення фінансово-бюджетної політики. Оскільки законодавець визначив бюджет як «... план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування...» [1], його виконання є засобом не лише забезпечення економічної діяльності держави, а й її безпеки. Суворе дотримання бюджетного законодавства, безперечно, сприятиме створенню гідного рівня добробуту громадян і наблизить Україну до найбільш економічно розвинених країн Європи.

Метою статті є дослідження ефективності наглядової діяльності органів прокуратури Дніпропетровської області в бюджетній сфері, зосередження уваги на проблемних питаннях, які виникають при здійсненні нагляду, та пошуки шляхів їх вирішення.

Наказ Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів щодо захисту прав і свобод громадян, державних та публічних інтересів» від 19 вересня 2005 року № 3гн з урахуванням стану законності в державі зобов'язує прокурорів забезпечити нагляд за додержанням законів, передусім у діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, контролюючих і правоохоронних органів. Цей наказ

встановлює основні напрями наглядової діяльності щодо захисту прав та свобод людини і громадянина (оплата та охорона праці; охорона здоров'я; соціальне й пенсійне забезпечення; права і свободи осіб, які потребують державної підтримки та допомоги), а також зобов'язує зосередити зусилля на додержанні законів, спрямованих на захист економічних інтересів держави від неправомірних посягань (бюджетна сфера; збереження державного та комунального майна, законність його приватизації й відчуження; банківська та зовнішньоекономічна діяльність; земельні ресурси та природне середовище тощо).

Позиція Генеральної прокуратури України, викладена в галузевому наказі, дає змогу концентрувати зусилля окремих ланок прокурорської діяльності на вирішенні справді пріоритетних, нагальних для даного часу, для суспільства проблем.

Так, з огляду на важливість питань, пов'язаних зі своєчасною виплатою заробітної плати працівникам бюджетної сфери, забезпеченням незахищених верств населення та фінансуванню державних установ, у Дніпропетровській області посилено нагляд в бюджетній сфері.

Цього року вже проведено низку перевірок та обговорено ці питання на засіданні колегії. Розроблено й узгоджено заходи щодо координації діяльності органів влади, самоврядування, державного контролю та правоохоронних органів.

На нашу думку, головну роль у наповненні бюджету має відігравати податкова адміністрація та митниці, а контрольно-ревізійна служба і казначейство повинні жорстко контролювати кожну копійку. Однак сьогодні є серйозні претензії до роботи цих органів.

Результати проведених прокуратурою перевірок свідчать про поширеність фактів розкрадання, привласнення, використання не за призначенням бюджетних коштів. Прокурорами тільки з початку 2010 року порушено 65 кримінальних справ, з них 15 – щодо використання бюджетних коштів, спрямованих на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку Дніпропетровського регіону. Характерними серед них є злочини у сфері службової діяльності, що завдають значних збитків бюджету.

За результатами розгляду прокурорських подань та приписів відшкодовано коштів на суму понад 146 млн гривень. До бюджету надійшло 80 млн гривень.

Як бачимо, саме бюджетні кошти є основним об'єктом злочинних посягань. Викрито факти їх використання не за цільовим призначенням, зловживання під час проведення процедур закупівлі товарів та послуг, будівельних і ремонтних робіт. Розкрадаються кошти, виділені на охорону здоров'я, дитинства, різного роду соціальні виплати, а також на охорону природного середовища. Розповсюдженість порушень засвідчує слабкий вплив на ці процеси відповідних державних органів.

Перше, що ми змушені констатувати, це недостатню ефективність роботи місцевих органів державної виконавчої влади та самоврядування, які є основними розпорядниками бюджетних коштів.

Порушується законодавство при проведенні тендерних процедур, незаконно підписуються акти виконаних робіт, кошти витрачаються не за цільовим призначенням. Навіть ті незначні кошти, що виділяються на фінансування програм соціально-економічної та культурної спрямованості, інколи розкрадаються. Про зазначене красномовно свідчать порушені прокурорами кримінальні справи.

Скажімо, у зв'язку зі складною екологічною ситуацією в Дніпродзержинську розроблено спеціальну екологічну програму.

Проте посадові особи Управління охорони навколишнього природного середовища Дніпродзержинської міської ради, які насамперед повинні перейматися цим питанням, незаконно перерахували 1,2 млн грн приватному підприємству, внаслідок чого майже півмільйона гривень потрапило до кишені злочинців. Кримінальна справа щодо винних службових осіб вже розглядається в суді.

Цього року до п'яти років позбавлення волі засуджено головного спеціаліста відділу будівництва Департаменту містобудування, знову ж таки, Дніпродзержинської міськради, який спричинив збитки державі в розмірі понад 700 тис. грн, підписавши фіктивні акти виконаних робіт з рекультивації сховища радіоактивних відходів. Це при тому, що коштів на утилізацію таких небезпечних відходів у державі катастрофічно не вистачає.

Порушили декілька кримінальних справ стосовно посадовців Управління капітального будівництва Дніпропетровської обласної адміністрації та керівників підрядних організацій, припинивши їх незаконні дії з привласнення бюджетних коштів, виділених на реконструкцію трьох лікарень у сільських районах Дніпропетровщини. Дві справи вже направлено до суду.

У поточному році порушено справу проти службових осіб Управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації за фактом незаконного заволодіння бюджетними коштами у розмірі понад 4,5 млн грн, які виділялись на покращання водопостачання міста Кривого Рогу.

Притягнуто до кримінальної відповідальності працівників відділу освіти Дніпропетровської районної державної адміністрації, які на свій розсуд використали 800 тис. гривень. Порушено справи стосовно службових осіб фонду комунального майна Павлоградської міської ради, які підписали фіктивний акт на виконанні роботи під час будівництва житлового будинку і незаконно перерахували комерційній структурі понад 3 млн грн, а також посадових осіб Першотравенського міського житлово-комунального підприємства, які завищили вартість встановленого в котельню бойлера, внаслідок чого вкрали півмільйона гривень.

Викрили посадовців, які за хабарі закривають очі на існуючі порушення закону. Так, заарештовано та притягнуто до кримінальної відповідальності начальника відділу Індустріальної районної ради, який вимагав та отримав хабара у розмірі 16 тис. грн за погодження акта виконаних робіт з ремонту середньої школи. Справу направлено до суду. Затримано спеціаліста управління містобудування та архітектури Криворізької міської ради, який отримав хабара в розмірі 25 тис. грн за оформлення документів на земельну ділянку.

Друге, що впадає в очі, – це неналежна робота підрозділів контрольно-ревізійного управління (КРУ) як головного органу, що контролює державні фінанси. Результати його роботи невтішні: торік завдяки діяльності контролерів-ревізорів в області відшкодовано 33 млн грн (для порівняння: органами прокуратури – 93 млн грн, у поточному році – 7 млн грн, а прокуратурою – 80). Таким чином, ефективність роботи 485 ревізорів значно нижча, ніж ефективність роботи 96 працівників прокуратури, які займаються наглядовою діяльністю! Неналежною є і якість перевірок. Із 403 матеріалів, що надійшли до прокуратури, порушено тільки 116 кримінальних справ. У більшості актів є лише видимість встановлення фінансових порушень у ході ревізії, які складаються з окремих, не пов'язаних між собою дріб'язкових порушень, що негайно усуваються в ході перевірки.

Наведемо лише один приклад. У результаті ревізії фінансово-господарської діяльності Дніпроводоканалу порушень законодавства органом КРУ не встановлено. Водночас за результатами перевірки, проведеної прокуратурою області, порушено кримінальну справу щодо посадових осіб цього підприємства, які незаконно перерахували іноземній фірмі кредитні кошти у сумі 228 тис. євро, отримані під державні гарантії без узгодження з Кабінетом Міністрів України. То куди ж дивились ревізори?

Непоодинокі факти, коли посадовці КРУ самі стають на шлях вчинення злочинів. Так, нами викрито факт хабарництва контролером-ревізором КРУ, яка за приховування виявлених порушень в діяльності одного з

підприємств вимагала та отримала хабар у розмірі 15 тис. доларів США. Досудове слідство завершено, справу направлено до суду.

Усього за хабарництво, пов'язане із маніпуляціями з бюджетними коштами, притягнуто п'ять працівників державних установ і органів контролю.

Третє важливе питання – робота органів Державного казначейства України, які ще не повною мірою використовують надані їм повноваження для забезпечення неухильного виконання бюджетного законодавства. В період «ручного» управління фінансами Державним казначейством України, коли блокувалось фінансування лікарських закладів, військових частин, установ виконання покарань, обласним управлінням казначейства лише завдяки втручання прокуратури було усунуто порушення закону та профінансовано держустанови на суму понад 129 млн гривень.

Четверте питання – це дотримання податкового законодавства, а також діяльність податкових органів.

Слід зазначити, що в цій сфері порушення законодавства є найбільш поширеними: протягом минулого року органами прокуратури порушено 84 кримінальні справи, більшість з яких вже направлено до суду; відшкодовано понад 38 млн гривень. У поточному році до суду направлено 19 кримінальних справ з 41 порушеної та відшкодовано 17 млн гривень.

Не випадково Президентом України особлива увага звертається на усунення недоліків з адміністрування і відшкодування податку на додану вартість (ПДВ).

Недостатня ефективність державного контролю, недосконале законодавство призвели до створення схем «тіньового» відшкодування ПДВ за рахунок бюджетних коштів. Все це становить серйозну небезпеку для розвитку економіки, і ці питання не залишаються поза увагою Генерального прокурора України та підпорядкованих прокурорів.

Так, при здійсненні нагляду за додержанням податкового законодавства органами прокуратури проведено перевірки податкових органів з питань законності від-

шкодування з державного бюджету податку на додану вартість на розрахункові рахунки суб'єктам підприємницької діяльності; перевірки законності відшкодування суб'єктам підприємницької діяльності ПДВ та відсотки за його несвоєчасне повернення; перевірки додержання вимог зовнішньоекономічного законодавства підприємствами, що проводили зовнішньоекономічні операції з експорту товарів за межі України.

За наслідками прокурорських перевірок тільки в нашій області порушено 34 кримінальні справи, у тому числі 32 – за фактами ухилення від сплати ПДВ, 2 – за фактами спроб щодо його незаконного відшкодування. На вимогу прокурорів відшкодовано коштів на суму 4,6 млн гривень. Завдяки вжитим заходам кримінально-правового впливу вдалося запобігти незаконному відшкодуванню ПДВ з державного бюджету на суму понад 20 млн гривень.

Наприклад, шляхом порушення кримінальної справи проти службових осіб ТОВ «ТФК «Технополіс», які, не маючи жодних господарських відносин з підприємством «ТПК «Легіон», включили в декларацію з податку на додану вартість відомості про придбання у цієї організації товарів на загальну суму 3 млн грн, вдалося попередити незаконне відшкодування 602 тис. грн ПДВ.

Державна податкова служба (ДПА), на нашу думку, ще не вживає достатніх заходів щодо неухильного виконання податкового законодавства. Минулого року органами ДПА зібрано та перераховано до бюджету 13,4 млрд грн при плановому завданні 15,5 млрд грн, цього року – 1,4 млрд гривень.

Одним із джерел наповнення бюджету є застосування санкцій до порушників. Однак органами податкової служби із застосування фінансових санкцій на суму 900 млн грн майже третину (230 млн грн) було скасовано самими податківцями, а реально стягнуто лише половину.

Не останнє місце в наповненні бюджету займають митні органи, при цьому Дніпропетровська та Криворізька митниці перерахували відповідно 73% і 57% митних платежів, тоді як загальнодержавний показник становить 84%. Турбує й те, що у ході прокурорських перевірок постійно виявляються

факти маніпулювань з митною вартістю товарів, тінювого імпорту під виглядом інвестицій чи гуманітарної допомоги, псевдоекспорту з метою незаконного відшкодування ПДВ.

Треба визнати: не все гаразд із протидією злочинним проявам у бюджетній сфері і в органах внутрішніх справ, і в нашій, прокурорській діяльності. Звісно, що виявляємо ми не всі порушення, а лише верхівку айсберга...

І хоча прикладів порушень законів і того, як службові особи «переплутали» державний бюджет з власною кишенею, можна навести безліч, не завжди доводиться відповідно реагувати на них, адже наше законодавство також «шкунтильгає». Вважаємо, що вчиненню деяких порушень завадило б прийняття ряду законодавчих норм.

З огляду на те, що одним із основних джерел наповнення Державного бюджету України є податок на додану вартість (він охоплює найбільшу кількість суб'єктів господарювання), проблеми, пов'язані з ПДВ, назріли і вже час їх вирішити на законодавчому рівні.

На нашу думку, необхідно встановити прямий зв'язок між сплатою, надходженням до бюджету ПДВ та його відшкодуванням. Недосконале чинне законодавство про систему оподаткування призводить до прийняття значної кількості відомчих нормативних актів, які, з одного боку, необґрунтовано розширюють підстави для набуття права на відшкодування ПДВ, а з другого – дають можливість для його безпідставного відшкодування. Необхідно запровадити заборону відшкодування ПДВ і надання податковим органом висновку про суми його відшкодування до отримання даних про фактично надмірну сплату ПДВ до бюджету, встановити прямий зв'язок між сплатою, надходженням до бюджету податку на додану вартість та відшкодуванням такого податку.

Слід також підкреслити, що наявна система нормативно-правових актів громіздка, має багато прогалин, колізійних норм, що призводить до неоднозначного трактування положень чинного законодавства. Все це зумовлює прийняття Податкового кодексу та нової редакції Закону України «Про державну податкову службу в Україні».

Щоправда, нашими законодавцями 11 травня 2010 року прийнято за основу урядовий законопроект про внесення змін до деяких законів України щодо оподаткування. Він містить комплекс заходів, спрямованих на досягнення позитивного ефекту у виконанні Державного бюджету. Законопроект також передбачає удосконалення норм адміністрування податків і зборів, впровадження комплексного контролю за повнотою відображення податкових зобов'язань ПДВ.

Підсумовуючи викладене, можна стверджувати, що одним із важливих питань сьогодні є дотримання законності при адмініструванні та відшкодуванні ПДВ, під-

вищення його прозорості, недопущення втрат Державного бюджету внаслідок ухилення від сплати ПДВ, зловживань при одержанні відшкодування сум податку з бюджету. Однак при тому, що органи прокуратури ефективно застосовують надані законодавством повноваження, зосереджуючи зусилля на дотриманні законів, спрямованих на захист економічних інтересів держави від неправомірних посягань, запорукою успіху отримання бюджетом достатніх коштів для фінансування всіх державних витрат може стати лише об'єднання зусиль контролюючих і правоохоронних органів; науковців та законодавців.

Список використаних джерел:

1. Бюджетний кодекс України: закон України від 21 червня 2001 року № 2542-III: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon1.rada.gov.ua>

Михайло КОСІЮТА

ПОДАТОК НА ДОДАНУ ВАРТІСТЬ: ДЖЕРЕЛО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ ЧИ ЙОГО ПРОБЛЕМА

Резюме

Наведено приклади ефективності наглядової діяльності органів прокуратури Дніпропетровської області в бюджетній сфері. Зосереджено увагу на проблемних питаннях, що виникають при здійсненні нагляду. Обґрунтовуються прийняття Податкового кодексу та внесення змін до чинного Закону України «Про державну податкову службу в Україні».

Михайло КОСІЮТА

НАЛОГ НА ДОБАВЛЕННЮЮ СТОИМОСТЬ: ИСТОЧНИК ГОСУДАРСТВЕННОГО БЮДЖЕТА ИЛИ ЕГО ПРОБЛЕМА

Резюме

Приведены примеры эффективности надзорной деятельности органов прокуратуры Днепропетровской области в бюджетной сфере. Сосредоточено внимание на проблемных вопросах, которые возникают при осуществлении надзора. Обосновываются принятие Налогового кодекса и внесение изменений в действующий Закон Украины «О государственной налоговой службе в Украине».

Mykhailo KOSYUTA

VALUE-ADDED TAX: SOURCE OF BUDGETARY INCOME OR ITS PROBLEM

Summary

The cases of effective prosecutor's supervision over budgetary financing in Dnipropetrovsk region are given in the article. Certain attention is paid to problematic issues while supervising. Passing of Tax Code of Ukraine and introduction of amendments to current Law of Ukraine «On State Tax Service of Ukraine» are grounded.