

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішення Рахункової палати
від 14.09.2021 № 20-2

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності планування та
результативності контролю за повнотою нарахування і
своєчасністю надходження податків на міжнародну торгівлю та
зовнішні операції**

Київ 2021

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	7
ВСТУП.....	8
1. СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ (ПРОПОЗИЦІЙ) РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ.....	10
2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ НА МІЖНАРОДНУ ТОРГІВЛЮ ТА ЗОВНІШНІ ОПЕРАЦІЇ.....	13
3. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ІЗ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДХОДЖЕННЯ ПОДАТКІВ НА МІЖНАРОДНУ ТОРГІВЛЮ ТА ЗОВНІШНІ ОПЕРАЦІЇ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ	18
3.1. Оцінка обґрунтованості планування (прогнозування) та аналіз надходжень податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	18
3.2. Оцінка стану управління Державною митною службою України індикативними показниками надходжень до державного бюджету та контролю за їх виконанням	30
4. ОЦІНКА СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ ТЕХНІЧНИМИ ЗАСОБАМИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ	33
5. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СТАНУ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ НА МІЖНАРОДНУ ТОРГІВЛЮ ТА ЗОВНІШНІ ОПЕРАЦІЇ.....	35
5.1. Оцінка стану обліку осіб – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.....	35
5.2. Оцінка стану здійснення Державною митною службою України управління ризиками, забезпечення проведення моніторингу ризикових зовнішньоекономічних операцій	37
5.3. Аналіз ефективності та результативності контролю за правильністю застосування ставок оподаткування, тарифних пільг (тарифних преференцій), визначення митної вартості, кодів УКТЗЕД, країни походження товарів.....	40
5.4. Аналіз стану проведення документальних перевірок суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та оцінка їх результатів	46
5.5. Стан виконання митними органами повноважень щодо боротьби з нелегальним імпортом товарів і контрабандою	49
5.6. Стан взаємодії і обміну інформацією з органами державної влади України та митними органами інших держав	54
ВИСНОВКИ.....	58
ПРОПОЗИЦІЇ.....	66
ДОДАТКИ.....	68

Список скорочень

АСУР	автоматизована системи управління ризиками – сукупність програмно-інформаційних комплексів, які забезпечують функціонування системи управління ризиками під час митного контролю та/або митного оформлення товарів, транспортних засобів
АЕО	авторизований економічний оператор – підприємство, якому митними органами надано авторизацію АЕО згідно з Митним кодексом України
Бюджетний кодекс вагові комплекси	Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456 вагові комплекси для вимірювання маси транспортних засобів у русі та статистичні ваги
ВВП	валовий внутрішній продукт
ГУ	головне управління
ГУ ДКСУ	Головне управління Державної казначейської служби України
Держмитслужба	Державна митна служба України
Держстат	Державна служба статистики України
ДПС	Державна податкова служба України
ДФС	Державна фіскальна служба України
Закон № 959	Закон України від 16.04.1991 № 959 "Про зовнішньоекономічну діяльність"
Закон № 2135	Закон України від 18.02.1992 № 2135 "Про оперативно-розшукову діяльність"
Закон № 468	Закон України від 17.07.1997 № 468 "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції"
Закон № 1797	Закон України від 21.12.2016 № 1797 "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні"
Закон № 2611	Закон України від 08.11.2018 № 2611 "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком легкових транспортних засобів"
Закон № 2612	Закон України від 08.11.2018 № 2612 "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо ввезення транспортних засобів на митну територію України"
Закон № 2629	Закон України від 23.11.2018 № 2629 "Про Державний бюджет України на 2019 рік"
Закон № 265	Закон України від 31.10.2019 № 265 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2019 рік"
Закон № 141	Закон України від 02.10.2019 № 141 "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів"

Закон № 294	Закон України від 14.11.2019 № 294 "Про Державний бюджет України на 2020 рік"
Закон № 553	Закон України від 13.04.2020 № 553 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік"
Закон № 1082	Закон України від 15.12.2020 № 1082 "Про Державний бюджет України на 2021 рік"
Закон № 1434	Закон України від 29.04.2021 № 1434 "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік"
ЗЕД	зовнішньоекономічна діяльність
Казначейство	Державна казначейська служба України
ККДБ	код класифікації доходів бюджету
ККДБ 15000000	ККДБ 15000000 "Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції"
ККДБ 15010000	ККДБ 15010000 "Ввізне мито"
ККДБ 15010100	ККДБ 15010100 "Мито на товари, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності"
ККДБ 15010200	ККДБ 15010200 "Мито на товари, які ввозяться (пересилаються) громадянами"
ККДБ 15010300	ККДБ 15010300 "Інші збори з імпорту"
ККДБ 15010500	ККДБ 15010500 "Мито на нафтопродукти, транспортні засоби (крім транспортних засобів, що були ввезені на митну територію України та поміщені в митні режими транзиту або тимчасового ввезення у період з 1 січня 2015 року до дня набрання чинності Законом України від 8 листопада 2018 року "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком легкових транспортних засобів") та шини до них, що ввозяться суб'єктами підприємницької діяльності та громадянами"
ККДБ 15010800	ККДБ 15010800 "Спеціальне мито"
ККДБ 15010900	ККДБ 15010900 "Антидемпінгове мито"
ККДБ 15011000	ККДБ 15011000 "Компенсаційне мито"
ККДБ 15011100	ККДБ 15011100 "Додатковий імпорتنний збір"
ККДБ 15011200	ККДБ 15011200 "Мито на транспортні засоби, що були ввезені на митну територію України та поміщені в митні режими транзиту або тимчасового ввезення у період з 1 січня 2015 року до дня набрання чинності Законом України від 8 листопада 2018 року "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо оподаткування акцизним податком легкових транспортних засобів"
ККДБ 15020000	ККДБ 15020000 "Вивізне мито"
ККДБ 15020100	ККДБ 15020100 "Мито на товари, які вивозяться суб'єктами підприємницької діяльності"
ККДБ 15020200	15020200 "Мито на товари, які вивозяться (пересилаються) громадянами"
ККУ	Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341

Класифікація доходів бюджету	Класифікація доходів бюджету, затверджена наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 "Про бюджетну класифікацію"
МД	митна декларація
Міндоходів	Міністерство доходів і зборів України
Мінекономіки	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство економіки України
Мінекономрозвитку	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України
Мінфін	Міністерство фінансів України
Митний кодекс	Митний кодекс України від 13.03.2012 № 4495
Митний тариф № 584	Закон України від 19.09.2013 № 584 "Про Митний тариф України"
Митний тариф № 674	Закон України від 04.06.2020 № 674 "Про Митний тариф України"
Мін'юст	Міністерство юстиції України
Наказ ДФС № 305	наказ Державної фіскальної служби України від 27.04.2017 № 305 "Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із визначення індикативних показників та забезпечення надходжень платежів"
Наказ Держмитслужби № 304	наказ Державної митної служби України від 07.08.2020 № 304 "Про організацію діяльності Державної митної служби з питань визначення індикативних показників та розрахунку очікуваних доходів Державного бюджету України"
Наказ Мінфіну № 1011	наказ Міністерства фінансів України від 20.09.2012 № 1011 "Про затвердження відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій"
Наказ Мінфіну № 242	наказ Міністерства фінансів України від 29.04.2021 № 242 "Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 15 червня 2015 року № 552", зареєстрований в Міністерстві юстиції України 18.06.2021 за № 811/36433
НБУ	Національний банк України
Податковий кодекс	Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755
ПДВ	податок на додану вартість
податки на міжнародну торгівлю	податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції
ППР	податкове повідомлення-рішення
ПМП	порушення митних правил
Положення про ДФС	Положення про Державну фіскальну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 № 236 "Про Державну фіскальну службу України"
Положення про Держмитслужбу	Положення про Державну митну службу України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України

	від 06.03.2019 № 227
Положення про Мінфін	Положення про Міністерство фінансів України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375
Положення № 450	Положення про митні декларації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 450 "Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій"
Порядок № 1865	Порядок ведення спеціальної митної статистики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2002 № 1865 "Про порядок ведення спеціальної митної статистики"
Порядок № 552	Порядок обліку осіб, які здійснюють операції з товарами, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 15.06.2015 № 552, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 08.07.2015 за № 807/27252
Порядок № 684	Порядок здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 31.07.2015 № 684, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 21.08.2015 за № 1021/27466
Порядок № 286	Порядок взаємодії інформаційних систем Державної податкової служби України та Державної митної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів, здійснення контрольних процедур щодо дотримання податкового та митного законодавства, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 10.06.2020 № 286, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 26.06.2020 за № 593/34876
СУР	система управління ризиками
Угода про асоціацію між Україною та ЄС	Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована Законом України від 16.09.2014 № 1678
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): стаття 98 Конституції України, статті 26 і 110 Бюджетного кодексу, статті 4, 7, 10 Закону України від 02.07.2015 № 576 "Про Рахункову палату", План роботи Рахункової палати на 2021 рік, доручення члена Рахункової палати для виконання повноважень члена Рахункової палати та забезпечення здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту) від 13.04.2021 № 16-22.

Мета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): встановлення фактичного стану та оцінка ефективності виконання державними органами повноважень щодо планування, прогнозування та забезпечення контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати суб'єктами ЗЕД податків на міжнародну торгівлю, а також за дотриманням суб'єктами ЗЕД вимог митного законодавства та протидії контрабанді в зонах митного контролю.

Предмет заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

– нормативно-правові акти, розпорядчі документи, управлінські рішення, розрахунки та інші аналітичні документи Мінфіну і Держмитслужби (з 08.12.2019 (початку виконання функцій і повноважень) до 08.12.2019 – ДФС) щодо прогнозування, планування, адміністрування, нарахування і сплати суб'єктами ЗЕД податків на міжнародну торгівлю, контролю за їх надходженням до державного бюджету, а також виконання повноважень Держмитслужбою (ДФС) у частині забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами ЗЕД вимог митного законодавства та протидії контрабанді в зонах митного контролю;

– дані обліку (резидентів та нерезидентів) декларантів, перевізників, гарантів, автоматизованих економічних операторів, інших підприємств, контроль за діяльністю яких здійснюється митними органами (до 07.11.2019 – осіб, які здійснювали операції з товарами) і які сплачували податки на міжнародну торгівлю; надходження до Державного бюджету України податків на міжнародну торгівлю за ККДБ 15000000, у тому числі за підкодами:

ККДБ 15010000: ККДБ 15010100, ККДБ 15010200, ККДБ 15010300, ККДБ 15010500, ККДБ 15010800, ККДБ 15010900, ККДБ 15011100, ККДБ 15011200);

ККДБ 15020000: ККДБ 15020100, ККДБ 15020200;

– статистична, аналітична та оперативна митна звітність, зведені дані МД, розрахункові та інші документи Держмитслужби (ДФС), що стосуються предмета заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту), у тому числі контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податків на міжнародну торгівлю до державного бюджету, за дотриманням суб'єктами ЗЕД вимог митного законодавства та протидії контрабанді в зонах митного контролю;

– статистична та відомча звітність інших державних органів з питань, пов'язаних з предметом заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту);

– інша інформація, що стосується теми заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

Об'єкти заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Мінфін, Держмитслужба (ДФС); митниці Держмитслужби: Галицька (до її утворення з 04.10.2019 – Івано-Франківська, Львівська та Тернопільська митниці ДФС), Дніпровська (до її утворення з 04.10.2019 – Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська та Полтавська митниці ДФС), Київська (до її утворення з 04.10.2019 – Житомирська, Київська, Київська міська та Черкаська митниці ДФС), Одеська (до її утворення з 04.10.2019 – Одеська митниця ДФС), Слобожанська (до її утворення з 04.10.2019 – Сумська і Харківська митниці ДФС).

Надсилання запитів з питань заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): Офіс Генерального прокурора, Служба безпеки України, Мінекономіки, Держстат, ДФС.

Критерії оцінки заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту):

законність – відповідність управлінських рішень і організаційно-розпорядчих документів, прийнятих органами виконавчої влади, вимогам чинного законодавства в частині забезпечення справляння до державного бюджету податків на міжнародну торгівлю;

обґрунтованість – ступінь відповідності планових показників надходжень податків на міжнародну торгівлю, визначених згідно із затвердженими методиками і правилами, їх фактичним надходженням до державного бюджету;

результативність – оцінка діяльності органів виконавчої влади із забезпечення контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати суб'єктами ЗЕД податків на міжнародну торгівлю.

Початкові обмеження щодо проведення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту): 2019–2020 роки та I півріччя 2021 року.

Методи і процедури збирання даних: аналіз нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів, звітних даних щодо надходжень податків на міжнародну торгівлю, у тому числі розміщених на офіційних вебсайтах у мережі Інтернет Держмитслужби, інших державних органів, на які покладається виконання функцій, пов'язаних з міжнародною торгівлею, повідомлень засобів масової інформації; здійснення вибірки; надсилання письмових запитів; аналіз первинних документів, митної звітності; підрахунок, зіставлення, порівняння планових та фактичних показників; опитування та обговорення проблемних питань. Процедури аудиту ґрунтуються на аналізі та оцінці ризиків.

ВСТУП

Зовнішня торгівля має велике значення для розбудови України та покращення економічно-соціального стану, впливає на зростання ВВП країни як основного джерела формування доходів як суб'єктів господарювання, фізичних осіб, так і державного бюджету, зокрема за рахунок надходження податків на міжнародну торгівлю – мита та інших зборів з імпорту. Водночас ці податки виконують не тільки фіскальну функцію (наповнення дохідної частини

державного бюджету), а й захисну (захист інтересів національного товаровиробника від демпінгового, субсидованого імпорту, а також масового ввезення товарів, яке може завдати значну економічну шкоду окремим галузям національного господарства), регулятивну (регулювання обсягів і структури експортно-імпортних операцій), стимулюючу (створення передумов для збільшення експорту вітчизняної продукції на світовий ринок) та інші.

З 2008 року Україна є членом Світової організації торгівлі. У 2014 році підписано Угоду про асоціацію між Україною та ЄС, якою передбачено створення зони вільної торгівлі та адаптацію законодавства України до законодавства ЄС.

Однак запровадження зони вільної торгівлі призвело до зменшення питомої ваги обсягів надходжень ввізного мита в загальних податкових надходженнях до державного бюджету внаслідок зниження його ставок. Так, якщо у 2013 році надходження податків на міжнародну торгівлю забезпечували близько **5 відс.** податкових надходжень державного бюджету, то у 2019 році – **3,8 відс.**, 2020 році та I півріччі 2021 року – **3,6 відсотка**.

Загалом протягом 2019–2020 років та I півріччя 2021 року до державного бюджету надійшло майже **77,9 млрд грн** податків на міжнародну торгівлю, з яких **ввізне мито становило майже 99 відс.** (76,9 млрд гривень).

Оскільки Україна стала на шлях лібералізації митної політики, збільшити надходження мита та інших зборів з імпорту можна шляхом удосконалення організації митного контролю. Водночас постійна реорганізація митних органів, що відбувалась з 2012 року¹, мала негативний вплив на адміністрування цих платежів. Зокрема, залишаються значними обсяги нелегального імпорту товарів, контрабанди та корупції.

Встановлено, що державними органами, зокрема Мінекономіки, ДФС і Держмитслужбою, не приділялося належної уваги аналізу обсягів нелегального імпорту в Україну. При цьому, за оцінками експертів², **нелегальний імпорт та контрабанда товарів становлять 226–320 млрд грн щороку**. Крім того, за даними асоціації "Українські імпортери побутової електроніки", нелегальний імпорт лише техніки та електроніки за підсумками 2019 року становив **792 млн дол. США (20,5 млрд грн)**, або **23 відс.** обсягу продажів усього ринку цієї продукції, а за прогнозами незалежної групи аналітиків Ukraine Economic Outlook, у 2021 році втрати держбюджету від контрабанди техніки та електроніки очікуються на рівні майже **1 млрд дол. США**³.

Подальше реформування Держмитслужби має бути спрямоване, зокрема, на впровадження новітніх електронних систем і технологій при здійсненні процедур

¹ Згідно з Указом Президента України від 24.12.2012 № 726 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" шляхом реорганізації Держмитслужби та ДПС утворено Міндоходів.

² За матеріалами конференції "Економічні пріоритети 2020–2021", яка відбулась 13.10.2020 за участі представників провідних бізнесасоціацій, аналітичних центрів та окремих народних депутатів України, оприлюдненими за адресою: <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100020502-top-10-skhem-ukhileniya-ta-uniknennya-opodatkovannya-v-ukrayini-rozrazhunki-ta-rekomendatsiyi>.

³ <https://uspp.ua/news/ostanni-novyny/2019/uspp-mobilni-operatori-ta-profilni-asotsiatsii-shukaiut-rishennia-dlia-protydii-siromu-importu-mobilnykh-terminaliv>.

митного контролю, що забезпечить скорочення часу проходження товарів через митницю, мінімізацію людського фактора і зменшення кількості бюрократичних процедур, розбудову міжнародного співробітництва з митними органами інших країн, поліпшення матеріально-технічної бази тощо.

З огляду на суспільну значущість питання адміністрування митних платежів, зокрема податків на міжнародну торгівлю і значні обсяги їх надходжень до державного бюджету, та наявні ризики неналежного адміністрування цих податків проведення цього аудиту є актуальним.

1. СТАН ВИКОНАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ (ПРОПОЗИЦІЙ) РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ

Рахунковою палатою у I півріччі 2014 року проведено три контрольні заходи з питань адміністрування податків на міжнародну торгівлю:

– аналіз стану планування та дієвості контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати мита з імпортованих на територію України товарів по Дніпропетровській та Запорізькій областях (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 08.04.2014 № 7-3);

– аналіз стану планування та дієвості контролю за повнотою нарахування та своєчасністю сплати мита з імпортованих на митну територію України товарів по Донецькій та Луганській областях (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 27.05.2014 № 11-15);

– аналіз стану планування та дієвості контролю за повнотою нарахування і своєчасністю сплати податків на міжнародну торгівлю (звіт затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 11.06.2014 № 12-4).

Результати цих контрольних заходів засвідчили, що протягом 2011–2013 років та I кварталу 2014 року КМУ, органи державної влади відповідно до наданих повноважень не забезпечили повною мірою реалізації державної митної політики. Не сформовано дієвого правового поля і цілісного механізму контролю за надходженням до державного бюджету податків на міжнародну торгівлю, що не сприяло збільшенню їх надходжень до бюджету.

Про результати попередніх контрольних заходів поінформовано Верховну Раду України, рішення Рахункової палати надіслано КМУ. Звіт і рішення Рахункової палати з рекомендаціями (пропозиціями) щодо усунення виявлених під час аналізів порушень і недоліків надіслано Мінфіну та Міндоходів.

Аналіз виконання КМУ, Мінфіном, Міндоходів (ДФС, Держмитслужбою) рекомендацій (пропозицій), наданих у постановах Колегії Рахункової палати, засвідчив: **із 16 рекомендацій (пропозицій) виконано в повному обсязі або частково 14. Надані Рахунковою палатою рекомендації (пропозиції) реалізовано, зокрема, в:**

– Законі України від 23.11.2018 № 2628 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів", яким впроваджено електронне декларування товарів, що пересилаються у міжнародних поштових та міжнародних

експресвідправленнях, шляхом подання відповідних реєстрів (тимчасових та додаткових) операторами поштового зв'язку та експресперевізниками, які також виступають податковими агентами зі сплати ПДВ щодо операцій із ввезення таких товарів;

– нормативно-правових актах, прийнятих з метою вдосконалення норм Митного кодексу щодо запровадження в Україні інституту АЕО:

у Законі № 141;

у постановах КМУ від 29.07.2020 № 665 "Деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів"; від 27.01.2021 № 50 "Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру авторизованих економічних операторів"; від 03.02.2021 № 70 "Про затвердження форми, опису та правил використання національного логотипа авторизованого економічного оператора та форми сертифіката авторизованого економічного оператора"; від 24.02.2021 № 139 "Про затвердження форм заяви підприємства про надання дозволу на застосування спеціального спрощення та дозволу на застосування спеціального спрощення";

– у постанові КМУ від 29.12.2014 № 719 "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо ввезення на митну територію України енергозберігаючих матеріалів, обладнання, устаткування та комплектуючих", якою, зокрема, постанову КМУ від 14.05.2008 № 444 "Питання ввезення на митну територію України енергозберігаючих матеріалів, обладнання, устаткування та комплектуючих" визнано такою, що втратила чинність;

– у постанові КМУ від 30.03.2016 № 293 "Питання ввезення на митну територію України енергозберігаючих матеріалів, обладнання, устаткування та комплектувальних виробів за проектами демонстрації японських технологій";

– у постанові КМУ від 08.06.2016 № 371 "Питання протидії незаконному переміщенню товарів через державний кордон України", відповідно до якої при Мінфіні утворено Міжвідомчий цільовий центр із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи і 20 спільних мобільних груп із запобігання та виявлення порушень законодавства з питань державної митної справи з представників ДФС, Державної прикордонної служби та Національної поліції. Слід зазначити, що ця постанова втратила чинність згідно з постановою КМУ від 20.06.2018 № 480 "Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України";

– у постанові КМУ від 16.03.2017 № 146, якою внесено зміни до Порядку реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги, затвердженого постановою КМУ від 30.01.2013 № 39, згідно з якими Міністерство соціальної політики України зобов'язано надсилати копію рішення про реєстрацію отримувача гуманітарної допомоги, зокрема, ДФС, що надало можливість органам ДФС вчасно планувати та здійснювати перевірки таких отримувачів гуманітарної допомоги;

– у наказі Мінфіну від 31.12.2014 № 1290 "Про затвердження Змін до бюджетної класифікації", яким доповнено Класифікацію доходів бюджету окремими кодами для зарахування особливих видів мита:

15010800 "Спеціальне мито"; 15010900 "Антидемпінгове мито"; 15011000 "Компенсаційне мито"; 15011100 "Додатковий імпортний збір";

– у наказі Казначейства від 01.03.2017 № 68, яким внесено зміни до Порядку організації роботи органів Державної казначейської служби України у процесі казначейського обслуговування державного та місцевих бюджетів за доходами та іншими надходженнями, затвердженого наказом Казначейства від 09.08.2013 № 128, та передбачено формування інформації про повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до державного бюджету, у тому числі бюджетне відшкодування ПДВ, та про повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів;

– у наказі Мінфіну від 05.05.2021 № 249, яким затверджено Методику прогнозування надходжень ввізного мита. Крім того, за інформацією Мінфіну, проводиться робота з удосконалення цієї Методики.

Водночас не виконано таких рекомендацій (пропозицій):

– до Господарського кодексу України та Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" не внесено змін у частині посилань на Єдиний митний тариф України, що втратив чинність з дня набрання чинності Митним кодексом (01.06.2012);

– не забезпечено розроблення механізму відновлення податкового зобов'язання після сплину трирічного терміну (строку позовної давності, визначеного статтею 102 Податкового кодексу) використання за цільовим призначенням товарів, ввезених у преференційному режимі. Попередньо Міндоходів і Мінфін повідомили, що вказана пропозиція буде розглянута у робочих групах, створених у Мінфіні для підготовки змін до Податкового кодексу. Разом з тим під час цього аудиту Мінфіном повідомлено, що чинний механізм контролю за цільовим використанням таких товарів та/або предметів протягом трьох років від дати ввезення є достатнім. При цьому аудитом встановлено факти, які свідчать про ризики використання товарів, ввезених у преференційному режимі, після сплину строку позовної давності, визначеного статтею 102 Податкового кодексу, без сплати належних податків, а отже, **це питання залишається актуальним.**

Довідково. Законодавством, зокрема Порядком ввезення на митну територію України товарів суб'єктами літакобудування із звільненням від сплати ввізного мита та податку на додану вартість, затвердженим постановою КМУ від 09.08.2017 № 635, не визначено терміну, протягом якого суб'єкти літакобудування мають забезпечити цільове використання ввезеного із застосуванням податкових пільг товару. Аудитом у Слобожанській митниці Держмитслужби встановлено випадок, коли приватним акціонерним товариством не використовувався для визначених цілей упродовж 3–4 років товар, ввезений у 2017–2018 роках із застосуванням податкових пільг (комплектуючі для літаків: підшипники, генератори, сигналізатори, частини двигунів тощо, залишкова вартість яких станом на 03.04.2021 – 4,3 млн грн⁴). Митницею при оформленні товару у 2017–2018 роках надано цьому товариству пільги зі сплати ПДВ у сумі 859,8 тис. грн та застосовано нульову ставку ввізного мита. Документальні виїзні перевірки приватного акціонерного товариства щодо використання ввезених товарів не

⁴ Згідно із звітом приватного акціонерного товариства про цільове використання товарів, увезених на митну територію України із звільненням від оподаткування, поданим у квітні 2021 року, залишкова вартість товару, що перебував на його складі, становила 34,2 млн гривень.

проводились, а отже, є ризики їх нецільового використання без сплати податків після сплину строку позовної давності, визначеного статтею 102 Податкового кодексу.

Таким чином, КМУ, Мініном і Міндоходів (ДФС) вжито заходів, спрямованих на реалізацію переважної більшості рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати, однак окремі проблеми щодо адміністрування податків на міжнародну торгівлю, виявлені попередніми контрольними заходами Рахункової палати, мали місце у 2019–2020 роках і I півріччі 2020 року та набули системного характеру.

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ НА МІЖНАРОДНУ ТОРГІВЛЮ ТА ЗОВНІШНІ ОПЕРАЦІЇ

Відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів (зокрема, визначення вичерпного переліку податків та зборів, що справляються в Україні, порядку їх адміністрування, платників податків та зборів, їх прав і обов'язків, компетенції контролюючих органів, повноважень і обов'язків їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальності за порушення податкового законодавства), регулюються Податковим кодексом.

Підпунктом 9.1.7 пункту 9.1 статті 9 Податкового кодексу визначено, що **мито належить до загальнодержавних податків**. Відносини, пов'язані з установленням та справлянням мита, регулюються митним законодавством, якщо інше не передбачено цим Кодексом (пункт 9.2 статті 9 Податкового кодексу).

Пунктом 1.2 статті 1 Податкового кодексу встановлено: правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, визначаються цим Кодексом, крім правил оподаткування товарів митом, які встановлюються Митним кодексом та іншими законами з питань митної справи.

Так, правові засади справляння митних платежів визначено в розділі IX Митного кодексу. Згідно з частиною першою статті 270 Митного кодексу правила оподаткування товарів, що переміщуються через митний кордон України, митом, крім особливих видів мита, встановлюються цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Правила оподаткування особливими видами мита встановлюються законами України "Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту", "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту", "Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну", окремим законом щодо встановлення додаткового імпортного збору.

Відповідно до частини першої статті 271 Митного кодексу мито – це загальнодержавний податок, встановлений Податковим кодексом та цим Кодексом, який нараховується та сплачується відповідно до цього Кодексу, законів України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Частиною другою статті 271 Митного кодексу встановлено, що в Україні застосовуються такі види мита:

- 1) ввізне мито;
- 2) вивізне мито;

3) сезонне мито⁵;

4) особливі види мита⁶ (спеціальне⁷, антидемпінгове⁸, компенсаційне⁹, додатковий імпорتنний збір¹⁰).

Забороняється застосовувати інші види мита, крім тих, що встановлені цим Кодексом (частина третя статті 271 Митного кодексу).

Згідно з положеннями статей 271, 272 і 275 Митного кодексу спеціальне, антидемпінгове та компенсаційне мито, а також додатковий імпорتنний збір є різновидністю особливих видів мита та не відноситься до ввізного мита. При цьому відповідно до статті 288 Митного кодексу **особливі види мита застосовуються незалежно від інших видів мита** на умовах, визначених законом. Сезонне мито також є окремим видом мита. Однак нормами статті 29 Бюджетного кодексу серед джерел формування загального та спеціального фондів Державного бюджету України визначено ввізне та вивізне мито, а **надходжень особливих видів мита і сезонного мита не передбачено**.

Крім того, Класифікацією доходів бюджету спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне мито та додатковий імпорتنний збір віднесено до ККДБ 15010000 "Ввізне мито" за підкодами 15010800, 15010900, 15011000 і 15011100 відповідно, а для сезонного мита окремого підкоду не передбачено.

Отже, Бюджетний кодекс у частині визначення джерел формування загального та спеціального фондів Державного бюджету України не узгоджується з положеннями частини другої статті 271 Митного кодексу.

⁵ Може встановлюватися на окремі товари законом на строк не менше 60 та не більше 120 послідовних календарних днів з дня встановлення сезонного мита (частина перша статті 274 Митного кодексу). Відповідно до частини восьмої статті 280 Митного кодексу сезонне мито нараховується за ставками, встановленими Законом № 468.

⁶ Можуть застосовуватися у випадках, передбачених законами України (якщо інше не передбачено міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України), з метою захисту економічних інтересів України та українських товаровиробників у разі ввезення товарів на митну територію України, незалежно від інших видів мита (частина перша статті 275 Митного кодексу).

⁷ Згідно з частиною третьою статті 275 Митного кодексу спеціальне мито встановлюється відповідно до Закону України "Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну":

1) як засіб захисту національного товаровиробника, у разі якщо товари ввозяться на митну територію України в обсягах та/або за таких умов, що їх ввезення заподіює або створює загрозу заподіяння значної шкоди національному товаровиробнику;

2) як заходи у відповідь на дискримінаційні та/або недружні дії інших держав, митних союзів та економічних угруповань, які обмежують реалізацію законних прав та інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності України.

⁸ Антидемпінгове мито встановлюється відповідно до Закону України "Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту" у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом демпінгу, що заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику (частина четверта статті 275 Митного кодексу).

⁹ Згідно з частиною п'ятою статті 275 Митного кодексу компенсаційне мито встановлюється відповідно до Закону України "Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту" у разі ввезення на митну територію України товарів, які є об'єктом субсидованого імпорту, що заподіює шкоду або створює загрозу заподіяння шкоди національному товаровиробнику.

¹⁰ Додатковий імпорتنний збір встановлюється законом відповідно до статті XII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року (ГАТТ-1994) та Домовленості про положення ГАТТ-1994 щодо платіжного балансу у разі значного погіршення стану платіжного балансу або істотного скорочення золотовалютних резервів, або досягнення ними мінімального розміру з метою забезпечення рівноваги платіжного балансу та збільшення розміру золотовалютних резервів (частина шоста статті 275 Митного кодексу).

Відповідно до статті 276 Митного кодексу **платниками мита є:**

1) особа, яка ввозить товари на митну територію України чи вивозить товари з митної території України у порядку та на умовах, встановлених цим Кодексом;

2) особа, на адресу якої надходять товари, що переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових або експресвідправленнях, несупроводжуваному багажі, вантажних відправленнях;

3) особа, на яку покладається обов'язок дотримання вимог митних режимів, які передбачають звільнення від оподаткування митом, у разі порушення таких вимог;

4) особа, яка використовує товари, митне оформлення яких було здійснено з умовним звільненням від оподаткування, не за цільовим призначенням та/або всупереч умовам чи цілям такого звільнення згідно з цим Кодексом, іншими законами України, а також будь-які інші особи, які безпідставно використовують звільнення від оподаткування митом (податкову пільгу);

5) особа, яка реалізує або передає у володіння, користування чи розпорядження товари, що були випущені у вільний обіг на митній території України із звільненням від оподаткування митними платежами, до закінчення строку, визначеного законом;

6) особа, яка реалізує товари, транспортні засоби відповідно до статті 243¹¹ цього Кодексу.

Згідно зі статтею 277 Митного кодексу **об'єктами оподаткування митом є:**

1) товари, митна вартість яких перевищує еквівалент 150 євро, що ввозяться на митну територію України або вивозяться за межі митної території України підприємствами;

2) товари, що ввозяться (пересилаються) на митну територію України в обсягах, які підлягають оподаткуванню митними платежами відповідно до розділу XII цього Кодексу¹², а також розділів V і VI Податкового кодексу України¹³;

Датою виникнення податкових зобов'язань із сплати мита у разі ввезення товарів на митну територію України чи вивезення товарів з митної території України є дата подання митному органу МД для митного оформлення або дата нарахування такого податкового зобов'язання митним органом у випадках, визначених цим Кодексом та законами України (стаття 278 Митного кодексу).

Як вбачається зі змісту статті 279 Митного кодексу, базою оподаткування митом товарів, що переміщуються через митний кордон України, зокрема, є:

1) для товарів, на які законом встановлено адвалорні ставки мита (у відсотках), – митна вартість товарів;

2) для товарів, на які законом встановлено специфічні ставки мита (у грошовому розмірі на одиницю бази оподаткування), – кількість таких товарів у встановлених законом одиницях виміру.

¹¹ "Розпорядження товарами, транспортними засобами комерційного призначення".

¹² "Особливості пропуску та оподаткування товарів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України громадянами".

¹³ ПДВ та акцизний податок.

Для товарів, на які законом встановлено комбіновані ставки мита (складаються із адвалорної і специфічної ставки), база оподаткування визначається відповідно до пунктів 1 і 2 цієї частини.

Ставки мита, крім сезонного та особливих видів мита, встановлюються виключно законами України з питань оподаткування. Ввізне мито на товари, митне оформлення яких здійснюється в порядку, встановленому для підприємств, нараховується за ставками, встановленими Митним тарифом України. Вивізне мито нараховується за ставками, встановленими законом (частини третя, четверта та сьома статті 280 Митного кодексу).

***Довідково.** На час завершення аудиту ставки вивізного мита визначались законами України від 07.05.1996 № 180 "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину" (у редакції Закону України від 16.11.2006 № 356 "Про внесення змін до Закону України "Про вивізне (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину"); від 10.09.1999 № 1033 "Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур"; від 24.10.2002 № 216 "Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів" (у редакції Закону України від 30.11.2006 № 400 "Про внесення змін до Закону України "Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів"); від 13.12.2006 № 441 "Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легированих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням".*

Частинами першою, третьою та четвертою статті 2 Закону № 468 визначено, що сезонні ввізні (імпортні) мита запроваджуються щороку у подвійному розмірі до розміру пільгових ставок ввізного (імпортного) мита на сільськогосподарську продукцію груп УКТ ЗЕД, визначених у частині п'ятій цієї статті, протягом строку збирання і закладення на зберігання аналогічної продукції українського виробництва. Кабінет Міністрів України встановлює терміни дії сезонних мит на сільськогосподарську продукцію та оприлюднює свої рішення за 45 днів до дня їх запровадження.

При цьому всі коди УКТ ЗЕД товарів, до яких встановлюються сезонні мита, наведені у частині п'ятій статті 2 Закону № 468, не узгоджуються з кодами цих товарів, які визначалися Митним тарифом № 584¹⁴ та визначені чинним Митним тарифом № 674, що **набрав чинності з 02.07.2020**.

Крім того, Митним тарифом № 674 передбачено **сезонне застосування ставок ввізного мита на окремі товари**, зокрема, на зрізані квіти товарної позиції 0603 згідно з УКТ ЗЕД, овочі товарної позиції 0701 згідно з УКТ ЗЕД та фрукти товарних позицій 0807–0808 згідно з УКТ ЗЕД.

Слід зазначити, що останню постанову КМУ, якою встановлювались сезонні мита, прийнято ще у 1999 році¹⁵. Отже, **21 рік КМУ не встановлював термінів дії сезонних мит на сільськогосподарську продукцію**.

Таким чином, протягом періоду, що досліджувався, **Закон № 468 не узгоджувався із нормами митних тарифів № 584 і № 674 і більшість його норм є неактуальними і потребує відповідного врегулювання**.

Слід зазначити, що в пунктах 26 і 28 Положення № 450 містяться **посилання на статтю 37 Закону № 959, яку виключено відповідно до**

¹⁴ Втратив чинність з 01.07.2020, крім позначень кодів, назви, ставок мита і додаткових одиниць виміру та обліку для кодів товарів 2402 10 00 00, 2403 99 90 00, 3824 90 97 90, які втратили чинність з 01.01.2021.

¹⁵ Постанова КМУ від 01.07.1999 № 1178 "Про встановлення термінів дії сезонного ввізного (імпортного) мита на сільськогосподарську продукцію у 1999 році".

підпункту 3 пункту 4 статті 16 Закону України від 21.06.2018 № 2473 "Про валюту і валютні операції". Отже, **Положення № 450 потребує нормативного врегулювання.**

На час завершення аудиту **Мінфіном не встановлено передбачених вимогами Митного кодексу, зокрема:**

- порядку визначення та обладнання центральних (регіональних) сортувальних станцій (частина п'ята статті 233 Митного кодексу в редакції Закону України від 14.01.2020 № 440 "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи", який набрав чинності 13.02.2020);

- порядку та умов здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України в міжнародних поштових та експресвідправленнях (частина перша статті 237 Митного кодексу).

***Довідково.** Інструкція з організації митного контролю та митного оформлення міжнародних експрес-відправлень, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України, затверджена наказом Держмитслужби від 03.09.2007 № 728, зареєстрованим у Мін'юсті 21.09.2007 за № 1081/14348, розроблена відповідно до статей 3, 11, 58, 81, 152, 187 Митного кодексу України від 11.07.2002 № 92 та постанови КМУ від 25.12.2002 № 1948 "Деякі питання здійснення митного контролю товарів та інших предметів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон у міжнародних поштових та експрес-відправленнях", які втратили чинність, є чинною. При цьому до Інструкції вносились зміни наказом Мінфіну від 30.05.2012 № 646 "Про місця доставки товарів транспортними засобами", зареєстрованим у Мін'юсті 25.06.2012 за № 1052/21364;*

- порядку надання документів, необхідних для підтвердження права на звільнення (умовне звільнення) від оподаткування митними платежами (частина друга статті 300 Митного кодексу);

- порядку надання розстрочення та відстрочення сплати митних платежів (частина друга статті 304 Митного кодексу).

***Довідково.** За інформацією Держмитслужби, розстрочення та відстрочення сплати митних платежів здійснюється відповідно до Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків, затвердженого наказом Міндоходів від 10.10.2013 № 574, зареєстрованим у Мін'юсті 31.10.2013 № 1853/24385, який розроблено відповідно до статті 100 Податкового кодексу;*

- порядку внесення грошової застави та її повернення (частина десята статті 313 Митного кодексу).

***Довідково.** На час завершення аудиту був чинним наказ Держмитслужби від 18.08.2008 № 908 "Про затвердження Порядку надання громадянами митному органу фінансової гарантії шляхом унесення грошової застави при тимчасовому ввезенні товарів на митну територію України та транспортних засобів з метою транзиту через територію України та її повернення", зареєстрований у Мін'юсті 17.10.2008 за № 984/15675, який розроблено відповідно до статті 254 Митного кодексу України від 11.07.2002 № 92, статей 10 і 12 Закону України від 13.09.2001 № 2681 "Про порядок ввезення (пересилання) в Україну, митного оформлення й оподаткування особистих речей, товарів та транспортних засобів, що ввозяться (пересилаються) громадянами на митну територію України", що втратили чинність;*

- порядку здійснення митними органами обліку товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, та форми

документів для здійснення такого обліку, у тому числі в електронній формі (частина четверта статті 341 Митного кодексу).

Крім того, **КМУ не забезпечено своєчасного перегляду та приведення Мінфіном своїх нормативно-правових актів у відповідність із Законом № 141, який набрав чинності з 07.11.2019.** Зокрема, частиною сьомою статті 455 Митного кодексу (у редакції Закону № 141) передбачено, що порядок обліку осіб, які під час провадження своєї діяльності є учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи, визначається ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику. Наказом Мінфіну № 242 (**набрав чинності 25.06.2021**) Порядок № 552 викладено в новій редакції з назвою "Порядок обліку осіб, які під час провадження своєї діяльності є учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи".

Довідково. Пунктом 3 розділу II "Прикінцеві та перехідні положення" Закону № 141 КМУ зобов'язано протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом забезпечити перегляд та приведення відповідними ЦООВ їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Слід зазначити, що згідно з частиною третьою статті 450 Митного кодексу порядок ведення спеціальної митної статистики **визначається законодавством.** Чинний Порядок № 1865, яким, зокрема, визначено складові частини спеціальної митної статистики, затверджено відповідно до статті 306 Митного кодексу України від 11.07.2002 № 92, **який втратив чинність з 01.06.2012, а отже, Порядок № 1865 є неактуальним і потребує перегляду.**

Таким чином, законодавчу базу, що визначає правові засади адміністрування податків на міжнародну торгівлю, в цілому сформовано, але вона є недосконалою та неузгодженою.

Мінфіном не забезпечено розроблення та затвердження в повному обсязі нормативно-правових актів, передбачених Митним кодексом, що призводить до неналежного адміністрування податків на міжнародну торгівлю.

3. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СТАНУ ВИКОНАННЯ ДЕРЖАВНИМИ ОРГАНАМИ ПОВНОВАЖЕНЬ ІЗ ПРОГНОЗУВАННЯ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДХОДЖЕННЯ ПОДАТКІВ НА МІЖНАРОДНУ ТОРГІВЛЮ ТА ЗОВНІШНІ ОПЕРАЦІЇ ДО ДЕРЖАВНОГО БЮДЖЕТУ

3.1. Оцінка обґрунтованості планування (прогнозування) та аналіз надходжень податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції

Згідно із статтею 45 Бюджетного кодексу та підпунктом 19².1.3 пункту 19².1 статті 19² Податкового кодексу (в редакції Закону № 1797, який набрав чинності з 01.01.2017) Мінфін¹⁶ прогнозує, аналізує надходження податків, зборів, платежів, визначених, зокрема, Податковим та Митним кодексами, джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників, законодавства, угод про вступ до міжнародних організацій, інших міжнародних

¹⁶ ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику в частині забезпечення формування та реалізації податкової та митної політики.

договорів України на надходження податків, зборів, платежів, **надає пропозиції щодо збільшення їх обсягу та зменшення втрат бюджету**. При цьому Законом № 1797 виключено підпункт 19¹.1.26 пункту 19¹.1 статті 19¹ Податкового кодексу, яким за контролюючими органами було закріплено функцію прогнозу, аналізу надходження податків, зборів, платежів тощо.

Прогнозування надходжень ввізного та вивізного мита на 2019–2021 роки проводилося Мінфіном відповідно до методик, затверджених наказом Мінфіну від 22.11.2011 № 1480 "Про внесення змін до наказу Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1646¹⁷".

Згідно з пунктом 3 цих методик підґрунтям інформаційного забезпечення побудови прогнозу надходжень **вивізного мита є прогнозні показники експорту товарів та курсу гривні до долара США за даними Мінекономрозвитку, ввізного мита – прогнозні показники імпорту товарів, курсу гривні до долара США та середньозважена ставка ввізного мита за даними Мінекономрозвитку**.

Аудитом встановлено, що **Методика прогнозування надходжень ввізного мита (в редакції, що діяла протягом періоду, який досліджувався) не передбачала прогнозування надходжень з усіх видів мита, визначених Митним кодексом, зокрема, особливих видів мита за ККДБ 15010800, 15010900, 15011000, 15011100, віднесених Класифікацією доходів бюджету до ввізного мита (ККДБ 15010000)**.

Так, згідно з пунктом 19 цієї Методики **розрахунок ввізного мита у звітному та прогнозному періодах здійснювався за формулою як сума ввізного мита на товари, що ввозяться суб'єктами ЗЕД і громадянами, крім ввізного мита на нафтопродукти, транспортні засоби та шини до них (Мст), і окремо ввізного мита з нафтопродуктів, транспортних засобів та шин до них (Мнт)**. Отже, з урахуванням назв цих складових показнику Мст відповідають ККДБ 15010100 і 15010200, а показнику Мнт – ККДБ 15010500 і 15011200.

За поясненнями Мінфіну, при проведенні розрахунків прогнозних надходжень ввізного мита на 2019–2021 роки обсяги фактичних надходжень особливих видів мита (спеціального, антидемпінгового і компенсаційного) за попередні роки включалися до надходжень ввізного мита, тому їх прогнозні надходження містилися у складі цього податку. Однак такий підхід до прогнозування надходжень особливих видів мита не відображено у вказаній Методиці.

Довідково. Частка надходжень особливих видів мита у загальній сумі ввізного мита у 2019 році становила 1,2 відс., у 2020 році – 2,3 відс., у I півріччі 2021 року – 2,0 відсотка.

Водночас пунктом 3 Методики прогнозування надходжень ввізного мита не визначено, **за який період застосовується середньозважена ставка ввізного мита**, що давало можливість Мінфіну у розрахунках цих надходжень на 2019, 2020 і 2021 роки застосувати її фактичні (базові) показники, надані Мінекономрозвитку (Мінекономіки) за 2017, 2018 і 2019 роки відповідно, а не прогнозні середньозважені ставки, розраховані цим міністерством. Зокрема, при проведенні прогнозних розрахунків ввізного мита Мінфіном застосовано середньозважену ставку цього податку за звітний (базовий) період на всю товарну номенклатуру на 2019 рік у розмірі 2,358 відс., яка була більшою за прогнозу

¹⁷ Наказ Мінфіну від 24.12.2010 № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету".

ставку, розраховану Мінекономрозвитку, **на 18,2 відс.** (1,995 відс.), на 2020 рік – 2,208 відс., що на **11,6 відс.** більше за прогнозу (1,978 відс.), та на 2021 рік – 2,114 відс., що на **6,1 відс.** більше за прогнозу (1,992 відсотка). Зазначене впливало на збільшення загальної суми прогнозних надходжень ввізного мита, що в подальшому потребувало коригування затверджених планових показників шляхом внесення змін до законів про Державний бюджет України на відповідний рік.

Довідково. Мінекономрозвитку (Мінекономіки) на запити Мінфіну щодо прогнозування показників бюджету на 2019, 2020 і 2021 роки надавало фактичні середньозважені ставки ввізного мита за звітні (базові) 2017, 2018 і 2019 роки відповідно, очікувані (за рік до планового) та три прогнозні роки (на середньостроковий період) із поступовим їх зниженням з урахуванням встановленого преференційного режиму торгівлі України з країнами світу в рамках угод про вільну торгівлю. Зокрема, додатком І-А "Тарифний графік України" до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС визначено перехідний період зменшення ставок ввізного мита на товари походженням з ЄС, який триватиме 10 років і завершиться у 2026 році. Це призводило до поступового щорічного зменшення середньозважених ставок ввізного мита в цілому.

Крім того, Методика прогнозування надходжень ввізного мита **не передбачала розподілу цих надходжень до доходів загального і спеціального фондів** Державного бюджету України відповідно до частин другої та третьої статті 29 розділу II і пункту 41 розділу VI Бюджетного кодексу. Так, у 2019 році 75 відс. ввізного мита на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них¹⁸ зараховувалися до спеціального фонду бюджету. Як наслідок, у розрахунках Мінфіну ввізного мита на 2019 рік 25 відс. цих надходжень відокремлювали від загальної суми показника Мнт і додавали до суми показника Мсг, що не відповідало алгоритму, визначеному в Методиці.

Отже, Методика прогнозування надходжень ввізного мита, яка діяла протягом періоду, що досліджувався, була недосконалою та не враховувала змін у законодавстві, у тому числі щодо розподілу цього податку між загальним і спеціальним фондами державного бюджету.

Довідково. Як вже зазначалось, наказом Мінфіну від 05.05.2021 № 249 затверджено нову Методику прогнозування надходжень ввізного мита.

Аудит засвідчив: **Мінфіном** протягом періоду, що досліджувався, **не видавались розпорядчі акти щодо взаємодії Міністерства з ДФС і Держмитслужбою в процесі прогнозування надходжень до державного бюджету.** За необхідності Мінфіном формувались окремі запити до цих ЦОВВ, організовувались спільні наради з питань опрацювання показників очікуваних надходжень за окремими податками, зборами, платежами у поточних і наступних періодах, а також використовувалась інформація ДФС і Держмитслужби про обсяги оподаткованого експорту в розрізі груп товарів за звітний період, що передбачено Методикою прогнозування вивізного мита.

Довідково. Підпунктом 21 пункту 4 Положення про ДФС на ДФС покладено виконання функцій з надання пропозицій щодо прогнозу доходів бюджетів з урахуванням прогнозу макроекономічних показників і тенденцій розвитку світової економіки. Підпунктом 30 пункту 4 Положення про Держмитслужбу передбачено, що Держмитслужба подає Мінфіну пропозиції щодо, зокрема, проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік, у тому числі щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів державного бюджету на основі макроекономічних показників та тенденцій розвитку світової економіки.

¹⁸ У 2018 році – 50 відс., з 2020 року – 100 відсотків.

За інформацією Держмитслужби, протягом періоду, що досліджувався, ДФС і Держмитслужбою надавались Мінфіну пропозиції до проєктів законів про Державний бюджет України на відповідний рік та зміни до них у частині визначення прогнозних показників доходів державного бюджету, а також індикативних показників за встановленими Мінфіном формами. Однак Рахунковій палаті надано матеріали лише щодо пропозицій, надісланих Держмитслужбою до Мінфіну у 2020 році та I півріччі 2021 року, оскільки матеріали за 2019 рік не передано Держмитслужбі від ДФС.

Крім того, встановлено, що Мінфіном допущено прорахунки при прогнозуванні вивізного мита на 2019–2020 роки через необґрунтовані дані, враховані для визначення бази оподаткування цим податком, а саме обсяги експорту за окремими групами товарів, що відповідно до законів України підлягали оподаткуванню¹⁹. Як наслідок, планові показники надходжень вивізного мита у 2019 і 2020 роках не виконано, а в I півріччі 2021 року мало місце їх суттєве перевиконання.

Законами № 2629, № 294 і № 1082 планові надходження податків на міжнародну торгівлю до державного бюджету затверджено:

– **на 2019 рік – у сумі 31 544 млн грн** (за ККДБ 15010000 до загального фонду – 24 668,5 млн грн та спеціального – 6 124,5 млн грн, за ККДБ 15020000 до загального фонду – 751 млн гривень). Законом № 265 з 09.11.2019 планові показники зменшено до **30 482 млн грн, або на 3,4 відс.** (за ККДБ 15010000 до загального фонду – до 23 620,5 млн грн, або на 4,2 відс., за ККДБ 15020000 – до 737 млн грн, або на 1,9 відсотка).

Довідково. У пояснювальній записці до проєкту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2019 рік" (реєстр. № 2283 від 17.10.2019) як причину зменшення планових показників вказано зміцнення курсу гривні до долара США у другій половині 2019 року.

Разом з тим слід зазначити, що Основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2019 рік, затверджені постановою КМУ від 11.07.2018 № 546, незважаючи на суттєві зміни окремих показників, які враховувались при прогнозуванні надходжень державного бюджету на цей рік (у тому числі курсу гривні до долара США), не переглядалися. За даними Мінфіну, середній обмінний курс гривні до долара США в 2019 році становив 25,8 грн за дол., тоді як при підготовці державного бюджету враховувався прогнозний показник 28,2 грн за долар. При цьому в другій половині 2019 року, за даними НБУ, середній курс долара коливався біля позначки 24 грн за долар США;

– **на 2020 рік – у сумі 32 175 млн грн** (за ККДБ 15010000 до загального фонду – 24 168 млн грн та спеціального – 7 670 млн грн, за ККДБ 15020000 до загального фонду – 337 млн гривень). Законом № 553 з 18.04.2020 планові показники зменшено до **28 621 млн грн, або на 11 відс.** (за ККДБ 15010000 зменшено до 20 591 млн грн, або на 14,8 відс., а за ККДБ 15020000 збільшено до 360 млн грн, або на 6,8 відсотка).

Довідково. У пояснювальній записці до проєкту Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2020 рік" (реєстр. № 3279 від 11.04.2020) як причину зменшення планових показників вказано зміни до Основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2020–2022 роки, внесені постановою КМУ від 29.03.2020 № 253 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 15 травня 2019 р. № 555", через запровадження карантинних заходів у зв'язку із пандемією коронавірусної хвороби (COVID-19). Зокрема, зменшено обсяги

¹⁹ У розрахунку враховувались Мінфіном три показники: обсяги експорту в дол. США, курс гривні до дол. США, а також ставки, які для окремих видів товарів були незмінними з 2018 року (10, 15, 20 відсотків).

імпорту та експорту товарів і послуг, враховані у Законі № 294, на 18,4 і 12,7 відс. відповідно²⁰. При цьому Мінфіном запропоновано збільшити обсяги надходжень вивізного мита у зв'язку із збільшенням курсу гривні до долара США і євро з 27 і 30,51 грн, за яким розраховано прогноз надходжень на 2020 рік, до 30 і 33,6 грн відповідно до оновленого прогнозу;

– на **2021 рік** – у сумі **32 534 млн грн** (за ККДБ 15010000 до загального фонду – 23 690 млн грн та спеціального – 8 495 млн грн, за ККДБ 15020000 до загального фонду – 349 млн гривень. Законом № 1434 з 27.05.2021 планові показники збільшено до **33 934 млн грн, або на 4,3 відс.** (за ККДБ 15010000 до загального фонду – до 24 990 млн грн, або на 5,5 відс., та за ККДБ 15020000 – до 449 млн грн, або на 28,7 відсотка).

***Довідково.** У висновку Комітету Верховної Ради України з питань бюджету про підготовку до другого читання законопроекту "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2021 рік" щодо впровадження фінансово-кредитних механізмів забезпечення громадян України житлом" (реєстр. № 5308 від 29.03.2021) як причину збільшення планових показників з ввізного і вивізного мита вказано перевиконання планових показників доходної частини державного бюджету за січень–березень 2021 року, зокрема на 3 млрд грн податків і зборів, що контролювалися митними органами, у зв'язку з проведенням заходів протидії контрабанді на митниці та корупції під час митного оформлення товарів.*

Встановлено: на 2019 рік індикативні показники доходів за ККДБ 15010000 доводилися Мінфіном до ДФС, а ДФС до своїх митниць з розподілом за підкодами ККДБ **15010100** (загальний фонд), **15010500** (загальний і спеціальний фонди) і **15011200** (спеціальний фонд), без розподілу за ККДБ **15010200, 15010300, 15010800, 15010900, 15011000, 15011100**. Зазначене не забезпечило поліпшення митними органами контролю за надходженнями до державного бюджету за цими ККДБ. Як наслідок –недонадходження у **2019 році податків на міжнародну торгівлю в цілому.**

Контроль за справлянням надходжень до бюджету з податків на міжнародну торгівлю згідно з додатком до постанови КМУ від 16.02.2011 № 106 "Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету" до 26.12.2019 здійснювала ДФС, з 26.12.2019 – Держмитслужба²¹.

Аналіз надходжень податків на міжнародну торгівлю за 2019 і 2020 роки свідчить, що обсяги цих надходжень майже не змінились. ДФС і Держмитслужбою у 2019 році, навіть за умови зниження Законом № 265 на **3,4 відс.** планового показника **надходжень податків на міжнародну торгівлю**, забезпечено його виконання на рівні **98,7 відс. (30,1 млрд грн)** (табл. 1). При цьому у **2019 році надходження** податків на міжнародну торгівлю **збільшилися на 11,1 відс.** порівняно з 2018 роком (27 076,6 млн грн), зокрема, **ввізного мита – на 12,4 відс.** (з 26 560,4 до 29 855,4 млн грн), що пов'язано із збільшенням обсягів імпорту товарів²²,

²⁰ Враховані у Законі № 294 макропоказники затверджені постановою КМУ від 23.10.2019 № 883 "Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 15 травня 2019 р. № 555" та передбачали збільшення обсягів імпорту та експорту товарів і послуг порівняно з первісними їх показниками на 1,9 і 0,7 відс. відповідно.

²¹ Відповідно до постанови КМУ від 24.12.2019 № 1107 "Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2011 р. № 106".

²² За даними Держстату, у 2019 році порівняно з 2018 роком обсяги імпорту товарів у грошовому еквіваленті збільшилися на 6,3 відс. (з 57 187,6 до 60 800,2 млн дол. США).

як наслідок, плановий показник надходжень із ввізного мита виконано на 100,4 відсотка.

Таблиця 1

Аналіз планових (індикативних) показники податків на міжнародну торгівлю та стану їх виконання у 2019–2020 роках та протягом I півріччя 2021 року

млн грн

Показники (рік, фонд, ККДБ)			Плановий (індикативний) показник			Факт	Виконання	
			первісний	зміни	кінцевий		+,—	%
2019	загаль- ний	15010000	24 668,5	-1 048,0	23 620,5	22 778,0	-842,5	96,4
		15010100	22 710,0	-1 048,0	21 662,0	20 150,6	-1 511,4	93,0
		15010500	1 958,5	0,0	1 958,5	2 123,5	165,0	108,4
		інші	—	—	—	503,9	—	—
		15020000	751,0	-14,0	737,0	230,6	-506,4	31,3
	Всього		25 419,5	-1 062,0	24 357,5	23 008,6	-1 348,9	94,5
	спец.	15010000	6 124,5	0,0	6 124,5	7 077,4	952,9	115,6
		15010500	5 875,5	0,0	5 875,5	6 369,5	494,0	108,4
		15011200	249,0	0,0	249,0	707,9	458,9	284,3
Разом		31 544,0	-1 062,0	30 482,0	30 086,0	-396,0	98,7	
2020	загаль- ний	15010000	24 168,0	-3 577,0	20 591,0	21 538,3	947,3	104,6
		15020000	337,0	+23,0	360,0	257,3	-102,7	71,5
		Всього	24 505,0	-3 554,0	20 951,0	21 795,6	844,6	104,0
	спец.	15010000	7 670,0	0,0	7 670,0	8 664,9	994,9	113,0
	Разом		32 175,0	-3 554,0	28 621,0	30 460,5	1 839,5	106,4
І пів- річчя 2021	загаль- ний	15010000	10 501,2	+268,0	10 769,2	11 822,1	1 052,9	109,8
		15020000	175,6	+21,2	196,8	485,9	289,1	246,9
		Всього	10 676,8	+289,2	10 966,0	12 308,0	1 342,0	112,2
	спец.	150100000	3 704,2	0,0	3 704,2	5 030,8	1 326,6	135,8
	Разом		14 381,0	+289,2	14 670,2	17 338,8	2 668,6	118,2

Довідково. За інформацією Держмитслужби, збільшення обсягів імпорту відбулося за рахунок легкових автомобілів (з 221 тис. шт. у 2018 році до 543 тис. шт. у 2019 році), у тому числі "євроблях" (з 16,4 до 128,5 тис. шт. відповідно); електроенергії (з 32 до 2 238 тис. кВт/час відповідно); машин та механізмів спеціального призначення (з 13,4 до 23,2 тис. т відповідно) та для переміщення, сортування (з 26,5 до 30,9 тис. т відповідно); тютюну промислового виробництва (з 11,8 до 15,7 тис. т відповідно); металоконструкцій (з 33,3 до 80,2 тис. т відповідно); добрив мінеральних (з 155,3 до 243,02 тис. т відповідно); тютюнових екстрактів та есенцій (з 7,9 до 11,1 тис. т відповідно); полімерів етилену (з 79,1 до 132,1 тис. т відповідно); пресів для виробництва з 825,9 до 6 795,9 т відповідно).

Крім того, за поясненнями Держмитслужби, на надходження ввізного мита у 2019 році негативно вплинули такі фактори:

– невідповідність фактичного курсу долара США запланованому на рік (Законом № 2629 закладено річний курс на рівні 28,2 грн за дол. США, фактичний середній курс за рік – 25,84 грн за дол. США);

– заборона та обмеження Урядом Російської Федерації з 01.06.2019 експорту до України російської нафти, нафтопродуктів і вугілля та Урядом України з 01.07.2019 імпорту в Україну мінеральних добрив, цементів, товарів легкої промисловості та металопродукції походженням з Російської Федерації;

– зменшення ставок ввізного мита на товари походженням з ЄС відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (недонадходження, за розрахунками Держмитслужби, становили 12,5 млрд грн);

– зміна обсягів оподаткованого імпорту товарів та його товарної структури і вартісних показників;

– відсутність у 2019 році порівняно з 2018 роком імпорту з 299 товарних підкатегорій та зменшення обсягів оподаткованого імпорту з 2 688 товарних підкатегорій;

– зниження ціни на природний газ (з 297 до 199 дол./тис. м³), бітумінозне вугілля (з 0,14 до 0,12 дол./кг), нафту сиру (з 0,56 до 0,51 дол./кг), полімери етилену (з 1,42 до 1,16 дол./кг), полівінілхлориду (з 1,05 до 0,85 дол./кг), аміак (з 0,31 до 0,25 дол./кг), руди та концентрати марганцеві (з 0,19 до 0,17 дол./кг), поліестери (з 1,32 до 1,15 дол./кг).

Виконання планового показника надходжень із вивізного мита у 2019 році становило 31,3 відс., що, як вже зазначалось, пов'язано із його завищенням Мінфіном, а також фактичним зменшенням порівняно з 2018 роком обсягів оподаткованого експорту товарів, зокрема, за даними Держстату, шкіряної сировини – на 9,8 відс., чорних металів – на 12,1 відс., кольорових металів та виробів з них: свинця – на 19,6 відс., олова – на 85,7 відсотка.

У 2020 році Держмитслужбою плановий показник надходжень податків на міжнародну торгівлю виконано на рівні 106,4 відс. (30,5 млрд грн), при цьому, як вже зазначалось, що показник зменшено Законом № 553 на 11,2 відсотка. Надходження ввізного мита до державного бюджету у 2020 році порівняно з 2019 роком збільшилися на 1,2 відс., а плановий показник надходжень з цього податку виконано на 106,9 відсотка.

Довідково. За поясненнями Держмитслужби, зниження планових показників надходжень ввізного мита пов'язано із зменшенням протягом січня – квітня 2020 року прогнозного оподаткованого імпорту товарів на 9,6 відс. через запровадження карантинних заходів у зв'язку з пандемією коронавірусної хвороби (Covid-19) (фактично за рік показник зменшився на 10,3 відс.), невідповідністю фактичного курсу долара США за цей період (25,6 грн²³) запланованому на рік (30,0 грн) і встановленням пільг на товари, необхідні для подолання коронавірусної хвороби (Covid-19).

Крім того, за даними Держмитслужби, у 2020 році зменшилися фізичні обсяги та знизилися світові ціни на окремі групи товарів: природний газ (зниження ціни з 198,8 до 162,1 дол./тис. м³), нафти сирої (з 0,51 до 0,1 дол./кг), вугілля (з 0,13 до 0,1 дол./кг). Разом з тим збільшилися надходження ввізного мита за рахунок зростання обсягів імпорту моніторів та проєкторів на 790 млн грн, частин і пристроїв моторних транспортних засобів – на 607 млн грн, електричних водонагрівачів – на 479 млн грн, газів нафтових – на 274 млн грн, нафти та нафтопродуктів – на 256 млн гривень.

Аналіз даних Держмитслужби щодо динаміки обсягів імпорту та експорту товарів засвідчив: у 2020 році порівняно з 2019 роком обсяги імпорту в натуральних величинах скоротилися на 11,8 відс., у грошовому виразі (у дол. США) – на 10,3 відс. (табл. 2). При цьому вартість імпортованих товарів, з яких сплачувалось ввізне мито, зменшилась тільки на 2,6 відс. порівняно з 2019 роком.

Таблиця 2

Аналіз динаміки обсягів імпорту та експорту товарів за 2019–2020 роки і I півріччя 2020 року згідно із даними Держмитслужби

Показники		2019 р.	2020 р.	I півріччя 2020 р.	I півріччя 2021 р.
1		2	3	4	5
Імпортовано товарів					
Вага нетто, тис. тонн		75 413,8	66 520,8	32 092,3	34 549,4
Загальна вартість	млн грн	1 555 318,2	1 463 930,9	628 951,8	866 523,9
	млн дол. США всього, в т.ч.:	60 414,4	54 218,8	24 329,8	31 211,3
- за нульовою ставкою ввізного мита, млн дол. США		31 709,1	24 071,1	11 802,9	13 394,6
питома вага в загальній вартості, %		52,5	44,4	48,5	42,9

²³ Січень – 24,19 грн, лютий – 24,59 грн, березень – 26,49 грн, квітень – 27,21 гривні.

Продовження таблиці 2

1	2	3	4	5
- зі сплатою ввізного мита, млн дол. США	16 014,5	15 598,9	7 068,3	8 132,4
<i>питома вага в загальній вартості, %</i>	26,5	28,8	29,1	26,1
- із застосуванням преференцій та без сплати ввізного мита, млн дол. США	12 687,2	12 492,9	5 457,8	7 221,8
<i>питома вага в загальній вартості, %</i>	21,0	23,0	22,4	23,1
Експортовано товарів				
Вага нетто, тис. тонн	166 976,3	164 501,5	80 194,4	71 833,8
Загальна вартість	млн грн	1 292 589,9	1 329 278,6	593 656,0
	млн дол. США всього, в т.ч.:	50 061,1	49 215,6	22 909,6
- зі сплатою вивізного мита, млн дол. США	86,2	103,2	30,6	113,7
<i>питома вага в загальній вартості, %</i>	0,2	0,2	0,1	0,4
- без сплати вивізного мита, млн дол. США	49 974,6	49 112,4	22 879,0	29 807,5
<i>питома вага в загальній вартості, %</i>	99,8	99,8	99,9	99,6
Транзит, тис. тонн	100 716,8	81 421,4	37 379,6	34 802,5

*Дані підготовлено Держмитслужбою за інформацією, що містилась у базах даних ЄАІС станом на 13.03.2020 (за 2019 рік), 14.03.2021 (за 2020 рік) та 05.07.2021 (за I півріччя 2021 року).

При цьому Держмитслужбою не надано пояснень, чому сумована вартість імпортованих товарів за нульовою ставкою ввізного мита, зі сплатою ввізного мита, із застосуванням преференцій та без сплати ввізного мита відповідного періоду не відповідає загальній вартості імпорту відповідного періоду, а також сумована вартість експортованих товарів зі сплатою вивізного мита та без сплати вивізного мита за 2019 рік не відповідає загальній вартості експорту за цей рік.

Надходження **вивізного мита** у 2020 році (257,3 млн грн) порівняно з попереднім роком зросли на **11,6 відс.**, зокрема, за рахунок **збільшення обсягів оподатковуваного експорту на 19,7 відс.** (табл. 2). Прь цьому виконання Держмитслужбою збільшеного Законом № 553 на **6,8 відс.** планового показника надходжень з вивізного мита становило **71,5 відс.**, що **свідчить, зокрема, про прорахунки Мінфіну при його плануванні.**

Довідково. Питома вага обсягів оподатковуваного експорту товарів у 2019 і 2020 роках становила 0,2 відс. загального обсягу експорту. При цьому у 2020 році при зростанні оподатковуваного експорту, за даними Держстату, зменшилися обсяги експорту худоби – на 17,7 відс., насіння і плодів олійних рослин – на 28,1 відс., шкіри худоби – на 11,0 відс., чорних металів – на 12,0 відс. та кольорових металів: нікелю – на 30,5 відс., свинцю – на 7,6 відс., цинку – на 82,5 відсотка. Водночас збільшилися обсяги експорту кольорових металів та виробів з них: міді – на 7,6 відс., алюмінію – на 9,3 відс. та олова – на 160,5 відсотка.

Протягом I півріччя 2021 року Держмитслужбою забезпечено виконання планового показника надходжень з податків на міжнародну торгівлю на рівні **118,2 відс. (17,3 млрд гривень)**. Загалом ці надходження порівняно з попереднім періодом **збільшилися на 37,2 відсотка.**

Надходження **ввізного мита** до державного бюджету в I півріччя 2021 року порівняно з аналогічним періодом 2020 року збільшилися на **34,3 відс.** (16 852,9 млн грн проти 12 547,8 млн грн), **вивізного мита – в 5,6 раза** (485,9 млн грн проти 86,8 млн грн), а **планові показники з урахуванням їх збільшення Законом № 1434 та помісячного розпису Мінфіну ввізного мита (14 473,4 млн грн) перевиконано на 16,4 відс., вивізного мита (196,8 млн грн) – у 2,5 раза.**

При цьому, за даними митної статистики, у I півріччі 2021 року порівняно з I півріччям 2020 року **обсяги імпорту** в натуральних величинах **збільшилися на 7,7 відс.**, у грошовому виразі (у дол. США) – **на 28,3 відс.**, а вартість товарів, з яких сплачувалось ввізне мито, – **на 15,1 відс.** (табл. 2).

Довідково. За поясненнями Держмитслужби, збільшення надходжень доходів відбулося за:

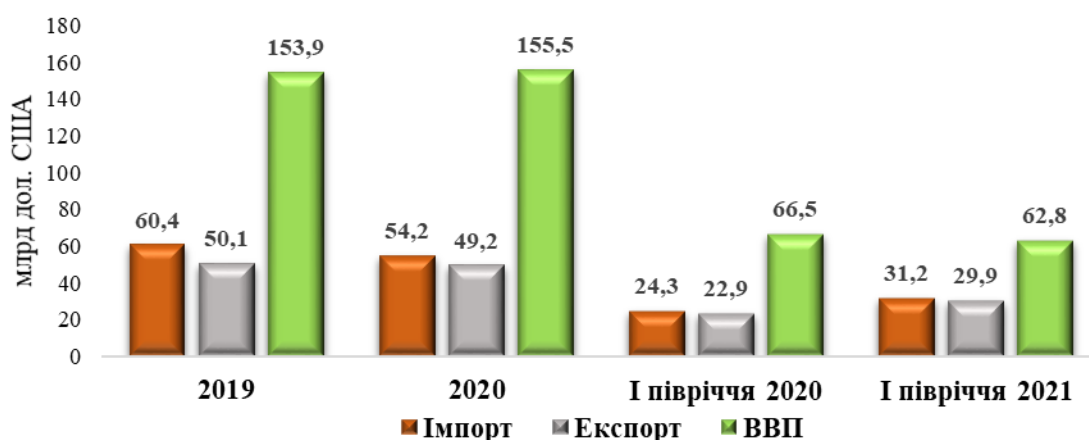
– ККДБ 15010000 у зв'язку із збільшенням імпорту легкових автомобілів, шин та покришок із пневматичної гуми, запчастин до автомобілів;

– ККДБ 15020000 у зв'язку із суттєвим збільшенням експорту відходів брухту чорних металів, а також збільшенням експорту насіння соняшникового та великої рогатої худоби.

Дані митної статистики щодо обсягів імпорту та експорту товарів у розрізі країн і товарних груп наведено в додатках 1–3.

Аналіз динаміки обсягів імпорту та експорту товарів (діаграма 1) засвідчив значну роль імпорту й експорту у формуванні ВВП, при цьому мало місце зменшення їх питомої ваги щодо загальної суми ВВП у 2020 році порівняно з 2019 роком **на 4,3 і 1,0 відсоткового пункту відповідно** (у 2019 році питома вага імпорту у ВВП становила 39,2 відс., експорту – 32,6 відс., у 2020 році – 34,9 і 31,6 відс. відповідно). У I півріччі 2021 року порівняно з I півріччям 2020 року кожен з вказаних показників **збільшився на 13,2 відсоткового пункту** (у I півріччі 2020 року питома вага імпорту становила 36,5 відс., експорту – 34,4 відс., у I півріччі 2021 року – 49,7 і 47,6 відс. відповідно).

Діаграма 1. Динаміка обсягів імпорту, експорту та ВВП*



* Дані щодо обсягів ВВП у дол. США розраховано, зважаючи на офіційний середній курс гривні до дол. США, встановлений НБУ (у 2019 році ВВП – 3 977,2 млрд грн, курс 1 дол. США – 25,85 грн; 2020 рік – 4 191,9 млрд грн, 1 дол. США – 26,96 грн; I півріччя 2020 року – 1 728,3 млрд грн, 1 дол. США – 26,0 грн; у зв'язку з відсутністю статистичних даних про обсяги ВВП за I півріччя 2021 року цей показник розраховано, зважаючи на ВВП за I півріччя 2020 року + 1 відс. зростання у I півріччі 2021 року згідно із прогнозами Мінекономіки²⁴ – 1 745,6 млрд грн, 1 дол. США – 27,78 гривні).

Аудитом встановлено, що протягом періоду, що досліджувався, в Україну імпортовано товарів у пільговому режимі без сплати митних платежів шляхом ввезення в міжнародних поштових та експресвідправленнях на загальну суму **53,3 млрд грн** (табл. 3).

²⁴ <http://finbalance.com.ua/news/minekonomiki-pohirshilo-otsinku-zrostantnya-vvp-u-pershomu-pivrichchi-do-1>.

Обсяги міжнародних поштових та експресвідправлень, що переміщувалися (пересилалися) на митну територію України

Показники			К-ть, тис. шт.	Вага, тис. тонн	Вартість, млн грн	Сплачено мита, млн грн
Поштові відправлення						
2019 р.	Всього		40 760,6	31,4	11 367,8	20,9
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	116,2	0,9	759,9	20,9
		%	0,3	2,9	6,7	-
2020 р.	Всього		51 472,5	36,9	15 179,1	31,3
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	250,1	1,1	1 444,1	31,3
		%	0,5	3,0	9,5	-
І півріччя 2020 р.	Всього		32 034,1	17,7	6 307,2	12,6
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	122,1	0,5	623,7	12,6
		%	0,4	2,8	9,9	-
І півріччя 2021 р.	Всього		27 898,5	19,7	10 937,3	23,0
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	160,5	0,6	904,3	23,0
		%	0,6	3,0	8,3	-
Експресвідправлення						
2019 р.	Всього		7 102,6	21,9	30 862,0	504,0
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	248,1	8,4	22 758,7	504,0
		%	3,5	38,4	73,7	-
2020 р.	Всього		9 612,3	18,7	28 116,3	616,5
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	297,5	7,5	20 649,9	616,5
		%	3,1	40,1	73,4	-
І півріччя 2020 р.	Всього		3 717,2	8,3	12 391,4	274,9
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	147,5	3,5	9 035,2	274,9
		%	4,0	42,2	72,9	-
І півріччя 2021 р.	Всього		6 304,8	9,8	17 477,7	388,8
	у т. ч. з оподаткуванням	к-ть/сума	167,3	3,8	13 385,6	388,8
		%	2,7	38,8	76,6	-

Аналіз даних Держмитслужби **про обсяги міжнародних поштових та експресвідправлень, що переміщувалися (пересилалися) на митну територію України, засвідчив: протягом періоду, який досліджувався, питома вага поштових відправлень, що підлягали оподаткуванню, за кількістю коливалась від 0,3 до 0,6 відс., а за вартістю – від 6,7 до 9,9 відсотка. Водночас за експресвідправленнями коливання цих показників становило від 2,7 до 4,0 відс. і від 72,9 до 76,6 відс. відповідно.**

Як наслідок, при ввезенні в Україну товарів у поштових відправленнях на загальну суму 37 484,2 млн грн до державного бюджету сплачено **75,2 млн грн** ввізного мита, або **0,2 відс.** загальної вартості, в експресвідправленнях ввезено товарів на 76 456,0 млн грн, сплачено 1 509,3 млн грн ввізного мита, або **2,0 відсотка**. У відповідних співвідношеннях нараховувано і ПДВ.

Такий низький рівень оподаткування міжнародних поштових відправлень свідчить про ризики поділу партій товарів з метою заниження їх вартості та уникнення від оподаткування митними платежами.

Довідково. Питання оподаткування міжнародних поштових та експресвідправлень порушувалось Рахунковою палатою у Звіті про результати аудиту ефективності

виконання органами Державної фіскальної служби України повноважень у сфері державної митної справи та боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства (затверджений рішенням Рахункової палати від 30.05.2017 № 12-3), за підсумками розгляду якого рекомендовано КМУ підготувати пропозиції з поступового приведення норм Митного кодексу щодо звільнення від сплати митних платежів, яке передбачається для партій товарів незначної вартості, що переміщуються (пересилаються) у міжнародних поштових та експресвідправленнях, у відповідність з положеннями статті 114 Регламенту Ради (ЄС) від 16.11.2009 № 1186.

Це питання частково врегульовано Законом України від 23.11.2018 № 2628 "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо покращення адміністрування та перегляду ставок окремих податків і зборів".

Аналіз даних Держмитслужби щодо кількості легкових автомобілів (група 8703 УКТ ЗЕД), тимчасово ввезених на митну територію України з метою особистого користування, у тому числі у режимі транзиту, та вивезених з митної території України протягом періоду, що досліджувався (табл. 4), засвідчив: громадянами та юридичними особами **вивезено** за межі митної території України **на 131,4 тис. автомобілів менше, ніж ввезено**.

Таблиця 4

Дані щодо кількості легкових автомобілів (група 8703 УКТ ЗЕД), тимчасово ввезених на митну територію України з метою особистого користування, у тому числі у режимі транзиту, та вивезених з митної території України

Показники		2019 р.	2020 р.	I півріччя 2020 р.	I півріччя 2021 р.
Ввезено, од.:	гр. України, у т.ч.:	279 384	128 346	61 627	70 819
	транзит	768	541	309	161
	інші, у т.ч.:	2 234 606	552 495	346 097	217 987
	транзит	7 741	3 005	1 167	932
	Разом, у т.ч.	2 513 990	680 841	407 724	288 806
	транзит	8 509	3 546	1 476	1 093
з них вивезено	гр. України, у т.ч.:	266 762	119 158	57 282	62 780
	транзит	96	119	37	38
	інші, у т.ч.:	2 189 120	516 811	335 817	197 587
	транзит	7 642	2 966	1 149	916
	Разом, у т.ч.	2 455 882	635 969	393 099	260 367
	транзит	7 738	3 085	1 186	954
Вивезено з перевищенням терміну знаходження, од.	гр. України, у т.ч.:	622	1 551	1 150	163
	транзит	23	23	11	5
	інші, у т.ч.:	2 110	295	283	1
	транзит	13	6	2	2
	Разом, у т.ч.	2 732	1 846	1 433	164
	транзит	36	29	13	7
Оформлено ввезені автомобілі за МД, од.	гр. України, у т.ч.:	11 397	6 737	3 688	1 335
	транзит	651	410	262	115
	інші, у т.ч.:	23 153	9 036	4 168	2 310
	транзит	73	21	10	10
	Разом, у т.ч.	34 550	15 773	7 856	3 645
	транзит	724	431	272	125

При цьому у 2020 році порівняно з 2019 роком **скоротилось у 4 рази ввезення і вивезення автомобілів у режимі тимчасового ввезення та майже у 3 рази в режимі транзиту**, що пов'язано із посиленням відповідальності за передачу транспортного засобу особистого користування,

тимчасово ввезеного на митну територію України чи поміщеного у митний режим транзиту, у володіння, користування або розпорядження особі, яка безпосередньо не ввозила такий транспортний засіб на митну територію України чи не поміщувала його у митний режим транзиту.

Довідково. Законом № 2612, зокрема, статтю 469 Митного кодексу доповнено частиною четвертою, якою передбачено, що передача транспортного засобу особистого користування, тимчасово ввезеного на митну територію України чи поміщеного у митний режим транзиту, у володіння, користування або розпорядження особі, яка безпосередньо не ввозила такий транспортний засіб на митну територію України чи не поміщувала його у митний режим транзиту, за винятком випадків, коли в транспортному засобі знаходиться особа, яка безпосередньо ввозила такий транспортний засіб на митну територію України чи поміщувала його у митний режим транзиту, а так само використання такого транспортного засобу для цілей підприємницької діяльності та/або отримання доходів в Україні тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі двох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Крім того, у 2020 році порівняно з 2019 роком у **2,2 рази зменшилась кількість оформлень ввезних автомобілів за МД**, що пов'язано з дією на початку 2019 року пільгового режиму пільгового оподаткування акцизним податком транспортних засобів, визначеного Законом № 2611.

Довідково. З дня набрання чинності Законом № 2611 (з 25.11.2018) та протягом 90 календарних днів застосовувався режим пільгового оподаткування акцизним податком транспортних засобів, зазначених у підпункті 215.3.5¹ пункту 215.3 статті 215 Податкового кодексу (з коефіцієнтом 0,5), а також звільнення осіб від відповідальності за порушення ними митних правил стосовно транспортного засобу, щодо якого не дотримано строків та умов (вимог) митних режимів тимчасового ввезення або транзиту.

Аналіз даних Держмитслужби щодо виявлених протягом 2019–2020 років та I півріччя 2021 року порушень нерезидентами та резидентами вимог митного законодавства при переміщенні транспортних засобів через митний кордон України в митних режимах транзиту і тимчасового ввезення (додаток 4) засвідчив **низький рівень сплати нарахованих штрафів**. Так, при порушенні порядку митного режиму тимчасового везення нерезидентами сплачено у 2019 році – 12,9 відс. штрафів, у 2020 році – 3,4 відс., у I півріччі 2021 року – 2,8 відс., резидентами – 42,2, 18,6 і 33,3 відс. відповідно. При порушенні порядку митного режиму транзиту нерезидентами сплачено у 2019 році – 27,8 відс. штрафів, у 2020 році – 51,0 відс., у I півріччі 2021 року – 20,0 відс., резидентами – 46,4, 1,9 і 5,2 відс. відповідно. Таким чином, внаслідок незабезпечення Держмитслужбою належного контролю за сплатою штрафів, застосованих митними органами за порушення нерезидентами та резидентами вимог митного законодавства при переміщенні транспортних засобів через митний кордон України в митних режимах транзиту і тимчасового ввезення, до державного бюджету **не надійшло 464,5 млн гривень**.

Довідково. Відповідно до частини першої статті 537 Митного кодексу контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови митного органу про накладення адміністративного стягнення за порушення митних правил здійснюється митним органом, який виніс постанову.

Слід зазначити, що протягом періоду, що досліджувався, **спостерігалось збільшення сум умовно нарахованого ввізного мита, тобто пільг з цього податку**. Так, загальна сума умовно нарахованого ввізного мита

у 2019 році становила **16 781,0 млн грн**, або **56,2 відс.** суми надходжень за ККДБ 15010000 до загального та спеціального фондів державного бюджету, у 2020 році – **20 078,3 млн грн** та **66,5 відс.** відповідно. Протягом I півріччя 2021 року сума умовно нарахованого ввізного мита збільшилася на **52,1 відс.** порівняно з I півріччям 2020 року (з 7 943,6 до **12 080 млн грн**) і становила **71,7 відс.** фактичних надходжень за ККДБ 15010000 до загального та спеціального фондів державного бюджету.

Таким чином, протягом періоду, що досліджувався, Мінфіном не забезпечено належної організації роботи з прогнозування податків на міжнародну торгівлю. Методика прогнозування надходжень ввізного мита була недосконалою та недостатньо обґрунтованою, зокрема, не враховувала змін у законодавстві, у тому числі щодо розподілу цього податку між загальним і спеціальним фондами державного бюджету.

У 2019 році ДФС і Держмитслужбою не забезпечено виконання в повному обсязі планового показника надходжень податків на міжнародну торгівлю, як наслідок, до державного бюджету не надійшло 396 млн гривень. У 2020 році та I півріччі 2021 року Держмитслужбою ці показники загалом виконано, але у 2020 році виконання планового показника надходжень з вивізного мита становило 71,5 відсотка.

3.2. Оцінка стану управління Державною митною службою України індикативними показниками надходжень до державного бюджету та контролю за їх виконанням

Прогнозування очікуваних надходжень митних та інших платежів до державного бюджету, у тому числі ввізного та вивізного мита, затвердження індикативних показників доходів митниць на відповідний календарний місяць протягом 2019 року та січня – липня 2020 року здійснювалося ДФС і Держмитслужбою відповідно до наказу ДФС № 305 і протягом серпня – грудня 2020 року та I півріччя 2021 року – наказу Держмитслужби № 304.

Цими наказами, зокрема, затверджено методичні рекомендації щодо визначення індикативних показників доходів та очікуваних надходжень платежів²⁵, якими передбачено, що індикативний показник доходів визначається (розраховується) митницям відповідно до індикативних показників доходів Мінфіну, доведених до ДФС і Держмитслужби відповідно.

Аудитом встановлено: протягом 2020 року Держмитслужбою надавались Мінфіну пропозиції щодо уточнення індикативних показників доходів державного бюджету від ЗЕД.

Так, на початку січня 2020 року за результатами проведеного аналізу обсягів імпорту товарів Держмитслужбою (лист від 09.01.2020 № 1/15-01/4/239) надано Мінфіну інформаційну довідку щодо ризиків невиконання індикативних показників надходжень митних платежів до

²⁵ Наказом ДФС № 305 – Методичні рекомендації щодо визначення індикативних показників доходів та очікуваних надходжень платежів за основними напрямками роботи та у розрізі територіальних органів ДФС; наказом Держмитслужби № 304 – Методичні рекомендації щодо визначення індикативних показників та розрахунку очікуваних доходів Державного бюджету України, які контролюються Держмитслужбою.

державного бюджету у січні 2020 року, а також пропозиції щодо зниження індикативних показників доходів державного бюджету від ЗЕД у I кварталі 2020 року з одночасним їх підвищенням у наступних періодах 2020 року.

Довідково. В обґрунтуваннях до цієї пропозиції Держмитслужбою наведено дані Держстату щодо тенденції до спаду в Україні обсягів виробництва промислової продукції з червня 2019 року та НБУ щодо поглиблення падіння виробництва в металургії (через стагнацію на європейському ринку сталі, що позначилося на суміжних галузях, а саме добувній та коксохімічній промисловості та машинобудуванні), в харчовій промисловості, енергетиці (через теплу погоду та менший попит з боку переробної промисловості), зменшення енергетичного імпорту (скорочення закупівель природного газу у зв'язку із рекордними його запасами у підземних сховищах та нафтопродуктів через плановий ремонт на білоруських НПЗ) тощо, а також зазначено що зміцнення курсу гривні негативно вплинуло на рівень виконання індикативних показників з митних платежів.

Однак розрахунки недонадходжень до державного бюджету надано в цілому щодо митних платежів. Суму недонадходжень у січні 2020 року ввізного мита (162 млн грн) зазначено тільки в частині зниження його ставок у межах виконання Україною Угоди про асоціацію з ЄС.

Мінфіном за результатами розгляду пропозицій Держмитслужби в листі від 16.01.2020 № 35110-09-61/1250 рекомендовано Держмитслужбі конкретизувати вказані пропозиції та надати відповідні обґрунтування. Держмитслужбою у відповідь на лист Мінфіну (лист від 29.01.2020 № 08-01/15-01/51/1449) разом з інформацією про відхилення виконання прогнозних показників доходів загального фонду державного бюджету у січні 2020 року розроблено План заходів щодо додаткового надходження митних платежів у січні–березні 2020 року. При цьому **в розрахунках до цих заходів також не виокремлено очікуваних результатів впливу на надходження податків на міжнародну торгівлю.**

Надалі Держмитслужба періодично надсилала Мінфіну на його запити пропозиції щодо зменшення або збільшення показників надходження митних платежів протягом звітних років, а також дані щодо очікуваних поденних та помісячних надходжень до державного бюджету та надходжень на депозитні рахунки митних органів²⁶, у тому числі ввізного й вивізного мита.

Слід зазначити, що в листах Мінфіну щодо надання Держмитслужбою пропозицій з прогнозних та очікуваних надходжень переважно визначався **одноденний або дводенний строк виконання наданих доручень, що негативно впливало на якість підготовлених Держмитслужбою відповідей** (мали місце повтори одних і тих самих даних, загальні показники митних платежів, надсилалися додаткові листи з конкретизацією попередньо наданих пропозицій, ризиків невиконання надходжень, заходів тощо).

Аудитом встановлено, що **ДФС на IV квартал 2019 року і Держмитслужбою на I півріччя та на вересень 2020 року індикативні показники доходів до митниць доводилися в цілому за митними платежами**

²⁶ На виконання пункту 1 окремого доручення Міністра фінансів України від 23.10.2019 № 27000-04/154 щодо імплементації Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 рік, затвердженого розпорядженням КМУ від 24.05.2017 № 415-р, у частині удосконалення механізму прогнозування руху коштів на єдиному казначейському рахунку, а також підпункту 1 пункту 1 протоколу апаратної наради Мінфіну від 09.02.2021 № 2 щодо поновлення надання вказаної інформації.

загальними сумами за загальним і спеціальним фондами державного бюджету без їх розподілу за ККДБ, що є недотриманням помісячного розпису Мінфіну в цілому по Україні та методичних рекомендацій, затверджених наказом ДФС № 305 і наказом Держмитслужби № 304. Як наслідок, унеможливлено аналіз стану виконання митницями ДФС і Держмитслужби індикативних показників податків на міжнародну торгівлю за ці періоди. При цьому зазначені показники (крім як на вересень 2020 року) доводилися Держмитслужбою до митниць окремими листами, а не відповідними наказами, незважаючи на методичні рекомендації.

Отже, протягом 2020 року в Держмитслужбі не було єдиного порядку доведення до митниць індикативних показників доходів державного бюджету, що негативно впливало на забезпечення митницями контролю за їх надходженнями, індикативні платежі за митними платежами протягом січня–травня 2020 року більшістю митниць не виконувалися.

Аналіз звітних даних щодо стану виконання індикативних показників податків на міжнародну торгівлю за I півріччя 2021 року в розрізі митниць (додаток 5) засвідчив суттєві недоліки при їх прогнозуванні Держмитслужбою у розрізі митниць. Так, рівень виконання митницями цих показників з ввільного мита коливався від 80,4 до 154,6 відс., вивільного мита – від 5,9 до 632,6 відсотка.

Аудит засвідчив випадки неналежного виконання митницями Держмитслужби повноважень з прогнозування надходжень до державного бюджету, що негативно впливало на результати такого прогнозування. Зокрема, в Одеській митниці Держмитслужби встановлено, що відповідно до вимог підпункту 3 пункту 2 наказу Одеської митниці від 14.08.2020 № 283 "Про організацію діяльності Одеської митниці Держмитслужби з питань розрахунку очікуваних доходів Державного бюджету України" митні пости (відділи митного оформлення митниці) регулярно (переважно щомісяця) надсилали електронною поштою протоколи проведення робочих нарад (зустрічей) із суб'єктами ЗЕД щодо укладених зовнішньоекономічних контрактів та прогнозів імпорту до Управління адміністрування митних платежів, митної вартості та класифікації товарів Одеської митниці. Однак ці протоколи в Управлінні не зберігалися в повному обсязі, їх аналіз здійснювався частково, наведена в них інформація не враховувалася для визначення очікуваних надходжень до державного бюджету в Одеській митниці. Як наслідок, митницею не забезпечено належним чином організацію взаємодії її структурних підрозділів та координацію їх діяльності при визначенні очікуваних надходжень платежів до державного бюджету.

Аудитом у Слобожанській митниці Держмитслужби встановлено, що митницею не надавались Держмитслужбі пропозиції щодо наявних резервів відповідних додаткових надходжень з податків на міжнародну торгівлю.

Крім того, аудитом в Дніпровській митниці Держмитслужби встановлено, що протягом періоду, що досліджувався, мали місце непоодинокі випадки повернення платникам помилково та/або надміру сплаченого ввільного мита на підставі рішень судів першої інстанції, які прийнято на користь суб'єктів ЗЕД. При цьому апеляційні скарги митниці апеляційними судами не розглядались через несплату нею (за відсутності фінансування) судового збору. Так, лише за квітень 2021 року за вказаних обставин повернено майже 1 млн грн ввільного мита.

Таким чином, ДФС і Держмитслужбою та їх митницями не забезпечено належного прогнозування індикативних та очікуваних показників надходжень податків на міжнародну торгівлю. З жовтня 2019 року по липень 2020 року прогнозування цих надходжень здійснювалося ДФС і Держмитслужбою без розподілу між видами митних платежів, що унеможлиблює здійснення аналізу надходжень з податків на міжнародну торгівлю за цей період.

4. ОЦІНКА СТАНУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНИХ ОРГАНІВ ТЕХНІЧНИМИ ЗАСОБАМИ ДЛЯ ПРОВЕДЕННЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ

Частиною першою статті 195 Митного кодексу, зокрема, визначено, що переміщення товарів через митний кордон України здійснюється у пунктах пропуску через державний кордон України, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України відповідно до міжнародних договорів України, укладених в установленому законом порядку. Протягом періоду, що досліджувався, Держмитслужба провадила діяльність на **74 пунктах пропуску** через державний кордон України для автомобільного сполучення.

Аудитом встановлено незадовільний стан забезпечення митниць Держмитслужби обладнанням, необхідним для ефективного проведення митного контролю. Так, за даними Держмитслужби, станом на 01.07.2021 на пунктах пропуску через державний кордон України було наявне таке обладнання:

- 34 вагові комплекси, з них 15 од. **(44,1 відс.) непрацюючих**. При цьому на Північній митниці з чотирьох вагових комплексів жоден не працював, на Закарпатській – з чотирьох не працювали три, на Галицькій – з трьох – два, на Волинській – з шести – три;

- 26 скануючих систем мобільного типу, з них 19 **(73,1 відс.) непрацюючі**;

- 117 скануючих систем стаціонарного типу, з них 34 **(29,1 відс.) непрацюючі**;

- 49 комплектів для виявлення контрабанди, з них 11 **(22,4 відс.) непрацюючі**;

- 10 детекторів дорогоцінних металів, з них 9 **(90 відс.) непрацюючі**;

- 16 детекторів дорогоцінних каменів, з них 8 **(50,0 відс.) непрацюючі**.

Аудит засвідчив: у 2017 році ДФС придбано в ТОВ "Метровес" (код ЄДРПОУ 24733345) вагові комплекси, більшість з яких досі не введено в експлуатацію. Зокрема:

- у пункті пропуску "Краківець" Галицької митниці ваговий комплекс не встановлено внаслідок незавершення будівництва майданчика для нього;

- роботи з монтажу та пусконаладження вагових комплексів у пунктах пропуску Галицької і Північної митниць та з реконструкції майданчика для вагового комплексу у пункті пропуску "Бачівськ" Сумської митниці не проводилися через відсутність фінансового забезпечення;

- у пунктах пропуску Закарпатської митниці не завершено пусконаладження вагових комплексів з узгодженням порядку інтеграції з інформаційними системами оформлення;

– у пункті пропуску "Ягодин" Волинської митниці ДФС не передано три вагових комплекси від ДФС до Держмитслужби через відсутність деяких приладів, а також програмного забезпечення, що мало бути в складі програмно-технічного комплексу, встановленого ТОВ "Метровес".

За поясненнями Держмитслужби, оскільки здійснюються заходи щодо прийняття за розподільчим балансом від ДФС до Держмитслужби зазначених вагових комплексів з метою їх подальшого встановлення, ці комплекси Держмитслужбою віднесено до непрацюючих.

Довідково. Аудитом встановлено, що відповідно до договорів від 17.10.2017 № 68 і № 69 ТОВ "Метровес" зобов'язувалося здійснити поставку, монтаж і пусконаладження товару до 15 і 20 грудня 2017 року. За інформацією, розміщеною в системі ProZorro, оплату за договорами № 68 і № 69 ДФС здійснено лише в частині постачання вагових комплексів. Як наслідок, постачальник не виконав монтажу і пусконаладження вагових комплексів. ДФС 27.09.2018 за № 90 укладено договір з ТОВ "Метровес" з монтажу та пусконаладження комплексів, але виконавець у 2018 році цей договір не виконав.

За поясненнями Держмитслужби, митницями ДФС з ТОВ "Метровес" підписано акти прийняття-передавання вагових комплексів, у яких не прописано усіх позицій щодо прийнятих комплектуючих до вагових комплексів і забезпеченості їх комплектності. Внаслідок відсутності на балансі Волинської митниці Держмитслужби цих комплексів унеможливлено їх монтаж.

Держмитслужбою листами від 20.10.2020 № 08-21/21-03/13/13744 і від 28.01.2021 № 08-21/21-03/13/1497 повідомлено ТОВ "Метровес" про необхідність до 30.10.2020 та повторно до 05.02.2021 здійснити забезпечення повного комплектування обладнання (у тому числі і спеціального програмного забезпечення для вагових комплексів) відповідно до умов договору № 68 від 17.10.2017, однак на ці листи ТОВ "Метровес" відповіді не надано.

Крім того, аудитом встановлено, що у 2013 році не здійснено передачі змонтованого вагового комплексу в зоні митного контролю пункту пропуску "Просяне" Луганської митниці Міндоходів на баланс цієї митниці, щодо якого в межах реалізації пілотного проєкту здійснено будівельно-монтажні роботи та змонтовано ваги електронні автомобільні серії "Лахта У", модель СВ-60000А/18. Управління пілотним проєктом здійснювалося під керівництвом Департаменту інфраструктури Міндоходів, а **всі договірні відносини укладались між підрядником ТОВ "Метровес" і Всеукраїнською професійною спілкою працівників державних органів доходів і зборів.** Передача змонтованого вагового комплексу на баланс митниці Міндоходів (а потім ДФС і Держмитслужби) не здійснювалася; будь-яка проєктна документація на ці ваги до митниці та Держмитслужби не передавалася. На час завершення аудиту ваги не працювали.

Довідково. Щодо ремонту та технічного обслуговування скануючих систем Держмитслужбою повідомлено, що постгарантійне обслуговування систем мобільного типу VACIS та ZBV здійснюється згідно з Програмою з експортного контролю та безпеки кордонів (EXBS). З 15 по 25 червня 2021 року групою експертів цієї Програми здійснено візити до митниць з метою проведення діагностики, технічного обслуговування та відновлення працездатності сканерів. Ремонт і постгарантійне обслуговування скануючих систем мобільного типу Rapiscan Eagle M4507 здійснюються за рахунок коштів державного бюджету. У 2020 році проведено ремонт чотирьох скануючих систем цього типу на суму 26,1 млн грн, при цьому у 2021 році одна скануюча система знову вийшла з ладу через інші проблеми, які не було виявлено при першочерговій діагностиці. У 2020 році здійснено діагностику 74 скануючих систем стаціонарного типу (транспортних)

для огляду багажу та поштових відправлень. При формуванні бюджетного запиту на 2022 рік Держмитслужбою включено видатки для відновлення працездатності скануючих систем мобільного типу *Rapiscan Eagle M4507* і скануючих систем стаціонарного типу (транспортних) для огляду багажу та поштових відправлень.

Слід зазначити, що Рахункова палата вже неодноразово звертала увагу КМУ та Мінфіну на неналежне матеріальне забезпечення митниць, але цю проблему не вирішено.

Таким чином, низький рівень забезпечення митниць Держмитслужби скануючими системами, ваговими комплексами та іншим обладнанням, необхідним для ефективного проведення митного контролю, не тільки призводить до збільшення часу на здійснення такого контролю, а й створює корупційні ризики при митному оформленні товарів і транспортних засобів, а також ризики ввезення в Україну нелегального імпорту та контрабанди.

5. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СТАНУ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКІВ НА МІЖНАРОДНУ ТОРГІВЛЮ ТА ЗОВНІШНІ ОПЕРАЦІЇ

5.1. Оцінка стану обліку осіб – суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності

Частиною першою статті 455 Митного кодексу передбачено: ЦОВВ, що реалізує державну митну політику, веде централізований облік осіб (резидентів та нерезидентів) декларантів, перевізників, гарантів, АЕО, інших підприємств, контроль за діяльністю яких здійснюється митними органами.

Аудитом встановлено, що Держмитслужбою протягом 2020 року та до 25.06.2021 забезпечувався облік осіб, які під час провадження своєї діяльності були учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи, на підставі Порядку № 552, який до 25.06.2021 не приведено у відповідність із вимогами частини сьомої статті 455 Митного кодексу у редакції Закону № 141.

Довідково. Відповідно до розділу II Порядку № 552, в редакції, яка діяла до 25.06.2021, взяття на облік осіб, які здійснюють операції з товарами, проводилося одноразово за зверненням таких осіб, у тому числі засобами електронного зв'язку, до відповідних підрозділів митниць; при першому здійсненні такими особами операцій з товарами, контроль за якими відповідно до Митного кодексу та інших актів законодавства України покладено на митниці ДФС. Заяви, подані засобами електронного зв'язку, опрацьовувалися автоматично засобами ЄАІС органів ДФС.

З 25.06.2021 Порядком № 552 у новій редакції, затвердженій наказом Мінфіну № 242, зокрема, передбачено, що взяття на облік осіб, які під час провадження своєї діяльності є учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи, здійснюється шляхом особистого звернення особи (посадової особи підприємства або її уповноваженої особи (представника), що діє на підставі договору або належно оформленого доручення, або агента з митного оформлення, що діє за письмовим договором між митним брокером та особою) до відповідного підрозділу митниці або уповноваженої посадової особи в пункті пропуску; направлення особою документів у паперовій формі поштовим зв'язком на адресу відповідного підрозділу митниці (на поштову адресу митниці); направлення особою електронних документів засобами електронного зв'язку до ЄАІС; внесення особою облікових даних на Єдиному державному інформаційному вебпорталі "Єдине вікно для міжнародної торгівлі". Крім того, визначено особливості обліку резидентів і нерезидентів, контроль за діяльністю яких здійснюється митними органами.

Аудит засвідчив: в АСМО "Інспектор" облік осіб, які здійснювали

операції з товарами, не передбачав виокремлення резидентів чи нерезидентів, які є учасниками зовнішньоекономічних операцій відповідно до частини першої статті 455 Митного кодексу. Так, за даними Держмитслужби, на централізованому обліку в митних органах станом на кінець 2019 року перебувало понад **133,7 тис. осіб**, які здійснювали операції з товарами (табл. 5). Протягом 2019–2020 років та I півріччя 2021 року їх кількість зросла на **20,0 тис. осіб**, або на **15,0 відсотка**.

Таблиця 5

Дані Держмитслужби щодо перебування осіб – учасників митних відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи, на обліку в митних органах

Показники	Кількість осіб, які перебували на обліку*	Фактично здійснювали митні формальності**									
		од.	відс.	сплачували мито				не сплачували мито***			
				разом, у т. ч.	відс.	експорт	імпорт	разом, у т. ч.	відс.	експорт	імпорт
2019 р.	133 735	59 734	44,7	30 653	51,3	327	30 438	23 539	39,4	22 959	10 528
2020 р.	147 409	61 451	41,7	29 432	47,9	282	29 265	22 539	36,7	22 163	10 374
Відхи- (+/-)	13 674	1 717	-	-1 221	-	-45	-1 173	-1000	-	-796	-154
лення (%)	110,2	102,9	-	96,0	-	86,2	96,1	95,8	-	96,5	98,5
I півріч. 2020 р.	140 393	48 786	34,7	21 057	43,2	179	20 947	18 898	38,7	16 770	8 979
I півріч. 2021 р.	153 767	52 655	34,2	22 346	42,4	191	22 229	19 733	37,5	17 723	9 531
Відхи- (+/-)	13 374	3 869	-	1 289	-	12	1 282	835	-	953	552
лення (%)	109,5	107,9	-	106,1	-	106,7	106,1	104,4	-	105,7	106,1

* Станом на кінець звітної періоду.

** До зазначеної кількості включено всіх осіб-резидентів, які перебувають на обліку та здійснювали митні формальності. Крім декларантів, це перевізники, гаранті, митні брокери та митні склади.

*** Тільки декларанти. Дані щодо загальної кількості облікованих осіб підготовлено за інформацією, що міститься у базах даних ЄАІС станом на 5 число місяця, наступного за звітною датою, інші дані підготовлено за інформацією, що міститься у базах даних АСМО "Інспектор" станом на 20.07.2021.

Протягом періоду, що досліджувався, кількість осіб, які фактично здійснювали митні формальності²⁷, зменшилася на **7,1 тис. осіб**, або на **11,9 відсотка**. Відсоток осіб, які сплачували мито, у загальній кількості фактично здійснюючих митні формальності поступово зменшувався – з 51,3 відс. у 2019 році до 42,4 відс. у I півріччі 2021 року.

Довідково. Відповідно до частин першої та другої статті 293 Митного кодексу особою, на яку покладається обов'язок із сплати митних платежів, є декларант. Якщо декларування товарів здійснюється особою, уповноваженою на це декларантом, на таку особу покладається обов'язок із сплати митних платежів солідарно з декларантом. Особою, на яку покладається обов'язок із сплати донарахованих митних платежів – податкового зобов'язання, визначеного за результатами документальної перевірки, є відповідний платник податків. Крім того, як вбачається із змісту частини третьої статті 293 Митного кодексу, крім осіб, зазначених у частинах першій і другій цієї статті, особою, на яку покладається

²⁷ Митні формальності – сукупність дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами, а також автоматизованою системою митного оформлення з метою дотримання вимог законодавства України з питань митної справи (пункт 29 частини першої статті 4 Митного кодексу із змінами, внесеними Законом № 141).

обов'язок із сплати митних платежів, є, зокрема, у разі невиконання особою, відповідальною за сплату митних платежів, обов'язку із сплати митних платежів, якщо сплата митних платежів забезпечена гарантом відповідно до положень цього Кодексу, гарант, у разі застосування загальної фінансової гарантії для забезпечення сплати митних платежів – АЕО, який користується відповідним спеціальним спрощенням.

За інформацією Держмитслужби, статус гаранта надано **11 юридичним особам**. Крім того, авторизація АЕО надана ПАТ "Джей Ті Інтернешнл Україна" (14372142, дата надання права на застосування спеціального спрощення – 18.03.2021).

Довідково. Відповідно до статті 12 Митного кодексу підприємство-резидент, що виконує будь-яку роль в міжнародному ланцюзі постачання товарів (виробник, експортер, імпортер, митний представник, перевізник, експедитор, утримувач складу) та отримало авторизацію відповідно до вимог глави 2 цього Кодексу, набуває статусу АЕО.

Частиною першою статті 13 Митного кодексу визначено, що підприємство, яке отримало авторизацію АЕО-С, має право у порядку та на умовах, визначених цим Кодексом, застосовувати такі спеціальні спрощення:

- 1) загальна фінансова гарантія;
- 2) самостійне накладення пломб спеціального типу;
- 3) процедура спрощеного декларування;
- 4) процедура випуску за місцезнаходженням.

Таким чином, до **25.06.2021** Держмитслужбою облік осіб, які здійснювали операції з товарами, проводився на підставі Порядку № 552, який не відповідав вимогам статті 455 Митного кодексу. Як наслідок, облік осіб, які здійснювали операції з товарами, не передбачав виокремлення резидентів чи нерезидентів, які є учасниками зовнішньоекономічних операцій відповідно до частини першої статті 455 Митного кодексу.

5.2. Оцінка стану здійснення Державною митною службою України управління ризиками, забезпечення проведення моніторингу ризикових зовнішньоекономічних операцій

Держмитслужба відповідно до підпункту 50 пункту 4 Положення про Держмитслужбу проводить аналіз та здійснює управління ризиками з метою визначення форм та обсягів митного контролю, забезпечує проведення моніторингу ризикових зовнішньоекономічних операцій з метою управління ризиками, у тому числі шляхом таргетингу, та ініціювання проведення додаткових заходів щодо митного контролю із залученням мобільних груп, до складу яких входять посадові особи та працівники апарату Держмитслужби та її територіальних органів.

Частиною першою статті 320 Митного кодексу встановлено, що форми та обсяги митного контролю обираються посадовими особами митних органів на підставі **результатів застосування СУР та/або АСУР**.

Аудит засвідчив: до **02.04.2021** аналіз та здійснення управління ризиками проводилося Держмитслужбою відповідно до Порядку № 684 та протягом всього періоду, що досліджувався, – Методичних рекомендацій щодо роботи посадових осіб органів доходів і зборів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості товарів, які переміщуються через митний кордон

України, затверджених наказом ДФС від 11.09.2015 № 689, які не відповідали новій структурі митних органів, що негативно впливало на ефективність проведення митного контролю.

Тільки у 2021 році ці документи викладено в новій редакції наказом Мінфіну від 22.01.2021 № 32 "Про внесення змін до Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю", зареєстрованим у Мін'юсті 23.03.2021 за № 378/36000 (набрав чинності з 02.04.2021), та наказом Держмитслужби від 01.07.2021 № 476 "Про затвердження Методичних рекомендацій щодо роботи посадових осіб митних органів з аналізу, виявлення та оцінки ризиків при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості, які переміщуються через митний кордон України".

За даними Держмитслужби, за результатами застосування АСУР і СУР протягом 2019–2020 років та I півріччя 2021 року встановлено необхідність проведення додаткових митних формальностей щодо **2 631,3 тис. МД** (табл. 6).

Таблиця 6

Динаміка кількості МД, щодо яких за результатами застосування АСУР і СУР встановлено необхідність проведення митних формальностей

Показники	Експорт	Імпорт	Транзит	Разом
2019 р.	227 446	1 089 241	31 490	1 348 177
2020 р.	73 831	731 645	12 182	817 658
<i>Відхилення 2020 р. до 2019 р.: -/+</i>	-153 615	-357 596	-19 308	-530 519
<i>Відсоток</i>	67,5	32,8	61,3	39,4
I півріччя 2021 р.	67 018	387 768	10 703	465 489
Всього,	368 295	2 208 654	54 375	2 631 324
у т. ч. з ініціативи посадових осіб митних органів за результатами застосування СУР	23 665	149 257	5 168	178 090
<i>відс. у загальній кількості</i>	6,4	6,8	9,5	6,8

Здійснення додаткових митних формальностей з ініціативи посадових осіб внаслідок застосування СУР становило 6,8 відс. МД. Найбільшу частку додаткових митних формальностей (83,9 відс.) застосовано в режимі імпорту.

При цьому у 2020 році порівняно з 2019 роком кількості виявлених випадків необхідності застосування додаткових митних формальностей зменшилася на 39,4 відс. (на 530,5 тис. МД).

Довідково. За поясненнями Держмитслужби, зменшення кількості виявлених випадків застосування додаткових митних формальностей відбулося внаслідок:

– призупинення дії профілів ризику, якими передбачався контроль за дотриманням прав інтелектуальної власності, через зміни, внесені до Митного кодексу Законом України від 17.10.2019 № 202 "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України", та відсутність нових підзаконних нормативно-правових актів, що мали регулювати особливості здійснення митного контролю і оформлення товарів, які переміщувалися через митний кордон України із порушенням прав інтелектуальної власності;

– впровадження відповідно до нового розділу X Порядку № 684, доповненого наказом Мінфіну від 08.04.2019 № 146 "Про затвердження Змін до Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм

та обсягів митного контролю", суб'єктоорієнтованих критеріїв для автоматизованої оцінки суб'єктів ЗЕД залежно від їхніх характеристик.

За результатами виконання митницями у 2019 році згенерованих АСУР митних формальностей (документальних (1 131,7 тис. МД) і оглядових (307,6 тис. МД) форм контролю) кількість МД, за якими фактично виявлено розбіжності/невідповідності/порушення та митне оформлення яких не завершено, становила **112,1 тис., або 7,8 відс. загальної кількості МД** (табл. 7). При цьому Держмитслужбою не надано інформації про результати виконання митницями митних формальностей за **27,9 відс. МД**, згенерованих АСУР, що **свідчить про неналежний контроль Держмитслужби за відпрацюванням митницями додаткових митних формальностей.**

Таблиця 7

Динаміка кількості МД, щодо яких за результатами виконання митницями згенерованих АСУР митних формальностей фактично виявлено розбіжності/невідповідності/порушення

Період	Загальна кількість МД, щодо яких АСУР визначено митні формальності	у тому числі:			
		щодо яких зазначено про виконання відповідних митних формальностей	відс.	за якими виявлено певні розбіжності/невідповідності/порушення, митне оформлення яких не завершено	відс.
2019 р.	1 439 409	925 608	64,3	112 098	7,8
вересень – грудень 2020 р.*	–	238 649	–	7 482	–
січень – квітень 2021 р.**	–	225 168	–	8 682	–

* Протягом січня – серпня 2020 року дані щодо кількості МД, за якими виявлено певні розбіжності/невідповідності/порушення за результатами виконання митницями згенерованих АСУР митних формальностей, не формувалася, оскільки, за поясненнями Держмитслужби, показники комплексної оцінки митниць затверджено наказом Держмитслужби від 11.09.2020 № 382 "Про затвердження показників комплексної оцінки митниць Держмитслужби".

** Згідно з наказом Держмитслужби від 11.09.2020 № 382 "Про затвердження показників комплексної оцінки митниць Держмитслужби" ці показники розраховуються до 15 числа місяця, наступного за звітним, проте на час завершення аудиту Держмитслужбою надано показники тільки за січень – квітень 2021 року.

При цьому здійснення контролю митними органами за сплатою донарахованих сум митних платежів за виявленими розбіжностями/невідповідностями/порушеннями нормативно-правовими актами не передбачено.

За даними Координаційно-моніторингової митниці Держмитслужби, зоною діяльності якої є вся митна територія України, у 2020 році митницею за результатами аналітично-пошукової роботи поставлено на контроль та відпрацьовано близько 950 митних оформлень, здійснених митницями по всій території України. За підсумками відпрацювання додаткових форм митного контролю виявлено та зафіксовано 35 фактів ПМП, за якими додатково перераховано до держбюджету понад 18 млн гривень. Разом з тим Координаційно-моніторинговою митницею Держмитслужби не надано Рахунковій палаті інформацію щодо сум застосованих штрафів, сплачених до державного бюджету, та вартості тимчасово вилучених предметів, оскільки у 2020 році в Держмитслужбі не було передбачено ведення митницями

статистики щодо результатів проведених заходів митного контролю в розрізі митниць з виокремленням кількості ПМП, суми штрафів, перерахувань до бюджету та вартості тимчасово вилучених предметів.

За I півріччя 2021 року така інформація сформована в ручному режимі за ще не закритими додатковими заходами митного контролю. Так, у цей період виявлено та заведено 80 справ щодо ПМП, загальна сума штрафів становила 46,3 млн грн, тимчасово вилучено безпосередні предмети правопорушення вартістю 42,5 млн гривень. Водночас інформацію про суми сплачених до бюджету митних платежів, у тому числі податків на міжнародну торгівлю, Рахунковій палаті також не надано.

Таким чином, незабезпечення Мінфіном розроблення та вчасного прийняття нормативних актів, а Держмитслужбою – розпорядчих документів з питань функціонування АСУР у зв'язку з реформуванням фіскальних органів негативно вплинуло на ефективність функціонування системи. Як наслідок, кількість виявлених МД, що потребували перевірки, у 2020 році порівняно з 2019 роком зменшилася майже на 40 відсотків.

За результатами відпрацювання митницями ДФС і Держмитслужби МД у 2019 році фактично виявлено розбіжності/невідповідності/порушення, митне оформлення яких не завершено, щодо 7,8 відс. МД. При цьому інформацію про результати виконання митницями митних формальностей за 27,9 відс. МД, згенерованих АСУР, Держмитслужба не володіє.

5.3. Аналіз ефективності та результативності контролю за правильністю застосування ставок оподаткування, тарифних пільг (тарифних преференцій), визначення митної вартості, кодів УКТЗЕД, країни походження товарів

Держмитслужба відповідно до підпункту 31 пункту 4 Положення про Держмитслужбу забезпечує контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплатою в повному обсязі митних та інших платежів, контроль за справами яких законом покладено на Держмитслужбу, платниками податків до відповідного бюджету під час переміщення товарів через митний кордон України та після завершення операцій з митного контролю та митного оформлення.

Аудит засвідчив: з метою забезпечення контролю за правильністю застосування ставок мита, правильністю надання тарифних пільг з оподаткування центральні апарати ДФС і Держмитслужби протягом періоду, що досліджується, періодично здійснювали моніторинг митних оформлень товарів (електронних копій МД) і щомісяця надсилали до митниць листи із завданнями про необхідність здійснення ними відповідних контрольно-перевірочних заходів щодо окремих МД. У разі встановлення значної кількості порушень такі листи надсилалися за окремі періоди місяця. Так, листами Держмитслужби від 10.06.2020 № 16-3/16-01/7/1317 і від 16.06.2020 № 16-3/16-01/7/1325 за період з 29.05.2020 по 08.06.2020 та з 09.06.2020 по 16.06.2020 відповідно надіслано до митниць переліки МД щодо проведення контрольно-перевірочних заходів, в яких зазначено 79 МД для перевірки.

Довідково. ДФС і Держмитслужбою за результатами моніторингу МД переважно виявлялися такі порушення:

– у графі 44 МД наявні документи, що підтверджують походження товарів, термін дії яких закінчився, або не зазначено документів про походження, що підтверджують надання преференцій;

– відповідно до Класифікатора звільнень від сплати митних платежів при ввезенні товарів на митну територію України, затвердженого наказом Мінфіну № 1011, застосовано код преференції на товари, що походять з країни, ввезення товарів з якої є преференційним, але документи, що підтверджують їх походження, не відповідають цій країні або зазначена країна відправлення – Україна;

– не підтверджено правила "прямого транспортування", що виконується в рамках укладених Україною угод про вільну торгівлю²⁸;

– немає документів, що підтверджують преференційне походження з країн ЄС;

– немає документів підтвердження країни походження товарів;

– оформлено транспортний засіб із застосуванням тарифної преференції (походження з країни ЄС), а відомості, що містяться в його ідентифікаційному номері, свідчать про місце виробництва транспортного засобу не в країнах ЄС.

За результатами моніторингу електронних копій МД ДФС і Держмитслужбою також надсилалися листи митницям щодо правомірності митного оформлення товарів без сплати особливих видів мита та проведення перевірок внаслідок відсутності інформації щодо сертифікатів про походження чи інших документів про походження товару, визначених міжнародними угодами про вільну торгівлю, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, на які встановлені особливі види мита.

Держмитслужба відповідно до підпункту 32 пункту 4 Положення про Держмитслужбу, зокрема, забезпечує та здійснює контроль за правильністю визначення митної вартості товарів згідно із законодавством з питань державної митної справи, а також за правильністю класифікації та визначення країни походження товарів, що переміщуються через митний кордон України.

Безпосередньо заходи перевірки правильності декларування суб'єктом ЗЕД митної вартості товарів, застосування відповідних товару кодів УКТ ЗЕД і зазначення країни його походження здійснюються на митницях під час проведення процедур митного оформлення та митного контролю.

Довідково. Митний контроль проводиться з використанням СУР і АСУР та наявних у Держмитслужбі інформаційних ресурсів і автоматизованих систем обробки баз даних. При митному контролі посадовими особами митниць також використовуються індикатори ризику (критерії із заданими параметрами, що дають змогу відібрати об'єкт контролю за певною ознакою), профілі ризику (сукупність індикаторів ризику, що є результатом збору, аналізу і систематизації даних) і орієнтування (дані інших державних органів про можливість вчинення порушень законодавства України з питань митної справи). Такий підхід дає можливість на підставі аналізу наданих декларантом документів та оцінки ризиків порушення вимог законодавства України з питань митної справи визначити оптимальну форму та обсяг митного контролю для кожної партії товару, що перетинає митний кордон України.

²⁸ Якщо товари становлять одну цілісну товарну партію, вони можуть транспортуватися через територію інших країн у разі необхідності перевантаження або із застосуванням тимчасового складування на таких територіях за умови, що у країні транзиту або складування вони залишаються під наглядом митних органів та не піддаються іншим операціям, крім операцій вивантаження, перевантаження, або іншим операціям, необхідним для збереження їх у справному стані. На сьогодні Україною укладено 21 багатосторонню та двосторонню угоди про вільну торгівлю з 45 країнами світу (країни СНД (крім Російської Федерації), 28 країн-членів ЄС, ЄАВТ, Грузія, Канада, Македонія, Чорногорія).

Аудит засвідчив: ДФС і Держмитслужба протягом періоду, що досліджувався, проводили моніторинг результатів митного контролю, у тому числі щодо **додаткових нарахувань загальної суми митних платежів**, тобто виокремлення певних даних у частині додаткових нарахувань податків на міжнародну торгівлю не здійснювалось.

Встановлено, що **переважна більшість МД, поданих суб'єктами ЗЕД, приймалася митними органами без змін, а кількість рішень про коригування задекларованої митної вартості, зміни кодів УКТ ЗЕД і країни походження товару була незначною** (табл. 8).

Таблиця 8

Кількість прийнятих посадовими особами митних органів рішень про коригування задекларованих у МД митної вартості, коду УКТ ЗЕД і країни походження товару

Період	Кількість поданих МД (МД-2, МД-15, МД-16), тис. шт.	Кількість прийнятих рішень про коригування, тис.				Питома вага МД, щодо яких прийнято рішення про коригування в загальній кількості поданих МД, відс.
		разом	у тому числі:			
			митної вартості	коду УКТ ЗЕД	країни походження	
2019 р.	9 174,4	46,3	40,4	3,1	2,8	0,5
2020 р.	9 186,0	24,9	19,9	2,4	2,6	0,27
січень – травень 2021 р.*	4 555,7	11,8	9,2	1,1	1,5	0,26
Разом	22 916,1	83,0	69,5	6,6	6,9	0,36

* Дані щодо кількості прийнятих посадовими особами рішень про коригування задекларованих у МД митної вартості, коду УКТ ЗЕД та країни походження товару за І півріччя 2021 року на час завершення аудиту в Держмитслужбі не надано.

При цьому у 2020 році порівняно з 2019 роком відбулось стрімке зменшення загальної кількості випадків зміни з ініціативи митних органів задекларованих суб'єктами ЗЕД показників у МД (на 46,2 відс.), зокрема, рішень про коригування митної вартості – на 50,7 відс., кодів УКТ ЗЕД – на 22,6 відс., країни походження – на 7,1 відсотка.

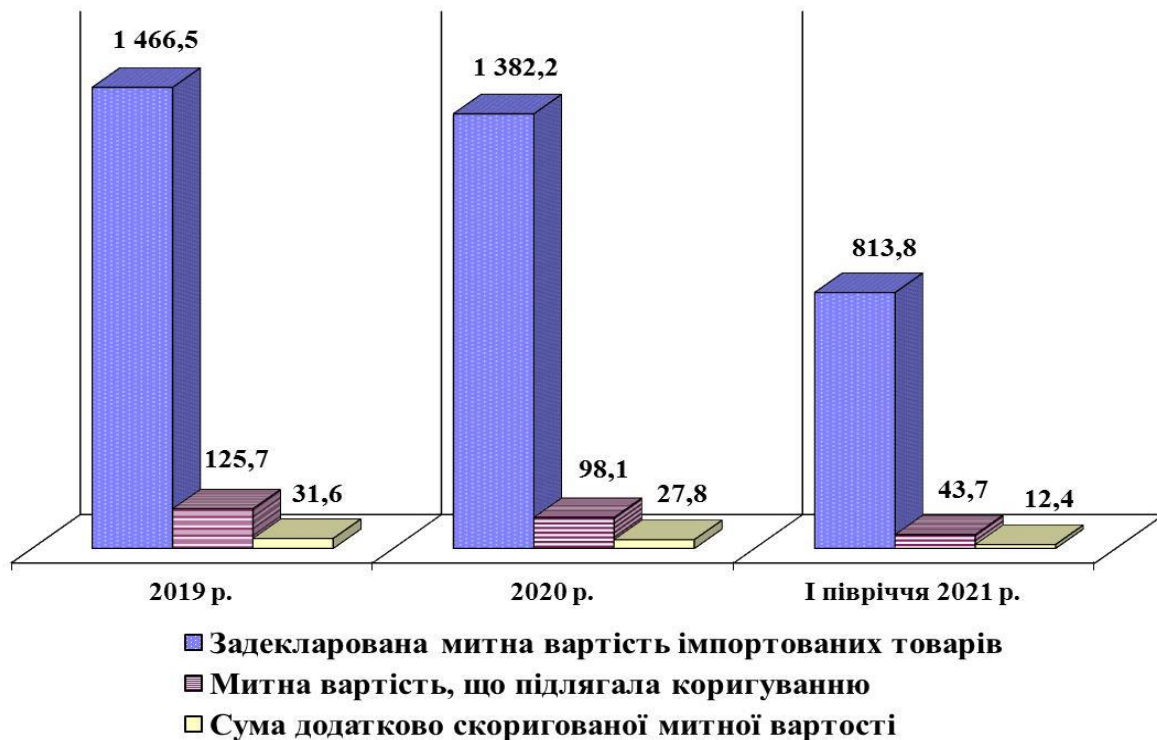
Довідково. За поясненнями Держмитслужби, причина такого зменшення – зниження ділової активності суб'єктів ЗЕД і закриття значної частини пунктів пропуску через кордон у зв'язку з поширенням коронавірусної інфекції. При цьому високий показник кількості випадків прийняття рішень про коригування митної вартості у 2019 році пов'язаний із набранням чинності з 25.11.2018 Законом № 2612, який давав можливість митного оформлення транспортних засобів, тимчасово ввезених на територію України, без притягнення їх власників до адміністративної відповідальності, передбаченої статтями 470, 481 і 485 Митного кодексу, що призвело до збільшення числа декларантів загалом, а також тієї їх частини, МД якої коригувались.

Разом з тим, якщо у 2019 році за підсумками проведеного митного контролю посадові особи митниць проводили коригування показників митної вартості, коду УКТ ЗЕД та/або країни походження товарів кожної із 198 МД, поданої суб'єктами ЗЕД, то у 2020 році такі коригування проводилися щодо кожної із 369 МД, а у січні–травні 2021 року – кожної із 386 МД.

Проведений аналіз співвідношення задекларованої митної вартості імпортованих товарів та вартості, що підлягала коригуванню (діаграма 2), засвідчив **зменшення обсягів митної вартості, що коригувалась митними органами**. Так, у 2020 році частка товарів, митна вартість яких підлягала

коригуванню, порівняно з 2019 роком зменшилися з 8,6 до 7,1 відс., протягом січня – травня 2021 року – до 5,4 відсотка.

Діаграма 2. Аналіз обсягів загальної митної вартості імпортованих товарів, задекларованих суб'єктами ЗЕД, митної вартості, що підлягала коригуванню, та суми додатково скоригованої митної вартості за 2019–2020 рік та січень – травень 2021 року* (млрд грн)



* Інформацію за I півріччя 2021 року Держмитслужбою не надано.

У 2020 році одночасно спостерігалось незначне зростання відсотка збільшеної за результатами коригування задекларованої митної вартості. Так, на підставі рішень посадових осіб митних органів у 2019 році митна вартість імпортованих товарів, що, за даними СУР, мала ризики необґрунтованого заниження, збільшена на 31,6 млрд грн, або на **25,1 відс.** порівняно із задекларованою суб'єктами ЗЕД, у 2020 році – на 27,8 млрд грн, або на **28,4 відс.**, протягом січня–травня 2021 року – на 12,4 млрд грн, або на **28,3 відс.** порівняно із задекларованою суб'єктами ЗЕД.

Аудитом встановлено випадки неналежного виконання посадовими особами митних органів вимог частин четвертої і п'ятої статті 54 Митного кодексу, а також розділів XI і XII Порядку № 684 при здійсненні митного контролю за правильністю визначення митної вартості.

Зокрема, в зоні відповідальності Харківської митниці ДФС у вересні 2019 року встановлено факт ввезення в Україну ТОВ "А" за контрактом з ООО "Б" від 24.06.2019 № 56 7 763,0 тонни каміння вапнякового технологічного фракцією 40-70 мм митною вартістю 1 000 руб. за тонну, обґрунтованою висновком ДП "Державний інформаційно-аналітичний центр моніторингу зовнішніх товарних ринків", що був дійсним до 21.10.2019. Одночасно це товариство за додатковою угодою від 19.07.2019 до контракту від 24.06.2019 № 56 закупило каміння вапнякове технологічне фракцією 40-70 мм, імпортоване для нього ТОВ "В", у кількості 499,5 тонни за ціною

1 330 руб. за тонну. Отже, митна вартість ідентичного товару за одним укладеним договором протягом вересня 2019 року зменшилась на 330 руб. за тонну.

Однак посадовими особами Харківської митниці ДФС не витребувано у декларанта документи щодо підтвердження вартості товару та не прийнято рішення про коригування задекларованої митної вартості.

Крім того, аналіз даних АСМО "Інспектор" засвідчив коригування задекларованої митної вартості до ціни аналогічного товару, яке здійснено за товаром, що ввозився ТОВ "А" у липні 2019 року: товариству було відмовлено у ввезенні вапняку флюсового фракцією від 40 до 80 мм у кількості 962,8 тонни за ціною 1390,0 руб. за тонну, оскільки, за даними АСУР, ціна на аналогічний товар на той час становила 1 421,0 руб. за тонну. Після отримання відмови в оформленні імпортованого вапняку декларант одразу подав нову МД, у якій митна вартість була задекларована з урахуванням ціни 1 421,0 руб. за тонну.

Протягом жовтня–листопада 2019 року цим товариством ще імпортовано 12 914,7 тонни каміння вапнякового технологічного фракцією 40-70 мм за ціною 1 000,0 руб. за тонну, тобто всього за вересень – листопад 2019 року – 20 677,7 тонни. При цьому посадовими особами Харківської митниці ДФС і Слобожанської митниці Держмитслужби (правонаступник Харківської митниці ДФС) під час проведення митного контролю не прийнято рішення про коригування митної вартості ввезеного товариством товару. Як наслідок, є ризики недоотримання державним бюджетом 840 тис. грн митних платежів, з них 261 тис. грн мита.

Значні ризики зниження митних надходжень, у тому числі податків на міжнародну торгівлю, пов'язані з маніпуляціями суб'єктами ЗЕД при декларуванні країни походження товару. Так, аудитом у Дніпровській митниці Держмитслужби встановлено факт ввезення ТОВ "К" у преференційному режимі 14 шт. дизельних двигунів CUMMINS загальною митною вартістю 68,8 млн грн з умовним нарахуванням ввізного мита в сумі 3,4 млн гривень. Застосований преференційний режим передбачає надання пільг з оподаткування на товари, що ввозяться в Україну та походять зі Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Разом з тим корпорація CUMMINS є американською, це один з найбільших у світі виробників дизельних двигунів для тягачів, автобусів, бронетехніки і самохідних суден. На сайті ТОВ "К" зазначено, що організація є офіційним представником американської компанії CUMMINS Inc. в Україні. За таких обставин, з метою унеможливлення ухилення від сплати податків, необхідно верифікувати сертифікати походження на ці дизельні двигуни в частині підтвердження їх походження з території Сполученого Королівства Великої Британії. Однак відповідний митний аудит Дніпровською митницею не заплановано і не проводився, що створює **ризики недонадходження 3,4 млн грн податків на міжнародну торгівлю.**

Встановлені під час вибіркового перевірок випадки прийняття посадовими особами необґрунтованих рішень при оформленні імпорту товарів свідчать про високу ймовірність таких випадків за іншими зовнішньоекономічними операціями. При цьому Держмитслужбою

повідомлено, що протягом 2019–2020 років та I півріччя 2021 року виявлено тільки **8 випадків** порушення працівниками митниць вимог чинного законодавства при здійсненні заходів митного контролю та **притягнуто до дисциплінарної відповідальності одного працівника**.

Аудит засвідчив, що Держмитслужбою не здійснювався облік донарахованих за результатами коригування показників митної вартості, коду УКТ ЗЕД та/або країни походження товарів сум митних платежів з деталізацією за видами цих платежів, як наслідок, **Держмитслужба не володіє інформацією щодо донарахованих сум податків на міжнародну торгівлю**. Загалом за результатами цих коригувань до державного бюджету додатково донараховано майже **19,4 млрд грн митних платежів**, що становило **2,1 відс.** загальної суми їх надходжень за цей період (916,6 млрд гривень).

У структурі додаткових нарахувань митних платежів у 2019–2020 роках і протягом січня – квітня 2021 року додаткові нарахування за рахунок коригування митної вартості, задекларованої суб'єктами ЗЕД, становили 94,0, 92,3 і 92,5 відс. відповідно. Питома вага митних платежів, нарахованих за результатами коригування кодів УКТ ЗЕД та країни походження, мала майже незмінні та невисокі показники, що коливалися в межах 3–4 відс. (додаток 6).

Аналіз даних Держмитслужби щодо стану оскарження суб'єктами ЗЕД рішень митних органів про коригування задекларованої ними митної вартості засвідчив (додаток 7), що з 08.12.2019 по 01.06.2021 частка оскаржених таких рішень у 2019 році становила **54 відс.**, у 2020 році – **13 відс.**, за січень – травень 2021 року – **16,6 відсотка**. Прийнято на користь суб'єктів ЗЕД за цей період 39,5 відс. рішень суду на загальну суму **831,5 млн грн**, або 43,7 відс. оскаржуваної суми, на користь митних органів – 4,5 відс. рішень на суму митної вартості **739,9 млн грн**, або 38,8 відс. оскаржуваної суми.

Крім того, з 08.12.2019 по 01.06.2021 суб'єктами ЗЕД оскаржено 6,2 відс. рішень митних органів про коригування кодів УКТ ЗЕД, з них у 2019 році – 31 відс., у 2020 році – 4,5 відс., за січень–травень 2021 року – 5,2 відс. (додаток 8). На користь суб'єктів ЗЕД за вказаний період прийнято 53,5 відс. рішень, а на користь митних органів – 11,8 відсотка.

Протягом зазначеного періоду в судовому порядку оскаржено одне рішення митного органу про коригування країни походження товару, за результатами якого донараховано 1,0 млн гривень. На момент завершення аудиту остаточне судове рішення про результати його розгляду не прийнято.

Довідково. У розрізі митниць найбільше оскаржено рішень про коригування митної вартості, кодів УКТ ЗЕД, країни походження, прийнятих посадовими особами Київської митниці (1 636 рішень), Дніпровської (1 222), Одеської (802), Чорноморської митниці (612 рішень), що пов'язано, зокрема, з тим, що в зоні відповідальності цих митниць здійснюється митне оформлення більшої частини імпортованих в Україну товарів, отже, імовірність випадків порушень митних правил декларантами є вищою.

Таким чином, **впроваджена в Держмитслужбі система контролю за дотриманням суб'єктами ЗЕД вимог митного законодавства має певні недоліки, які знижують ефективність контролю**. Надані для аналізу статистичні дані засвідчують зменшення протягом 2020 року та I півріччя 2021 року частки задекларованої митної вартості імпортованих товарів, щодо яких здійснюються заходи регулювання, на **3,4 відсоткового пункту**, одночасно на **3,2 відсоткового пункту** зросли показників відкоригованої

митної вартості. При цьому на 46,2 відс. зменшилась кількість прийнятих рішень про коригування задекларованих показників митної вартості, кодів УКТ ЗЕД і країни походження товару.

Крім того, аудитом встановлено факти, які свідчать про наявність ризиків прийняття посадовими особами митниць необґрунтованих рішень щодо коригування митної вартості, коду УКТ ЗЕД та країни походження імпортованих товарів.

5.4. Аналіз стану проведення документальних перевірок суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та оцінка їх результатів

Відповідно до статті 345 Митного кодексу контроль за правильністю визначення бази оподаткування, своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати митних платежів, а також обґрунтованістю та законністю надання (отримання) пільг і звільнення від оподаткування тощо здійснюється під час проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи.

Аудитом встановлено, що у 2019 році документальні виїзні планові та позапланові перевірки суб'єктів ЗЕД згідно із законодавством, що діяло на той час, митні органи не здійснювали, оскільки повноваження з їх проведення покладались на ГУ ДФС в областях і м. Києві та Офіс ВПП.

Довідково. Наказом ДФС від 22.09.2016 № 792 "Про проведення документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань державної митної справи" повноваження з проведення документальних перевірок суб'єктів ЗЕД покладено на головні управління ДФС в областях та м. Києві, Офіс великих платників податків, а їх планування здійснювалося згідно з Порядком формування плану-графіка проведення документальних планових перевірок платників податків, затвердженим наказом Мінфіну від 02.06.2015 № 524, зареєстрованим у Мін'юсті 24.06.2015 за № 751/27196. Митниці ДФС, у свою чергу, надсилали вказаним органам листи щодо проведення документальних перевірок суб'єктів ЗЕД з питань митної справи, але ці митниці не володіли даними щодо включення їх до планів-графіків ДФС документальних планових виїзних перевірок.

За інформацією Держмитслужби, у 2019 році ГУ ДФС в областях і м. Києві та Офісом ВПП проведено 619 документальних перевірок юридичних осіб – суб'єктів ЗЕД, за результатами яких донараховано **127,1 млн грн** грошових зобов'язань з податків на міжнародну торгівлю. За результатами документальних перевірок фізичних осіб – суб'єктів ЗЕД донараховано **7,4 млн грн** грошових зобов'язань з цих податків, але Держмитслужба не володіє даними щодо кількості таких перевірок.

Аудит засвідчив: **не всі пропозиції митниць** щодо необхідності проведення перевірок суб'єктів ЗЕД, надані у 2019 році, **враховувались відповідними ГУ ДФС**. Так, встановлено, що в Одеській митниці Держмитслужби не всі позапланові документальні перевірки, запропоновані цією митницею ДФС, проводилися ГУ ДФС: із **17 перевірок, запропонованих митницею семи ГУ ДФС, проведено шість перевірок** ГУ у м. Киві, Харківській, Одеській, Кіровоградській та Полтавській областях, за результатами яких донараховано **3,5 млн грн** ввізного та компенсаційного мита, з яких **сплачено** трьома суб'єктами ЗЕД загалом **77,8 тис. грн**, що становило **2,2 відс.** загальної суми донарахувань податків на міжнародну торгівлю.

Аудитом в Київській митниці Держмитслужби встановлено, що інформація митниці щодо проведених ГУ у м. Києві, Житомирській, Київській та Черкаській областях документальних перевірок стосувалася усіх митних платежів без виокремлення податків на міжнародну торгівлю, **що унеможливило проведення аналізу донарахованих податків на міжнародну торгівлю під час проведення документальних перевірок.**

Аудитами в Одеській, Львівській і Слобожанській митницях Держмитслужби встановлено, що частину документальних перевірок, запропонованих митницями ДФС в останні місяці 2019 року, не проведено ГУ ДФС у зв'язку з їх реорганізацією відповідно до постанови КМУ від 19.06.2019 № 537 "Про утворення територіальних органів Державної податкової служби", що створило ризики недонадходжень податків на міжнародну торгівлю.

Отже, ДФС не забезпечено повної передачі Держмитслужбі інформації щодо проведеної ГУ ДФС в областях контрольно-перевірочної роботи з дотримання вимог законодавства з питань митної справи та її результатів, тобто є ризики недонадходження митних платежів, у тому числі у зв'язку із сплином терміну позовної давності.

Частиною третьою статті 346 Митного кодексу (із змінами, внесеними Законом № 141, які набрали чинності з 07.11.2019) передбачено, що проведення документальних планових виїзних перевірок здійснюється митними органами на підставі квартальних планів, які формуються ними самостійно, виходячи з результатів аналізу зовнішньоекономічних операцій підприємств із застосуванням системи управління ризиками. Порядок планування митними органами виїзних перевірок визначається ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику.

Порядок планування митними органами документальних виїзних перевірок затверджено наказом Мінфін від 17.08.2020 № 509, зареєстрованим у Мін'юсті 08.09.2020 за № 861/35144 **(набрав чинності з 23.09.2020)**. Як наслідок, **протягом 2020 року планові виїзні перевірки митницями Держмитслужби не передбачалися та не проводилися.** Водночас у цьому році Держмитслужбою проводились позапланові виїзні документальні перевірки.

Усього протягом 2020 року та I півріччя 2021 року, за даними Держмитслужби, проведено 619 і 345 відповідно документальних перевірок (планових і позапланових) дотримання суб'єктами ЗЕД вимог законодавства України з питань митної справи, за результатами яких донараховано 69,8 і 136,9 млн грн відповідно грошових зобов'язань з податків на міжнародну торгівлю.

При цьому деталізовану інформацію про результати проведених документальних перевірок в розрізі митниць, платників, видів перевірок Держмитслужбою не надано. За поясненнями, вимогами наказу Держмитслужби від 22.01.2020 № 19 "Про затвердження форм звітності "Про результати роботи підрозділів митного аудиту" та Методичних рекомендацій щодо їх заповнення" **не передбачено узагальнення інформації про грошові зобов'язання за окремими видами податків.**

Довідково. За інформацією Держмитслужби, у межах Програми підтримки управління державними фінансами України (EU4PFM): компоненти 3 і 4 (пункт 7) протягом 2020–2021 років Держмитслужбі надано технічну допомогу для розроблення інформаційної системи "Митний аудит". У червні 2021 року завершено розроблення першого етапу цієї

системи, а 03.06.2021 наказом Держмитслужби № 411 введено її в дослідну експлуатацію. На час аудиту вказана інформаційна система передбачала можливість оцифровувати значну частину даних та процесів проведення митного аудиту (створення електронного паспорта перевірки); контролювати кожен з етапів перевірок; фіксувати результати перевірки у кодифікованому вигляді (в тому числі і у розрізі видів податків), що забезпечить на наступних етапах передачу результатів перевірок до АСУР для врахування їх при митному оформленні; зберігати матеріали перевірки в електронному вигляді.

Відповідно до статті 485 Митного кодексу до порушників митних правил, які здійснювали дії, спрямовані на неправомірне звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру, передбачено застосування штрафу **у розмірі 300 відс. несплаченої суми митних платежів**. Протоколи за статтею 485 Митного кодексу можуть складатись як за результатами перевірок суб'єктів ЗЕД, так і у процесі виконання митних формальностей.

Довідково. Частиною першою статті 485 Митного кодексу передбачено, що заявлення в митній декларації з метою неправомірного звільнення від сплати митних платежів чи зменшення їх розміру неправдивих відомостей щодо істотних умов зовнішньоекономічного договору (контракту), ваги (з урахуванням допустимих втрат за належних умов зберігання і транспортування) або кількості, країни походження, відправника та/або одержувача товару, неправдивих відомостей, необхідних для визначення коду товару згідно з УКТ ЗЕД та його митної вартості, та/або надання з цією ж метою митному органу документів, що містять такі відомості, або несплата митних платежів у строк, встановлений законом, або інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів, а так само використання товарів, стосовно яких надано пільги щодо сплати митних платежів, в інших цілях, ніж ті, у зв'язку з якими було надано такі пільги, тягнуть за собою накладення штрафу в розмірі 300 відс. несплаченої суми митних платежів.

Аналіз даних Держмитслужби про кількість прийнятих рішень про коригування показників МД щодо митної вартості, кодів УКТ ЗЕД, країни походження товарів та кількість складених протоколів згідно з вимогами статті 485 Митного кодексу (табл. 9) засвідчив: **штрафи накладались в незначній кількості випадків прийняття митними органами рішень про таке коригування.**

Таблиця 9

Дані Держмитслужби про складання протоколів про ПМП та накладення штрафів згідно зі статтею 485 Митного кодексу

Показник		2019 р.	2020 р.	Січень–травень 2021 р.	Разом
К-ть прийнятих рішень про коригування митної вартості, кодів УКТ ЗЕД, країни походження		46 286	24 927	11 849	83 062
Складено протоколів про ПМП	к-ть	1 201	962	426	2 589
	сума, млн грн	950	725	200	1 875
Накладено штрафів	к-ть	1 666,5	137,3	51,5	1 855,3
	сума, млн грн	475	295	65	835
Оскаржено штрафів в адміністративному та судовому порядку	к-ть	1 229,3	83,8	16,6	1 329,7
	сума, млн грн	282	112	8	402
Відмінена сума штрафів, млн грн		106,3	17,7	0,3	124,3
К-ть рішень прийнятих на користь митного органу		62	26	2	90
Підтверджена сума штрафів, млн грн		14,5	12,5	0,5	27,5
Сплачено штрафи	к-ть	269	160	34	463
	сума, млн грн	6,5	3,2	0,4	10,1
Не сплачено штрафи*	к-ть	399	453	158	1 010
	сума, млн грн	1 553,7	116,4	50,8	1 720,9

* У т. ч. через незавершення адміністративного чи судового оскарження.

Слід зазначити, що чинна редакція статті 485 Митного кодексу містить поняття **"інші протиправні дії, спрямовані на ухилення від сплати митних платежів"**, яке може мати неоднозначне тлумачення, але Держмитслужбою не видавались розпорядчі та/або методологічні документи (листи, роз'яснення, рекомендації), які регламентують порядок дій посадових осіб митного органу при прийнятті рішення щодо наявності підстав для складання протоколу при застосуванні норм статті 485 Митного кодексу.

Аудитом встановлено: у 2019 році протокол за ПМП складався в одному випадку на 38,5 прийнятого рішення про коригування задекларованої суб'єктами ЗЕД митної вартості, кодів УКТ ЗЕД і країни походження товару, у 2020 році – один протокол на 26 прийнятих рішень, протягом січня–травня 2021 року – один протокол на 28 прийнятих рішень. Майже **72 відс. нарахованих за цей період штрафів (1 329,7 млн грн) оскаржено суб'єктами ЗЕД в адміністративному та судовому порядку, при цьому 92,8 відс. цих нарахувань не сплачено до державного бюджету.**

Довідково. За поясненнями Держмитслужби, низький відсоток притягнення до відповідальності пов'язаний із складністю застосування норм статті 485 Митного кодексу. Так, для притягнення декларанта до відповідальності необхідно довести факт, що заявлення в МД неправомірних відомостей в обов'язковому порядку призвело до зменшення розміру митних платежів. Обов'язковим є встановлення складу правопорушення: визначення його сутності, обставин вчинення і класифікації, а також ознак поведінки порушника (спрямованість, плановість, відношення до вчиненого), що свідчать про умисний характер дій. Усі зазначені елементи повинні бути поєднані між собою, їх наявність є обов'язковою для кваліфікації факту заниження митної вартості, зміни коду УКТ ЗЕД, країни походження товару як порушення, передбаченого статтею 485 Митного кодексу.

Таким чином, протягом 2020 року внаслідок несвоєчасного затвердження Мінфіном Порядку планування митними органами документальних виїзних перевірок документальні, планові перевірки митницями не планувалися і не проводилися. Водночас Держмитслужбою не забезпечено створення дієвої системи контролю за проведенням митницями документальних виїзних перевірок. Як наслідок, Держмитслужба не володіє повними даними щодо сплати донарахованих сум під час контрольно-перевірочної роботи за окремими видами податків, зокрема податків на міжнародну торгівлю.

Крім того, Держмитслужбою не регламентовано порядку дій посадових осіб митних органів при прийнятті рішення щодо наявності підстав для складання протоколу згідно зі статтею 485 Митного кодексу. Притягнення до відповідальності суб'єктів ЗЕД за цією статтею відбувалось у 3 відс. випадків після прийняття рішень про коригування митної вартості, кодів УКТ ЗЕД і країни походження товарів, при цьому майже 93 відс. накладених штрафів не сплачено до державного бюджету.

5.5. Стан виконання митними органами повноважень щодо боротьби з нелегальним імпортом товарів і контрабандою

Пунктом 10 частини другої статті 544 Митного кодексу до основних завдань Держмитслужби віднесено запобігання та протидію контрабанді,

боротьбу з порушеннями митних правил на всій митній території України. Крім того, частиною сьомою статті 345 Митного кодексу встановлено, що у разі виявлення митним органом під час проведення перевірки ознак порушень митних правил або контрабанди посадові особи митного органу вживають передбачених законом заходів.

Заходи щодо запобігання та протидії контрабанді визначено главою 66 розділу XVII Митного кодексу.

Довідково. Митним кодексом не визначено поняття "контрабанда". Як вбачається з абзацу першого частини першої статті 201 ККУ кримінальну відповідальність передбачено за контрабанду, тобто переміщення через митний кордон України поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю культурних цінностей, отруйних, сильнодіючих, вибухових речовин, радіоактивних матеріалів, зброї або боєприпасів (крім гладкоствольної мисливської зброї або бойових припасів до неї), частин вогнепальної нарізної зброї, а також спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації. Крім того, статтею 305 ККУ передбачено кримінальну відповідальність за контрабанду наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів або фальсифікованих лікарських засобів. За контрабанду інших товарів, у тому числі піддакцизних, ККУ кримінальну відповідальність не передбачено.

Президентом України як першочерговий внесено на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону України "Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо криміналізації контрабанди товарів та піддакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів" (реєстр. № 5420 від 23.04.2021), який згідно з постановою Верховної Ради України від 13.07.2021 № 1631 прийнято за основу. Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності доручено доопрацювати цей законопроект з урахуванням поправок і пропозицій суб'єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України у другому читанні.

За інформацією Держмитслужби, чинним законодавством, зокрема Законом № 2135, **не встановлено правових підстав для здійснення митними органами оперативно-розшукової діяльності**, що ускладнює виконання ними функцій із запобігання та протидії контрабанді протягом періоду, що досліджувався.

Довідково. Відповідно до статті 1 Закону № 2135 пошук і фіксація, зокрема фактичних даних про протиправні діяння окремих осіб та груп, відповідальність за які передбачена ККУ, є завданням оперативно-розшукової діяльності.

При цьому 25.03.2021 набрав чинності Закон України від 28.01.2021 № 1150 "Про Бюро економічної безпеки України", статтею 1 якого передбачено, що Бюро економічної безпеки України – це центральний орган виконавчої влади, на який покладаються завдання щодо протидії правопорушенням, що посягають на функціонування економіки держави.

За даними Держмитслужби, протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року за результатами здійснення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на виявлення способів та механізмів переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення з порушенням законодавства України з питань митної справи, а також аналізу причин та умов, які сприяли виникненню контрабанди і ПМП, **виявлено 50 458 ПМП на загальну суму 6,3 млрд грн, у 14 075 справах про ПМП тимчасово вилучено предмети правопорушень на суму 2,2 млрд грн, що становило 34,7 відс. суми усіх виявлених ПМП, за цей період (табл. 10).** Найбільшу частку вартості тимчасово вилучених товарів становили промислові товари у сумі понад 1,4 млрд грн, або 66 відс. тимчасово вилучених товарів.

Дані Держмитслужби про стан відкриття та розгляду справ про ПМП

Показник	2019 р.	2020 р.	Відхилення 2020 р. до 2019 р.		I півріччя 2021 р.	Всього
			+/-	+/-		
Всього виявлено ПМП, кількість	29 328	14 147	-15 181	-51,8	6 983	50 458
Сума, млн грн	2 200,0	2 600	400	18,2	1 500	6 300
Кількість справ про ПМП, за якими тимчасово вилучено ПП*	6 479	5 091	-1 388	-21,4	2 505	14 075
<i>відс. справ про ПМП, за якими тимчасово вилучено ПП</i>	22,1	36,0	X	X	35,9	27,9
Вартість тимчасово вилучених ПП, млн грн	631,3	1000,3	369	58,5	557,0	2 188,6
<i>відс. вартості тимчасово вилучених ПП</i>	28,7	38,5	X	X	37,1	34,7
з них:						
- промислові товари	384,6	686,3	301,7	78,5	372,6	1 443,5
- продовольчі товари та с/г продукція	153,0	149,0	-4,0	-2,6	112,8	414,8
- валюта	41,7	80,0	38,3	91,9	24,0	145,7
- транспортні засоби	52,0	85,0	33,0	63,5	47,0	184,0
Розглянуто справи по ПМП	21 375	3 997	-17 378	-81,3	1 768	27 140
Штрафи за ПМП	застосовано, млн грн	670,7	178,4	-492,3	85,0	934,1
	стягнуто, млн грн	104,0	45,0	-59,0	15,0	164,0
	<i>відс. стягнутих штрафів</i>	15,5	25,2	X	X	17,7
Передано до суду справ про ПМП	кількість	8 372	10 916	2 544	4 386	23 674
	сума, млн грн**	2 800,0	2 400,0	-400,0	1 400,0	6 600,0
Рішення суду на користь митниць, млн грн	770,0	1 100,0	330,0	42,9	750,0	2 620,0
<i>відс. рішень на користь митниць</i>	27,5	45,8	X	X	53,6	39,7

* ПП – предмети правопорушень.

**З урахуванням показників попередніх періодів.

Митницями Держмитслужби протягом періоду, що досліджувався, розглянуто 27 140 справ про ПМП, за результатами яких застосовано адміністративне стягнення у вигляді **штрафів на загальну суму 934,1 млн гривень**. Водночас аудит засвідчив **низький рівень сплати до бюджету штрафів** – від 15,5 відс. у 2019 році до 25,2 відс. у 2020 році. Як наслідок, **сума надходжень до бюджету за рахунок сплати штрафів за цей період становила 164 млн грн, або 17,6 відс. загальної суми застосованих штрафів**.

Довідково. За поясненнями Держмитслужби, зменшення кількості правопорушень у 2020 році порівняно з 2019 роком пов'язано із запровадженням карантинних заходів із запобігання поширенню коронавірусної інфекції COVID-19. З березня по липень 2020 року закрито велику кількість пунктів пропуску через державний кордон України, що спричинило значне зниження активності у здійсненні експортно-імпортних операцій, а також зменшення пасажиропотоку.

Крім того, зменшення кількості правопорушень обумовлено змінами, внесеними до Митного кодексу з метою врегулювання питання митного оформлення транспортних засобів особистого користування Законом № 2612 (набрав чинності з 25.11.2018), яким посилено відповідальність за вчинення правопорушень, передбачених статтями 470 і 481 Митного кодексу (зокрема, частинами шостими зазначених статей за перевищення строку транзиту або тимчасового ввезення понад 30 днів передбачено відповідальність у вигляді штрафу в розмірі 170 000 грн або конфіскації транспортного засобу).

На розгляд до суду Держмитслужбою протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року передано 23 674 справи про ПМП на загальну суму **6,6 млрд грн** (з урахуванням справ попередніх періодів). На користь

Держмитслужби протягом періоду, що досліджувався, судами винесено рішень на суму **2,6 млрд грн**, або 39,4 відс. загальної суми переданих до суду справ.

Слід зазначити, що на запит Рахункової палати **щодо результатів аналізу обсягів нелегального імпорту, розроблених заходів, спрямованих на детінізацію зовнішньоекономічної діяльності, Мінекономікою не надано відповідної інформації**. Водночас, як вже зазначалось, нелегальний імпорт і контрабанда товарів, за розрахунками експертів²⁹, становили **226–320 млрд грн на рік, а недонадходження до державного бюджету митних платежів – від 68 до 96 млрд грн на рік**. При цьому, за даними Держмитслужби, митними органами виявлено ПМП у 2019 році – на 2,2 млрд грн, у 2020 році – на 2,6 млрд грн, що не перевищувало **1 відс. розрахованих річних обсягів нелегального імпорту та контрабанди товарів**.

За розрахунками, проведеними Рахунковою палатою з урахуванням цих даних щодо обсягів нелегального імпорту і контрабанди та середньозважених ставок ввізного мита, які застосовувались Мінфіном при прогнозуванні надходжень цього податку на 2019 і 2020 роки, **недонадходження до державного бюджету ввізного мита за ці два роки могли становити 10,3–14,6 млрд гривень**³⁰.

Довідково. За даними Держмитслужби, протягом періоду, що досліджувався, вживалися організаційно-практичні заходи, спрямовані на виявлення схем незаконного переміщення товарів, фактів здійснення експортно-імпортних операцій з порушенням вимог законодавства, зокрема:

– митницями західного регіону (Буковинська, Закарпатська, Львівська, Волинська) виявлено 68 порушень з використання схеми дозавантаження товарів. Загальна вартість предметів правопорушень становила 8 млн грн;

– проведено аналіз митних оформлень товарів, ввезених на митну територію України з Федеративної Республіки Бразилія ("кишкові оболонки яловичі"), та встановлено високі ризики подання при митному оформленні документів, що містять неправдиві відомості щодо вартості товарів. За результатами опрацювання отриманих від Федеративної Республіки Бразилія матеріалів на керівника ТОВ "АКТИВ-ПРО" складено 12 протоколів про ПМП за ознаками правопорушення, передбаченого частиною першою статті 483 Митного кодексу (накладення штрафу в розмірі 100 відс. вартості товарів – безпосередніх предметів ПМП з конфіскацією цих товарів). Загальна вартість предметів правопорушень становила 29,7 млн грн;

– виявлено незаконне ввезення паливно-мастильних матеріалів через морські пункти пропуску на державному кордоні з використанням схеми їх переливу з танкерів, які перебували у нейтральних водах (без заходу у територіальні води України), на малі морські судна (бункерувальники) та, як наслідок, ввезення такими суднами цих матеріалів без їх митного оформлення;

– Координаційно-моніторинговою митницею проведено заходи контролю за достовірністю декларування та визначення митної вартості товарів, що переміщуються у міжнародних поштових та експресвідправленнях. За результатами застосування

²⁹ <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100020502-top-10-skhem-ukhilennya-ta-uniknennya-opodatkovannya-v-ukrayini-rozrakhunki-ta-rekomendatsiyi>.

³⁰ Мінфіном для прогнозування надходжень ввізного мита на 2019 рік застосовувалась середньозважена ставка на всю товарну номенклатуру в розмірі 2,358 відс., на 2020 рік – 2,208 відсотка. Розрахунок недонадходжень до державного бюджету ввізного мита: **у 2019 році:** 226 млрд грн x 2,358 відс. / 100 відс. = **5,3 млрд грн;** 320 млрд грн x 2,358 відс. / 100 відс. = **7,5 млрд грн;** **у 2020 році:** 226 млрд грн x 2,208 відс. / 100 відс. = **5,0 млрд грн;** 320 млрд грн x 2,208 відс. / 100 відс. = **7,1 млрд гривень**.

додаткових форм митного контролю забезпечено донарахування до державного бюджету 4,3 млн грн додаткових митних платежів.

У подальшому Координаційно-моніторинговою митницею надано Держмитслужбі пропозиції та ініційовано розроблення доручення про застосування технічних засобів митного контролю, зокрема отримання віддаленого доступу до стаціонарних систем відеоспостереження, які використовують під час проведення митного огляду товарів, що переміщуються (пересилаються) в міжнародних поштових та експресвідправленнях, що має на меті унеможливлення випадків незаконного переміщення товарів, які надходять у таких відправленнях.

Протягом 2019–2020 років та I півріччя 2021 року митницями Держмитслужби встановлено **3 300 фактів** незаконного переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, а також зброї, боєприпасів, у тому числі 2206 фактів незаконного переміщення через державний кордон наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (66,8 відс. загального показника) і 1094 факти (33,2 відс.) – зброї, боєприпасів, вибухових речовин, спецзасобів. За результатами встановлених фактів до правоохоронних органів України надіслано 1 904 повідомлення про протиправні діяння, що містять ознаки злочинів, передбачених ККУ.

Довідково. За інформацією Держмитслужби, до найбільш резонансних можна віднести такі порушення щодо незаконного переміщення наркотичних засобів під час проведення митного контролю товарів і транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон:

- на митному посту "Південний" Одеської митниці ДФС 13.03.2019 під час проведення митного контролю контейнера MNB0520990, що надійшов з вантажем "банани" судном Maersk Batur з Еквадору, виявлено 257 кг кокаїну, схованого в 4 тюках;

- на митному посту "Ужгород" Закарпатської митниці ДФС 29.11.2019 під час проведення митного контролю вантажного транспортного засобу VOLVO з причепом, що слідував з України до Німеччини з вантажем "фанера клеєна", виявлено (під час сверління дрилем) 374 кг героїну, схованого між шаруванням панелі фанери;

- на митному посту "Південний" Одеської митниці Держмитслужби 06.09.2020 під час проведення сканування мобільною системою "Rapiscan EAGLE M4507" контейнера з товаром "банани", що надійшов в Україну з Еквадору, виявлено 112 кг кокаїну;

- 19.10.2020 припинено спробу транзитного переміщення 764,7 кг препарату "Каптагон" із вмістом амфетаміну, який надійшов до морського торговельного порту "Южний" із Сирії і був схований у вантажі "солодоці" та надалі мав бути вивезений через Одеський морський порт до Саудівської Аравії у вантажі "крохмаль кукурудзяний";

- у зоні митного контролю терміналу "Д" ДП МА "Бориспіль" Київської митниці Держмитслужби 29.10.2020 під час огляду багажу громадянина України виявлено 69 800 шт. пігулок "TRIFED" із вмістом прекурсору "псевдоефедрин";

- під час спільної операції Одеської та Галицької митниць Держмитслужби і СБУ, за процесуального керівництва Львівської обласної прокуратури, 04.01.2021 виявлено 1,035 тонни героїну, який громадяни Туреччини намагались переправити до ЄС;

- у зоні митного контролю митний пост "Крим" Чорноморської митниці Держмитслужби 24.02.2021 під час проведення митного контролю транспортного засобу VW PASSAT, що слідував з материкової частини України на тимчасово окуповану територію України АР Крим, у бензобаку автомобіля виявлено 19,55 кг канабісу, спресованого у 46 пакунків.

Таким чином, заходи Держмитслужби із запобігання нелегальному імпорту та контрабанді товарів в Україну були неефективними. Як наслідок, за результатами цих заходів за 2,5 роки до державного бюджету

надійшло лише 164 млн грн штрафів, або 17,6 відс. загальної суми застосованих штрафів.

5.6. Стан взаємодії і обміну інформацією з органами державної влади України та митними органами інших держав

Відповідно до підпункту 19².1.1 пункту 19².1 статті 19² Податкового кодексу ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику (Мінфін), здійснює координацію діяльності контролюючих органів в частині забезпечення формування і реалізації податкової та митної політики.

Аудит засвідчив: інформування про заходи контролю у пунктах пропуску через державний кордон України здійснюється за допомогою єдиного державного інформаційного вебпорталу "Єдине вікно для міжнародної торгівлі".

Довідково. Частиною восьмою статті 319 Митного кодексу передбачено, що документи та відомості для проведення заходів офіційного контролю, крім документів і відомостей, які згідно з цим Кодексом та іншими законами України вносяться до єдиного державного інформаційного вебпорталу "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" державними органами, установами та організаціями, уповноваженими здійснювати відповідні дозвільні або контрольні функції щодо переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України, вносяться до єдиного державного інформаційного вебпорталу "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" декларантом (уповноваженою ним особою) до або одночасно з поданням митної декларації з метою випуску товарів у обраний митний режим.

Серед головних завдань, які мало вирішити впровадження вебпорталу "Єдине вікно для міжнародної торгівлі", – створення умов для подальшого покращення ведення міжнародної торгівлі, зменшення часових та фінансових витрат, необхідних для експортно-імпорتنих операцій. Однак, як засвідчив аудит, протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року середній час, який витрачався суб'єктами ЗЕД на оформлення МД, практично не змінився (табл. 11).

Таблиця 11

Динаміка середнього часу, що витрачався суб'єктами ЗЕД при проведенні митного контролю та митного оформлення товарів і транспортних засобів

Період	Всього оформлених МД (тис. шт.)	Середній час оформлення МД	
		операції	середній час оформлення (хвилин)
2019 р.	9 174,4	експорт	44
		імпорт	85
		транзит	27
2020 р.	9 186,0	експорт	43
		імпорт	84
		транзит	24
січень – червень 2021 р.	4 955,7	експорт	45
		імпорт	83
		транзит	26

Встановлено, що лише через сім місяців після початку здійснення Держмитслужбою покладених на неї повноважень ДФС (з 08.12.2019) Мінфіном затверджено Порядок № 286 (набрав чинності 18.07.2020), розроблення якого передбачено пунктом 41.2 статті 41 Податкового кодексу.

Довідково. Пунктом 41.2 статті 41 Податкового кодексу передбачено, що порядок обміну інформацією між ЦОВВ, що реалізує державну податкову політику, його

територіальними органами та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, його територіальними органами для цілей виконання функцій контролюючих органів визначається ЦОВВ, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову політику.

З метою забезпечення виконання вимог пункту 6 розділу I Порядку № 286 **21.04.2021** головами ДПС і Держмитслужби, тобто **через дев'ять місяців після набрання чинності Порядку № 286**, затверджено протоколи № 4 і № 5 про надання регламентованого доступу до інформаційних систем ДПС.

За інформацією Держмитслужби, затвердження цих протоколів дозволило посадовим особам управління митного аудиту Департаменту митного аудиту та обліку осіб Держмитслужби отримати доступ до даних ІС "Податковий блок" та інформаційно-телекомунікаційної системи "Єдине вікно подання електронної звітності".

Водночас аудитом у Київській митниці Держмитслужби встановлено, що регламентований доступ до інформаційних систем органів ДПС станом на 09.07.2021 надано формально, тобто фактично він не був активним (не працював).

За інформацією Київської митниці Держмитслужби, протягом 2020 року і I півріччя 2021 року до територіальних органів ДПС надіслано 36 листів та отримано 28 відповідей про відмову в стягненні сум боргів із суб'єктів ЗЕД, що утворилися за результатами документальних перевірок, проведених підрозділом митного аудиту. Відмову в стягненні сум боргів із суб'єктів ЗЕД територіальні органи ДПС пояснювали відсутністю у податкової служби відповідної інформаційної бази, яка б взаємодіяла з інформаційною базою митниці і давала можливість ідентифікувати та обліковувати податкові борги суб'єктів ЗЕД з митних платежів. Як наслідок, відбулося накопичення податкового боргу через несплату суб'єктами ЗЕД донарахованих митних платежів за результатами проведених документальних перевірок з питань митної справи, який на 01.06.2021 становив понад 9,0 млн гривень.

Крім того, в Слобожанській митниці Держмитслужби встановлено, що за результатами документальних перевірок з питань митної справи станом на 01.06.2021 обліковувалися борги в сумі 7,3 млн гривень.

Накопичення боргів зі сплати митних платежів також спричинено неналежним врегулюванням взаємодії митних і податкових органів з цього питання. Так, наприкінці 2020 року втратив чинність наказ Держмитслужби від 22.09.2020 № 402³¹, яким затверджено Методичні рекомендації щодо порядку організації взаємодії між структурними підрозділами митних органів та митними органами під час організації, проведення та реалізації матеріалів документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи. При цьому Держмитслужбою листом від 14.01.2021 № 08-1/19-01/7/599 надіслано митницям Тимчасові методичні рекомендації щодо порядку організації взаємодії між структурними підрозділами митних органів та митними органами під час організації, проведення та реалізації матеріалів документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, якими, зокрема, передбачено, що до

³¹ На підставі наказу Держмитслужби від 24.12.2020 № 599.

реалізації міжвідомчого обміну інформацією про платників податків, у яких обліковується податковий борг, відповідну інформацію необхідно надсилати до територіальних органів ДПС.

Отже, майже півтора року після початку здійснення Держмитслужбою покладених на неї повноважень не забезпечувалась взаємодія інформаційних систем Держмитслужби та ДПС у режимі реального часу, що негативно впливало на ефективність заходів митного контролю. Водночас відсутність дієвих механізмів взаємодії митниць Держмитслужби з територіальними органами ДПС у частині примусового стягнення податкового боргу із суб'єктів ЗЕД призводить до його накопичення.

Крім того, главою 77 Митного кодексу передбачено взаємовідносини митних органів з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами підприємницької діяльності.

На виконання частини другої статті 558 Митного кодексу Держмитслужбою протягом 2019–2020 років та I півріччя 2021 року направлено до правоохоронних органів 1 904 повідомлення про протиправні діяння, що містять ознаки злочинів, передбачених ККУ: 2019 рік – 788 повідомлень, 2020 рік – 682, I півріччя 2021 року – 434 повідомлення. При цьому Держмитслужба не узагальнювала інформації щодо результатів реагування на повідомлення, оскільки, за поясненнями Держмитслужби, такі повноваження не передбачено законодавством.

Аудитом встановлено факти неналежної взаємодії між митницями Держмитслужби і територіальними органами Казначейства. Так, Північною митницею Держмитслужби повідомлено Голову Держмитслужби, що станом на 29.01.2021 не врегульовано питання співпраці з ГУ Казначейства щодо повернення надміру сплачених сум митних платежів з державного бюджету, зокрема станом на вказану дату в роботі митниці перебували заяви на повернення з державного бюджету митних платежів на загальну суму понад 16,5 млн гривень. За повідомленням ГУ Казначейства, повернення цих коштів можливе тільки після введення в експлуатацію на рівні центрального апарату Держмитслужби програмного забезпечення для формування не паперових, а електронних висновків на повернення коштів для передачі їх ГУ Казначейства.

Упродовж листопада – грудня 2019 року та 2020 року Дніпровською митницею Держмитслужби надсилалися ГУ Казначейства у Дніпропетровській області висновки про повернення коштів з державного бюджету протягом місяця відповідно до Порядку № 1146, який втратив чинність 01.11.2019.

Отже, Держмитслужбою не забезпечено ефективного інформаційного співробітництва її митниць з територіальними органами Казначейства з питань повернення митних платежів з державного бюджету, що призвело до накопичення надміру сплачених митних платежів.

Довідково. Відповідно до вимог пункту 6 розділу II Порядку повернення авансових платежів (передоплати) і помилково та/або надміру сплачених сум митних платежів, затвердженого наказом Мінфіну від 18.07.2017 № 643, зареєстрованим у Мін'юсті 09.08.2017 за № 976/30844, та пункту 6 розділу III Порядку обліку та перерахування до державного бюджету митних та інших платежів, які вносяться до/або під час митного оформлення, затвердженого наказом Мінфіну від 01.11.2017 № 898, зареєстрованим у Мін'юсті 23.11.2017 за № 1429/31297, Держмитслужбою та Казначейством підписано

Угоду про інформаційне співробітництво від 06.12.2019, протоколами якої передбачено інформаційне співробітництво між Держмитслужбою та Казначейством

Взаємообмін з митними адміністраціями та іншими уповноваженими органами іноземних держав здійснювався Держмитслужбою відповідно до частини третьої статті 564 Митного кодексу та міжнародних конвенцій, угод про асоціацію між Україною та ЄС, міжнародних договорів (угод) України про співробітництво у митній сфері (двосторонніх та багатосторонніх).

Так, у межах взаємодії та обміну інформацією з уповноваженими органами зарубіжних країн щодо перевірки автентичності документів, що подавались митним органом України для підтвердження заявленої митної вартості товарів, підготовлено та надіслано протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року 2 139 запитів, отримано 1 430 відповідей, що становить 67 відс. надісланих запитів.

Довідково. Надсилання запитів Держмитслужбою до митних служб іноземних держав здійснювалося відповідно до Порядку направлення запитів Державної митної служби України до митних служб іноземних держав або їх інформування, затвердженого наказом Держмитслужби від 06.07.2005 № 639, до якого з 2009 року не вносилися зміни, незважаючи на неодноразові реорганізації Держмитслужби та зміни її структури.

За результатами опрацювання митницями Держмитслужби відповідей уповноважених органів зарубіжних країн протягом 2020 року і I півріччя 2021 року складено 55 протоколів про ПМП, за якими донараховано 40,4 млн грн митних платежів та проведено 8 документальних перевірок, за підсумками яких донараховано майже 1,9 млн грн митних платежів.

Крім того, протягом періоду, що досліджувався, в межах протидії порушенням митних правил та контрабанді при опрацюванні отриманих від митних органів іноземних держав матеріалів складено 1 803 протоколи про ПМП на суму 2 368 млн грн митних платежів, а також встановлено несплату 55,3 млн грн митних платежів.

Аудит засвідчив: Держмитслужбою не забезпечено належної взаємодії з громадськими організаціями та суб'єктами господарювання з метою отримання інформації про ціни на світових товарних ринках на певні види товарів.

Довідково. Держмитслужба згідно із підпунктом 52 пункту 4 Положення про Держмитслужбу збирає, узагальнює та аналізує інформацію щодо динаміки цін на світових товарних ринках та забезпечує митниці ціновою інформацією.

Так, робота з укладання та підписання відповідних меморандумів з громадськими організаціями та суб'єктами господарювання проводилась з 2021 року, а до цього Держмитслужбою використовувалась інформація, отримана згідно з меморандумами, укладеними Міндоходів та ДФС.

Довідково. За інформацією Держмитслужби, укладено такі меморандуми: від 04.03.2021 з Громадською спілкою "Асоціація фруктово-овочевих, квітково-рослинних імпортерів, виробників, експортерів сільськогосподарських та інших товарів"; від 25.05.2021 з Громадською організацією "Всеукраїнська асоціація дистриб'юторів, виробників і продавців професійного звукового та світлового обладнання музичних інструментів"; від 25.05.2021 з Асоціацією українських підприємств целюлозно-паперової галузі "УкрПапір"; від 01.06.2021 з ДП "Укрпромзовніш експертиза"; від 14.06.2021 з ДП "Держзовнішінформ".

Крім того, інформація отримувалась Держмитслужбою на підставі меморандумів від 05.05.2014 з Асоціацією "Міжнародне об'єднання виробників, експортерів і імпортерів кріплення "ФАСТЕКСІМ" (укладений з Міністерством доходів і зборів України); від 03.12.2014

з Всеукраїнською асоціацією автомобільних імпортерів і дилерів (укладений з ДФС). Держмитслужба проводить роботу з переукладання цих меморандумів.

Таким чином, Мінфіном не забезпечено належної координації роботи Держмитслужби з ДПС і Казначейством під час виконання повноважень щодо забезпечення надходжень до державного бюджету та здійснення контролю за дотриманням вимог податкового законодавства та законодавства України з питань митної справи, що не негативно вплинуло на адміністрування митних платежів, у тому числі податків на міжнародну торгівлю, та призвело до накопичення податкового боргу з цих платежів, а також надміру сплачених митних платежів.

ВИСНОВКИ

1. Кабінетом Міністрів України, Мінфіном, ДФС, Держмитслужбою не забезпечено повною мірою прийняття ефективних управлінських рішень щодо здійснення митного контролю та адміністрування податків на міжнародну торгівлю. Як наслідок, не забезпечено запобігання нелегальному імпорту та контрабанді товарів в Україну, що призвело як до втрат надходжень митних платежів до державного бюджету, так і до створення нерівних конкурентних умов в економіці країни.

1.1. У 2019–2020 роках і I півріччі 2021 року загальні надходження податків на міжнародну торгівлю становили близько 77,9 млрд гривень. Водночас питома вага податків на міжнародну торгівлю в загальних податкових надходженнях до державного бюджету зменшилась з 3,8 відс. у 2019 році до 3,6 відс. у 2020 році та I півріччі 2021 року.

Змінами до законів про Державний бюджет України на 2019 і 2020 роки зменшено заплановані надходження податків на міжнародну торгівлю на 1 062 і 3 554 млн грн відповідно.

У 2019 році ДФС доведені Мінфіном індикативні (планові) показники надходжень податків на міжнародну торгівлю виконано на 98,7 відс. (недонадходження – 396 млн грн), водночас виконання індикативних (планових) показників надходжень вивізного мита становило 31,3 відсотка.

У 2020 році Держмитслужбою індикативні (планові) показники надходжень податків на міжнародну торгівлю виконано на 106,4 відс. (перевиконання – 1 839,5 млн грн), вивізного мита – на 71,5 відсотка.

За I півріччя 2021 року індикативні (планові) показники надходжень податків на міжнародну торгівлю виконано на 118,2 відс. (перевиконання – 2 668,6 млн гривень).

1.2. Аудитом встановлено, що протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року обсяги нелегального імпорту та контрабанди товарів в Україну не зменшувалися, але ЦОВВ не приділялося належної уваги дослідженню цих обсягів.

Згідно з даними Держмитслужби митними органами виявлено ПМП у 2019 році – на 2,2 млрд грн, у 2020 році – на 2,6 млрд грн, за I півріччя 2021 року – на 1,5 млрд гривень.

Водночас за результатами досліджень аналітичних центрів щодо найбільших схем з мінімізації податків в Україні, оприлюднених на конференції "Економічні пріоритети 2020–2021", обсяг нелегального імпорту і контрабанди товарів становлять **226–320 млрд грн щороку**.

За розрахунками, проведеними аудиторами, зважаючи на обсяги нелегального імпорту і контрабанди товарів та середньозважені ставки ввізного мита, які застосовувались Мінфіном при прогнозуванні надходжень цього податку до державного бюджету на 2019 і 2020 роки, **недонадходження до державного бюджету ввізного мита за ці два роки могли становити 10–14 млрд гривень**.

1.3. Протягом періоду, що досліджувався, на надходження ввізного мита значний вплив мало застосування суб'єктами ЗЕД пільг зі сплати цього податку, обсяги яких із року в рік зростали. Так, загальна сума умовно нарахованого ввізного мита (пільг) у 2019 році становила майже **16,8 млрд грн**, або **56,2 відс.** суми надходжень ввізного мита до загального та спеціального фондів державного бюджету, у 2020 році – **20,1 млрд грн (66,5 відс.)**, у І півріччі 2021 року – **12,1 млрд грн (71,7 відс.)** відповідно.

2. КМУ, Мінфіном і Міндоходів вжито заходів щодо реалізації рекомендацій (пропозицій) Рахункової палати, наданих у І півріччі 2014 року за результатами проведення трьох контрольних заходів з питань адміністрування податків на міжнародну торгівлю. Надані Рахунковою палатою рекомендації (пропозиції) реалізовано, зокрема, в одному законодавчому акті, вісьмох постановах КМУ, трьох наказах ЦОВВ.

Водночас не забезпечено розроблення законопроектів щодо внесення змін до Господарського кодексу України та Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність" у частині посилення на Єдиний митний тариф, що втратив чинність 02.06.2012, та визначення механізму відновлення податкового зобов'язання після сплину трирічного терміну (строку позовної давності) у разі використання не за цільовим призначенням товарів, ввезених у преференційному режимі (без сплати митних платежів) або поміщених у режим тимчасового ввезення. Слід зазначити, що аудитом встановлено факти невикористання протягом трьох – чотирьох років суб'єктом господарювання товарів, ввезених із застосуванням податкових пільг, а отже, є ризики нецільового використання цих товарів після сплину строку позовної давності, визначеного статтею 102 Податкового кодексу України, без сплати належних податків.

3. Нормативно-правове регулювання питання справляння податків на міжнародну торгівлю протягом періоду, що досліджувався, було недосконалим і неузгодженим.

3.1. Закон № 468 не узгоджувався із нормами Митного тарифу № 584 та не узгоджується з нормами чинного на сьогодні Митного тарифу № 674, більшість норм Закону № 468 є неактуальною.

Зокрема, Законом № 468 встановлено порядок тарифного і нетарифного регулювання імпорту сільськогосподарської сировини та продуктів її переробки, але наведені в ньому коди УКТ ЗЕД такої продукції не узгоджуються із кодами товарів, що визначалися Митним тарифом № 584 до 02.07.2020 та визначені Митним тарифом № 674 з 02.07.2020.

Водночас Митним тарифом № 674 передбачено сезонне застосування ставок ввізного мита на окремі сільськогосподарські товари. При цьому згідно зі статтею 2 Закону № 468 Кабінет Міністрів України встановлює терміни дії сезонних мит на сільськогосподарську продукцію та оприлюднює свої рішення за 45 днів до дня їх запровадження.

3.2. Пункти 26 і 28 Положення № 450 потребують нормативно-правового врегулювання, оскільки містять посилення на статтю 37 Закону України від 16.04.1991 № 959 "Про зовнішньоекономічну діяльність", яку виключено із цього Закону на підставі Закону України від 21.06.2018 № 2473 "Про валюту і валютні операції".

3.3. Норми Бюджетного кодексу України в частині джерел формування загального та спеціального фондів Державного бюджету України не узгоджуються із нормами Митного кодексу.

Так, нормами статті 29 Бюджетного кодексу серед джерел формування загального та спеціального фондів Державного бюджету України не передбачено надходжень сезонного та особливих видів мита. При цьому статтею 271 Митного кодексу визначено чотири види мита: ввізне; вивізне; сезонне та особливі види мита (спеціальне, антидемпінгове, компенсаційне мито та додатковий імпорتنний збір), а в статті 288 Митного кодексу зазначено, що особливі види мита застосовуються незалежно від інших видів мита на умовах, визначених законом.

3.4. Мінфіном не встановлено передбачених вимогами Митного кодексу, зокрема:

- порядку визначення та обладнання центральних (регіональних) сортувальних станцій;
- порядку та умов здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України в міжнародних поштових та експресвідправленнях;
- порядку надання документів, необхідних для підтвердження права на звільнення (умовне звільнення) від оподаткування митними платежами;
- порядку надання розстрочення та відстрочення сплати митних платежів;
- порядку внесення грошової застави та її повернення;
- порядку здійснення митними органами обліку товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, та форми документів для здійснення такого обліку, у тому числі в електронній формі.

4. Аудит засвідчив незадовільний стан забезпечення митниць Держмитслужби обладнанням, необхідним для ефективного проведення митного контролю, що призводить не тільки до збільшення часу для здійснення такого контролю, а й створює корупційні ризики при митному оформленні товарів і транспортних засобів, а також ризики ввезення в Україну нелегального імпорту.

При цьому станом на 01.07.2021 на пунктах пропуску через державний кордон значна частина наявного обладнання була в неробочому стані: 9 із 10 наявних детекторів дорогоцінних металів; 8 із 16 детекторів дорогоцінних каменів; 19 із 26 скануючих систем мобільного типу і 34 із 117 стаціонарного

типу; 15 із 34 вагових комплексів; 11 із 49 комплектів для виявлення контрабанди.

У 2017 році ДФС придбано в ТОВ "Метровес" **вагові комплекси**, більшість з яких на час завершення аудиту **не введено в експлуатацію**, оскільки не завершено будівництва майданчика на пункті пропуску Галицької митниці Держмитслужби; відсутнє фінансове забезпечення на проведення робіт з монтажу та пусконаладження вагових комплексів в Галицькій та Північній митниці Держмитслужби, а також з реконструкції майданчика на пункті пропуску Сумської митниці Держмитслужби; не завершено пусконаладження з узгодженням порядку інтеграції з інформаційними системами оформлення на пунктах пропуску Закарпатської митниці Держмитслужби; не передано вагові комплекси з митниці ДФС до митниці Держмитслужби (Волинська митниця Держмитслужби) у зв'язку з відсутністю деяких приладів і програмного забезпечення, що мали бути в складі програмно-технічного комплексу, встановленого ТОВ "Метровес".

5. Прогнозування надходжень податків на міжнародну торгівлю на 2019–2021 роки Мінфіном здійснювалось на підставі недосконалих і застарілих методик, що негативно вплинуло на обґрунтованість цих розрахунків.

Так, Методика прогнозування надходжень ввізного мита, затверджена наказом Мінфіну від 24.12.2010 № 1646 "Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету" (із змінами), що діяла протягом періоду, який досліджувався, не враховувала усіх видів мита, встановлених Митним кодексом і віднесених Класифікацією доходів бюджету до ККДБ 15010000 "Ввізне мито", законодавчих змін в оподаткуванні цим податком, у тому числі зміни ставок оподаткування та розподілу податку між загальним і спеціальним фондами державного бюджету.

Мінфіном не забезпечено обґрунтованого розрахунку прогнозних показників вивізного мита на 2019–2021 роки, як наслідок, виконання планових (індикативних) показників з цього податку становило відповідно **31,3 і 71,5 відс. у 2019 і 2020 роках та 247 відс. у I півріччі 2021 року.**

Індикативні показники доходів за ККДБ 15010000 на 2019 рік доведено Мінфіном до ДФС з розподілом між ККДБ 15010100, 15010500 і 15011200 без деталізації за ККДБ 15010200, 15010300, 15010800, 15010900, 15011000, 15011100, що негативно вплинуло на ефективність контролю митних органів за надходженнями до державного бюджету за неврахованими ККДБ.

6. ДФС і Держмитслужбою не забезпечено належного митного контролю при здійсненні суб'єктами ЗЕД операцій з імпорту товарів та адміністрування податків на міжнародну торгівлю.

6.1. ДФС, Держмитслужбою та митницями не забезпечено належного і ґрунтового визначення (розрахунку) індикативних та очікуваних показників надходжень податків на міжнародну торгівлю. З жовтня 2019 року по липень 2020 року їх визначення (розрахунок) здійснювалося за відсутності розподілу між митними платежами, що є недотриманням помісячного розпису Мінфіну та вимог наказу ДФС від 27.04.2017 № 305 "Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із визначення індикативних показників та забезпечення надходжень платежів" і наказу Держмитслужби

від 07.08.2020 № 304 "Про організацію діяльності Державної митної служби з питань визначення індикативних показників та розрахунку очікуваних доходів Державного бюджету України". Як наслідок, **унеможливлено аналіз стану виконання індикативних показників надходжень податків на міжнародну торгівлю за цей період у розрізі митниць.**

Водночас аналіз звітних даних щодо стану виконання індикативних показників податків на міжнародну торгівлю за I півріччя 2021 року в розрізі митниць засвідчив, що рівень виконання митницями індикативних показників з **ввізного мита** коливався **від 80,4 до 154,6 відс., вивізного мита – від 5,9 до 632,6 відсотка.** Таке коливання у виконанні індикативних показників свідчить про **необґрунтованість управлінських рішень Держмитслужби при визначенні завдань для митниць.**

6.2. Держмитслужбою протягом 2020 року та до 25.06.2021 забезпечувався облік осіб, які під час провадження своєї діяльності були учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи, **на підставі Порядку обліку осіб, які здійснюють операції з товарами, затвердженого наказом Мінфіну від 15.06.2015 № 552, зареєстрованим у Мін'юсті 08.07.2015 за № 807/27252, який до 25.06.2021 не приведено у відповідність із вимогами статті 455 Митного кодексу у редакції Закону України від 02.10.2019 № 141 "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів".**

Аудитом встановлено: в АСМО "Інспектор" облік осіб, які здійснювали операції з товарами, не передбачав виокремлення резидентів чи нерезидентів, що унеможливорює визначення кількості іноземних суб'єктів господарювання, які є учасниками зовнішньоекономічних операцій відповідно до частини першої статті 455 Митного кодексу.

6.3. Протягом періоду, що досліджувався, ДФС та Держмитслужбою не забезпечено створення ефективної системи контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходження податків на міжнародну торгівлю, дотриманням суб'єктами ЗЕД вимог законодавства України з питань митної справи під час ввезення товарів на митну територію України, а також за повнотою і своєчасністю надходження до державного бюджету митних платежів, зокрема:

– ДФС та Держмитслужбою здійснювався моніторинг стану митного оформлення товарів (електронних копій МД) і щомісяця надсилалися до митниць листи із завданнями про необхідність проведення ними відповідних контрольно-перевірочних заходів щодо окремих МД, однак **належний контроль за виконанням таких заходів не забезпечувався.** Так, Держмитслужба не володіє інформацією про результати відпрацювання митницями митних формальностей за **27,9 відс. МД, згенерованих АСУР.**

При цьому здійснення контролю митними органами за сплатою **донарахованих сум митних платежів за виявленими розбіжностями/невідповідностями/порушеннями розпорядчими документами Держмитслужби не передбачено.** Так, у Держмитслужбі не здійснювалося узагальнення інформації в розрізі митниць щодо результатів проведених

заходів митного контролю, зокрема кількості ПМП, сум нарахованих та сплачених штрафів, вартості тимчасово вилучених предметів;

– встановлено випадки неналежного виконання посадовими особами митних органів вимог законодавства України з питань митної справи, зокрема під час визначення митної вартості та країни походження товарів, ввезених в Україну, внаслідок чого є ризики недонадходження до державного бюджету майже 3,7 млн грн податків на міжнародну торгівлю;

– впроваджена в Держмитслужбі система контролю за дотриманням суб'єктами ЗЕД вимог законодавства України з питань митної справи, що ґрунтується на АСУР, має певні недоліки, які знижують ефективність такого контролю. Аналіз співвідношення задекларованої митної вартості імпортованих товарів та вартості, що підлягала коригуванню протягом періоду, що досліджувався, засвідчив зменшення обсягів митної вартості, що коригувалась митними органами. Так, у 2020 році частка товарів з відкоригованою митною вартістю порівняно з показником 2019 року зменшилася з 8,6 до 7,1 відс., протягом січня – травня 2021 року – до 5,4 відсотка. При цьому у 2020 році на 46,2 відс. зменшилась кількість прийнятих рішень про коригування задекларованих показників митної вартості, кодів УКТ ЗЕД і країни походження товару порівняно з 2019 роком.

6.4. ДФС та Держмитслужбою не забезпечено створення дієвої системи контролю за проведенням митницями документальних виїзних перевірок.

У 2019 році документальні виїзні планові та позапланові перевірки суб'єктів ЗЕД згідно із законодавством, що діяло на той час, митні органи не здійснювали, оскільки повноваження з їх проведення покладалися на ГУДФС в областях і м. Києві та Офіс великих платників податківДФС.

При цьому ДФС і Держмитслужбою не забезпечено повної передачі матеріалів про проведену ГУДФС в областях контрольно-перевірочну роботу з дотримання суб'єктами ЗЕД вимог законодавства України з питань митної справи, що створює ризики недонадходження митних платежів, у тому числі у зв'язку із сплином терміну позовної давності.

Порядок планування митними органами документальних виїзних перевірок, затверджений наказом Мінфіну від 17.08.2020 № 509, зареєстрованим в Мін'юсті 08.09.2020 за № 861/35144, набрав чинності з 23.09.2020. Як наслідок, протягом 2020 року планові виїзні перевірки митницями Держмитслужби не планувалися та не проводилися. Водночас у цьому році Держмитслужбою проводились позапланові виїзні документальні перевірки.

Всього протягом 2020 року та I півріччя 2021 року, за даними Держмитслужби, проведено 619 і 345 відповідно документальних перевірок (планових і позапланових) дотримання суб'єктами ЗЕД вимог законодавства України з питань митної справи, за результатами яких донараховано відповідно 69,8 і 136,9 млн грн грошових зобов'язань з податків на міжнародну торгівлю.

Встановлено, що Держмитслужба не володіє деталізованою інформацією про результати проведених документальних перевірок щодо

податків на міжнародну торгівлю в розрізі митниць, платників податків, видів перевірок, оскільки, за її поясненнями, положеннями наказу Держмитслужби від 22.01.2020 № 19 "Про затвердження форм звітності "Про результати роботи підрозділів митного аудиту" та Методичних рекомендацій щодо їх заповнення" **не передбачено узагальнення інформації про грошові зобов'язання за окремими видами податків.**

6.5. Держмитслужбою не забезпечено належним чином виконання посадовими особами митниць вимог статті 485 Митного кодексу України щодо притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів ЗЕД, які не дотримувались митних правил. Так, притягнення до відповідальності суб'єктів ЗЕД за цією статтею відбувалось у **3 відс. випадків прийнятих рішень про коригування митної вартості, кодів УКТ ЗЕД і країни походження товарів.** За винесеними постановами про накладення адміністративного стягнення **сплата штрафів порушниками переважно не здійснювалася:** до державного бюджету надійшло **10,1 млн грн**, що становило **0,5 відс. суми накладених штрафів** (1 855,3 млн гривень).

Неефективність заходів із притягнення до відповідальності суб'єктів ЗЕД, які здійснили порушення митних правил, призводить до поширення застосування схем нелегального імпорту товарів і транспортних засобів в Україну та негативно впливає на рівень доходів державного бюджету від ЗЕД.

6.6. ДФС та Держмитслужбою протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року за результатами здійснення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на виявлення способів та механізмів переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення з порушенням законодавства України з питань митної справи, а також аналізу причин та умов, які призвели до виникнення контрабанди і ПМП, **виявлено 50,5 тис. ПМП на загальну суму 6,3 млрд грн та застосовано штрафів на 934,1 млн грн, з яких до державного бюджету надійшло лише 164 млн грн (17,6 відс. застосованих штрафів.)**

7. Мінфіном, Держмитслужбою та ДПС не забезпечено належної взаємодії та обміну інформацією при адмініструванні податків на міжнародну торгівлю, що негативно впливало на ефективність заходів митного контролю та зменшення нелегального імпорту та контрабанди.

7.1. Порядок взаємодії інформаційних систем Державної податкової служби України та Державної митної служби України щодо обміну інформацією, необхідною для адміністрування податків, зборів та інших обов'язкових платежів, здійснення контрольних процедур щодо дотримання податкового та митного законодавства, затверджено наказом Мінфіну від 10.06.2020 № 286 (zareєстровано в Мін'юсті 26.06.2020 за № 593/34876), тобто **через сім місяців після початку здійснення Держмитслужбою покладених на неї повноважень** ДФС. Протоколи № 4 і 5 про надання регламентованого доступу до інформаційних систем ДПС затверджено головами ДПС та Держмитслужби **21.04.2021 – через дев'ять місяців після набрання чинності зазначеним Порядком.** При цьому станом на 09.07.2021 такий доступ був формальним, оскільки його не активовано.

7.2. Держмитслужбою не забезпечено взаємодії її митних органів з податковими органами щодо примусового стягнення податкового боргу із суб'єктів ЗЕД, що виник внаслідок donарахувань митних платежів після проведення документальних перевірок. Так, Київською митницею Держмитслужби протягом 2020 року і I півріччя 2021 року до територіальних органів ДПС надіслано 36 листів про стягнення податкового боргу із суб'єктів ЗЕД, що утворився за результатами документальних перевірок, проведених підрозділом митного аудиту, та отримано **28 відповідей про відмову в такому стягненні** у зв'язку з відсутністю у податкової служби відповідної інформаційної бази, яка б взаємодіяла з інформаційною базою митниці і давала можливість ідентифікувати та обліковувати податкові борги суб'єктів ЗЕД з митних платежів. Як наслідок, податковий борг накопичився через несплату суб'єктами ЗЕД donарахованих митних платежів за результатами проведених документальних перевірок з питань митної справи і на 01.06.2021 становив понад 9,0 млн гривень.

У Слобожанській митниці Держмитслужби також встановлено, що за результатами документальних перевірок з питань митної справи станом на 01.06.2021 обліковувався податковий борг у сумі 7,3 млн гривень.

7.3. Держмитслужбою впроваджено вебпортал "Єдине вікно для міжнародної торгівлі", що мало спростити ведення ЗЕД. При цьому, як засвідчив аудит, **протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року середній час, що витрачався суб'єктами ЗЕД на оформлення МД, практично не змінився.**

7.4. Держмитслужбою не забезпечено належної взаємодії з:

- **правоохоронними органами** щодо протиправних дій суб'єктів господарювання. Так, Держмитслужбою протягом 2019–2020 років і I півріччя 2021 року надіслано до правоохоронних органів 1 904 повідомлення про протиправні діяння, що містять ознаки кримінальних правопорушень, передбачених ККУ, при цьому **Держмитслужбою не здійснювалося узагальнення інформації про результати реагування правоохоронними органами на ці повідомлення**, оскільки, за поясненнями Держмитслужби, такі повноваження не передбачено законодавством;

- **територіальними органами Казначейства щодо повернення надміру сплачених сум митних платежів з державного бюджету.** На час завершення аудиту в центральному апараті Держмитслужби не введено в експлуатацію програмного забезпечення для формування не паперових, а електронних висновків щодо повернення коштів для передачі їх головним управлінням Казначейства, що призвело до накопичення надміру сплачених сум митних платежів;

- **громадськими організаціями та суб'єктами господарювання з метою отримання інформації про ціни на світових товарних ринках на певні види товарів.** Так, робота з укладання та підписання відповідних меморандумів з громадськими організаціями та суб'єктами господарювання розпочалась з 2021 року, а до того часу Держмитслужбою використовувалась інформація, отримана згідно з меморандумами, укладеними Міністерством доходів і зборів України та ДФС.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Рішення Рахункової палати та Звіт про результати аудиту ефективності планування та результативності контролю за повнотою нарахування і своєчасністю надходження податків на міжнародну торгівлю та зовнішні операції протягом 15 днів із дня затвердження надіслати Верховній Раді України.

2. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінету Міністрів України та рекомендувати доручити:

2.1. Забезпечити розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєктів законів:

- щодо узгодження Закону України від 17.07.1997 № 468 "Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції" з нормами Закону України від 04.06.2020 № 674 "Про Митний тариф України" (Міністерство економіки України і Міністерство аграрної політики та продовольства України);

- щодо узгодження норм статті 29 Бюджетного кодексу України в частині джерел формування загального та спеціального фондів Державного бюджету України із нормами статті 271 Митного кодексу України, якими встановлено чотири види мита (ввізне, вивізне, сезонне та особливі види) (Мінфін);

2.2. Мінфіну забезпечити розроблення та подання в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проєктів постанов Кабінету Міністрів України про внесення змін до:

- пунктів 26 і 28 Положення про митні декларації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 21.05.2012 № 450 "Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій" у частині виключення посилань на статтю 37 Закону України "Про зовнішньоекономічну діяльність";

- підпункту 41 пункту 4 Положення про Державну митну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227, у частині повноважень Держмитслужби з організації та здійснення ведення передбаченого частиною сьомою статті 455 Митного кодексу України обліку осіб, які під час провадження своєї діяльності є учасниками відносин, що регулюються законодавством України з питань митної справи;

2.3. Мінфіну забезпечити визначення:

- порядку визначення та обладнання центральних (регіональних) сортувальних станцій;

- порядку та умов здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України в міжнародних поштових та експресвідправленнях;

- порядку надання документів, необхідних для підтвердження права на звільнення (умовне звільнення) від оподаткування митними платежами;

- порядку надання розстрочення та відстрочення сплати митних платежів;

- порядку внесення грошової застави та її повернення;

– порядку здійснення митними органами обліку товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України, та форм документів для здійснення такого обліку, у тому числі в електронній формі.

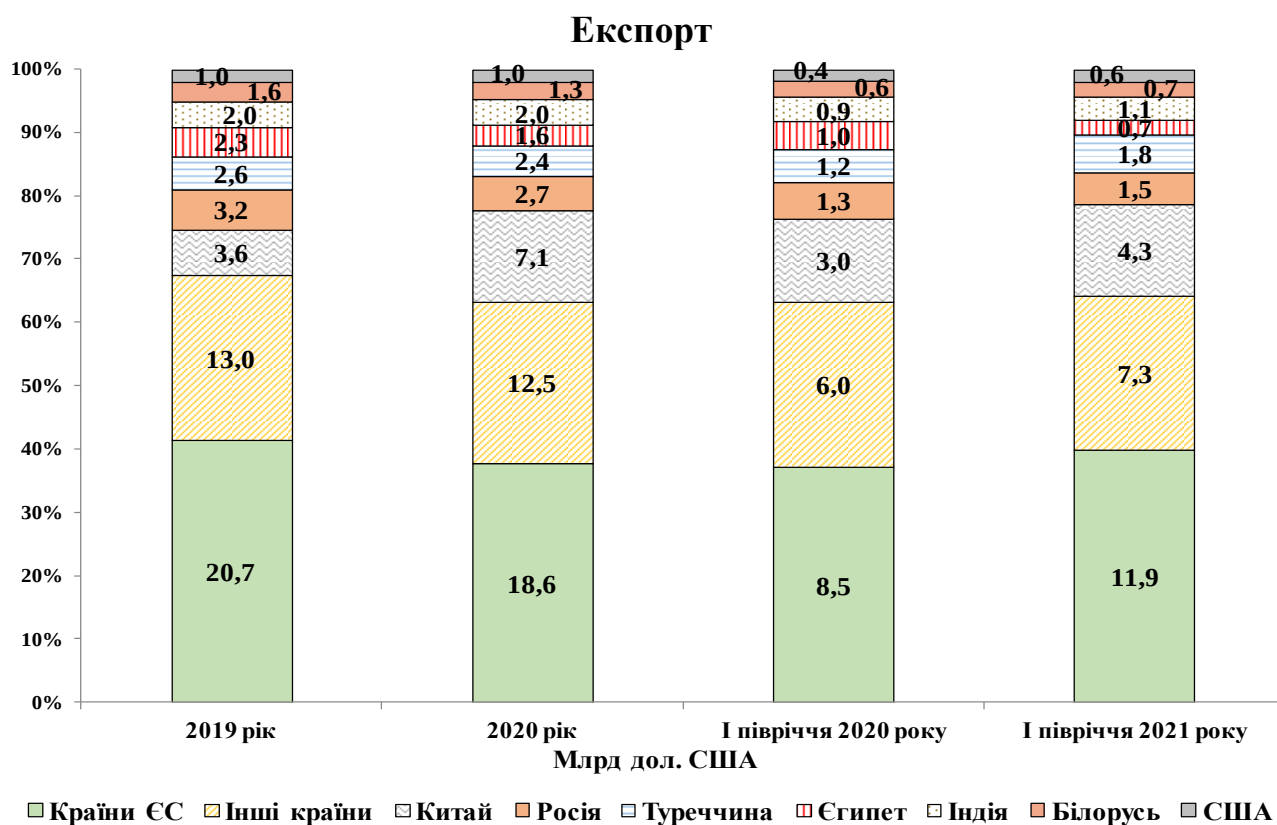
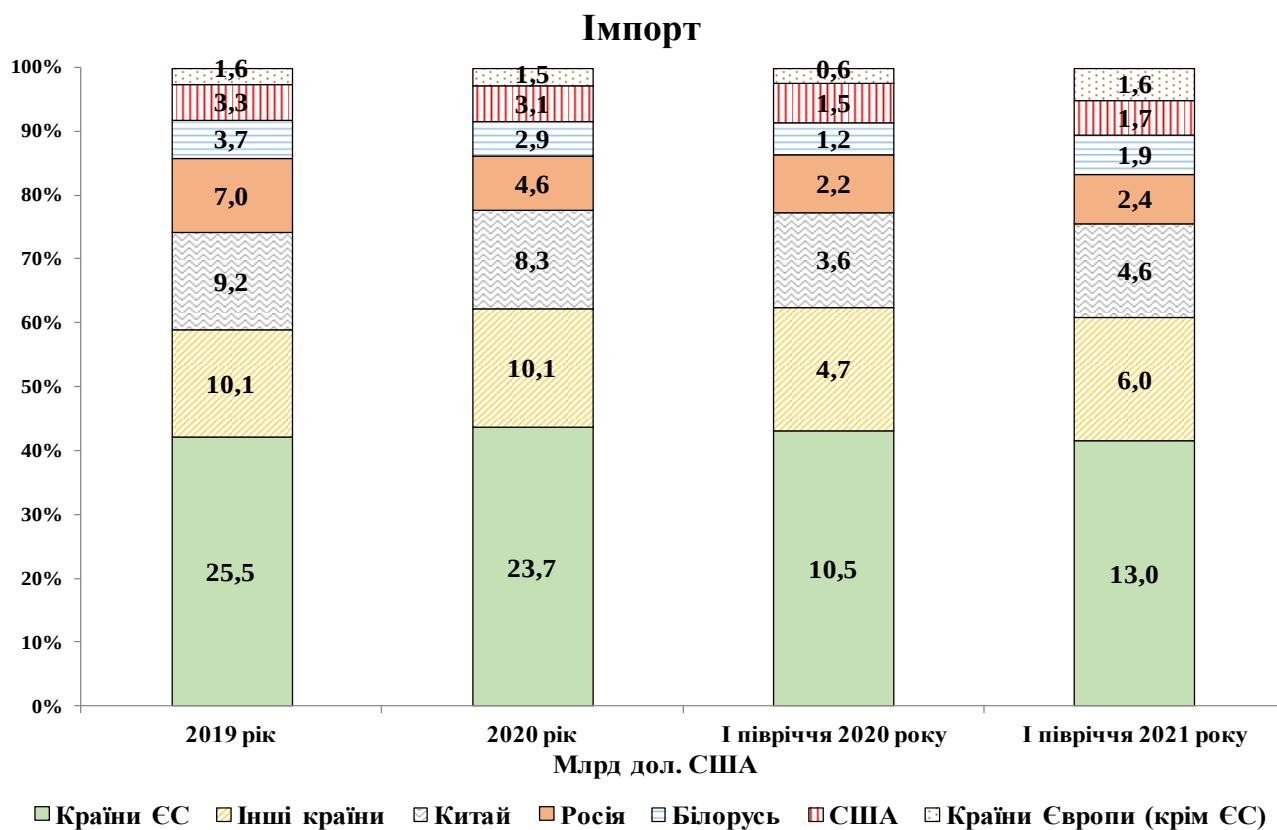
3. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати **Міністерству фінансів України** та рекомендувати:

- вжити заходів для усунення виявлених порушень;
- внести зміни до Методики прогнозування надходжень ввізного мита, затвердженої наказом Мінфіну від 05.05.2021 № 249, у частині визначення методики розрахунків прогнозних надходжень особливих видів мита;
- забезпечити системну організацію роботи з Держмитслужбою з визначення прогнозних, індикативних та очікуваних показників податків на міжнародну торгівлю і в цілому митних платежів, а також забезпечити належну взаємодію та обмін інформацією між Держмитслужбою, ДПС, Казначейством з питань адміністрування податків на міжнародну торгівлю;
- вжити заходів щодо поліпшення фінансового забезпечення потреб митних органів в обладнанні (зокрема, скануючі системи мобільного та стаціонарного типу, вагові комплекси тощо), необхідному для підвищення ефективності митного контролю, а також усунення корупційних ризиків.

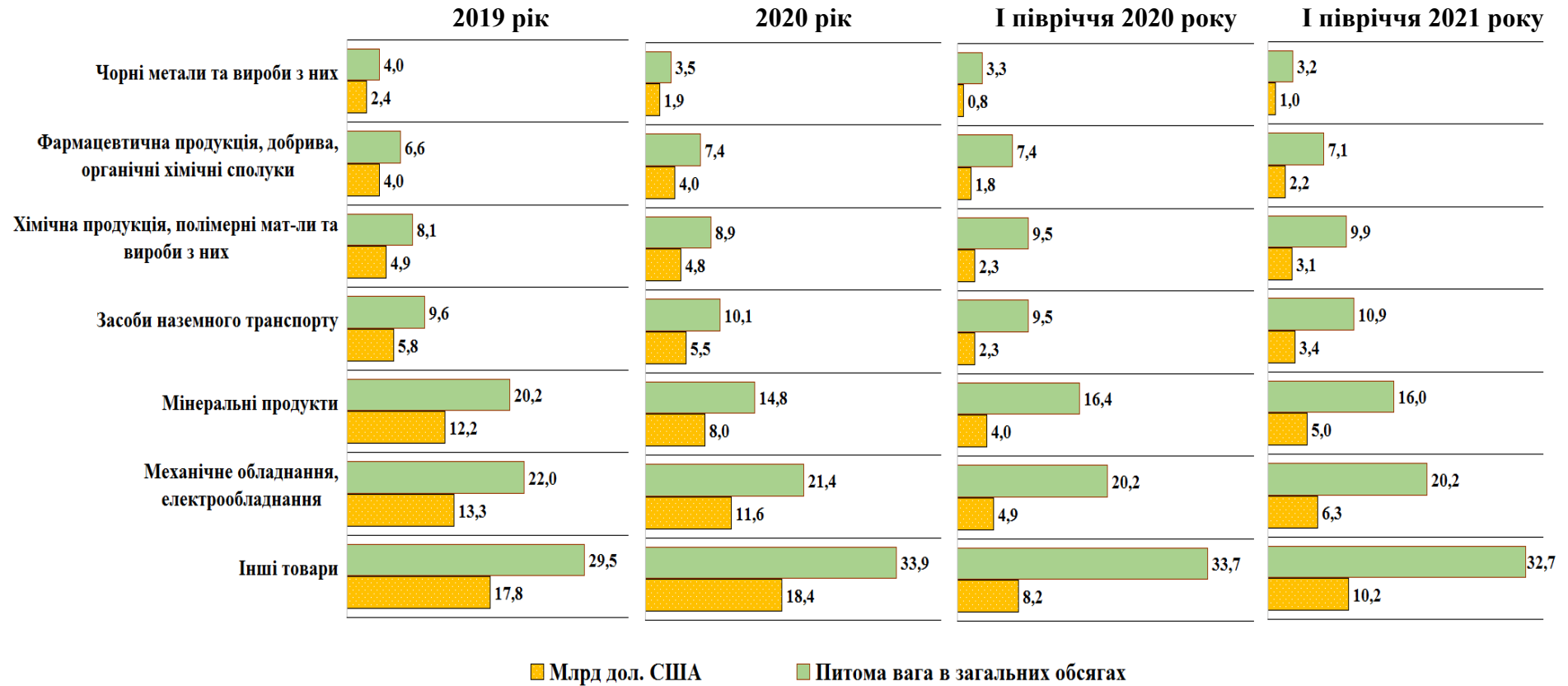
4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати **Державній митній службі України** та рекомендувати:

- вжити заходів для усунення виявлених порушень, у тому числі в Галицькій, Дніпровській, Київській, Одеській та Слобожанській митницях Держмитслужби, які були об'єктами аудиту, у зв'язку з їх ліквідацією;
- забезпечити постійний контроль за виконанням наданих митницям завдань із проведення контрольно-перевірочних заходів;
- посилити контроль за правильністю декларування митної вартості імпортованих товарів, кодів УКТ ЗЕД і країни походження товару;
- пришвидшити розроблення інформаційної системи "Митний аудит" з одночасним запровадженням технічних можливостей програми щодо введення в базу даних деталізованої інформації про результати проведених документальних перевірок у розрізі митниць, платників податків, видів перевірок тощо, а також передачі даних митними органами до податкових органів щодо виникнення податкового боргу зі сплати митних платежів за результатами проведених перевірок суб'єктів ЗЕД;
- пришвидшити введення в експлуатацію наявних вагових комплексів, а також ремонт інших технічних засобів, необхідних для якісного проведення митного контролю;
- забезпечити ефективну взаємодію та обмін інформацією з органами державної влади України з питань митної справи, а також з громадськими організаціями та суб'єктами господарювання з питань цін на світових товарних ринках на певні види товарів.

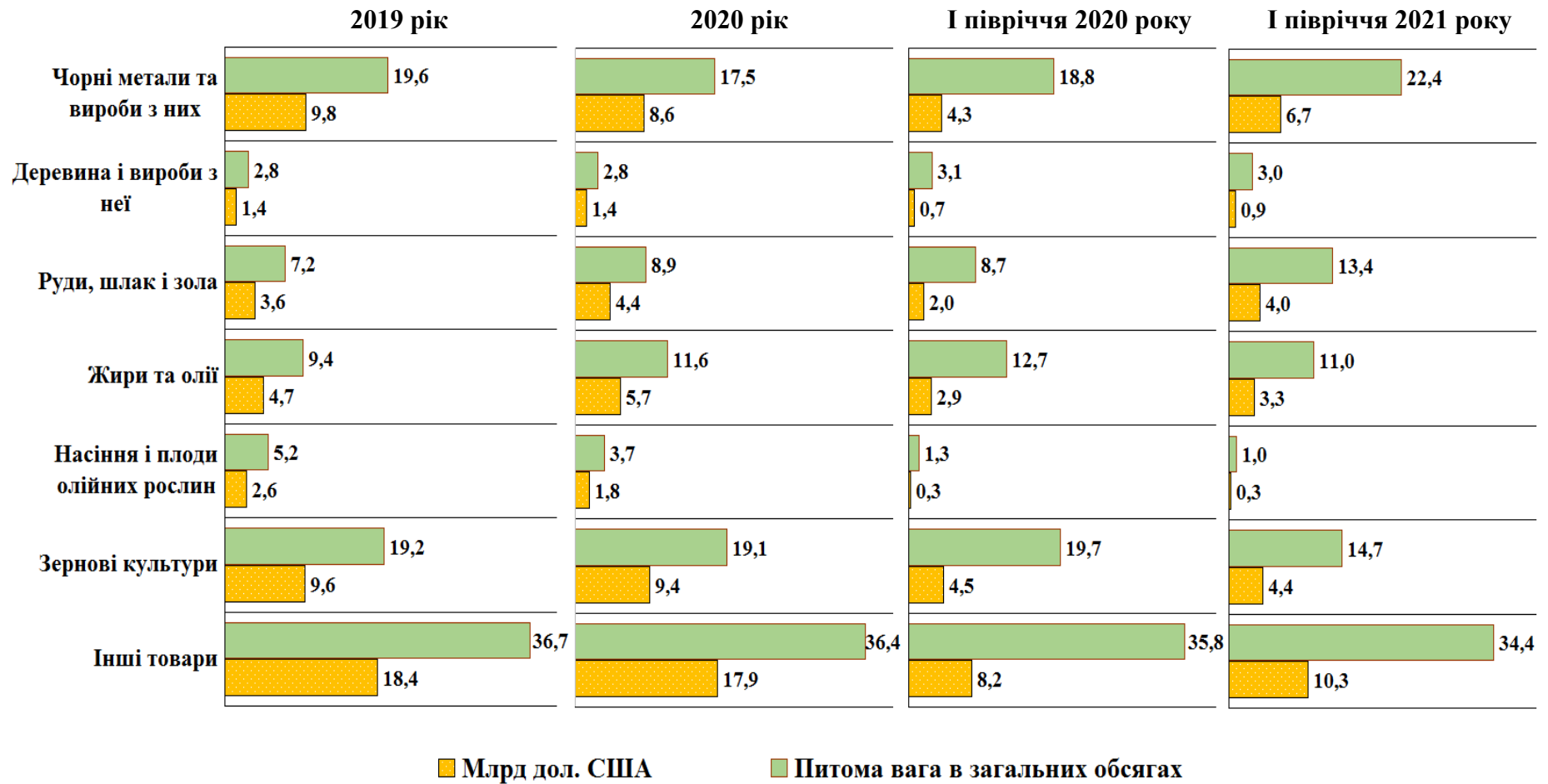
Аналіз структури імпорту та експорту товарів у розрізі основних груп країн походження



Аналіз структури обсягів імпорту за товарними позиціями



Аналіз структури обсягів експорту за товарними позиціями



**Аналіз даних про накладені Держмитслужбою штрафи за порушення
нерезидентами та резидентами вимог митного законодавства при переміщенні
транспортних засобів через митний кордон України в митних режимах транзиту і
тимчасового ввезення (код УКТ ЗЕД 8703)**

Показники			Період					
			2019 р.	2020 р.	відс. 2020 р. до 2019 р.	I півріч. 2020 р.	I півріч. 2021 р.	відс. I півріч. 2021 р. до I півріч. 2020 р.
Нерезиденти	Тимчасове ввезення транспортного засобу	Кількість випадків порушень	11 565	5 081	43,9	2 808	1 166	41,5
		Кількість складених протоколів про ПМП	6 632	2 721	41,0	1 067	1 260	118,1
		<i>відс. складених протоколів</i>	57,3	53,6	–	38,0	108,1	–
		Сума нарахованих штрафів (млн грн)	115,1	160,4	139,3	66,7	56,3	84,4
		Сума сплачених штрафів (млн грн)	14,8	5,4	36,6	1,3	1,6	119,1
		<i>відс. сплачених</i>	12,9	3,4	23,1	1,9	2,8	–
		Кількість рішень митниць, що оскаржуються в суді	10	20	2,0	5	8	160,0
	Транзит транспортного засобу	Кількість випадків порушень	129	57	44,2	22	19	86,4
		Кількість складених протоколів про ПМП	129	57	44,2	22	19	86,4
		<i>відс. складених протоколів</i>	100	100	–	100	100	–
		Сума нарахованих штрафів (млн грн)	3,6	5,1	143,1	1,3	0,2	17,8
		Сума сплачених штрафів (млн грн)	1,0	2,6	265,1	0,2	0,04	18,6
		<i>відс. сплачених</i>	27,8	51,0	–	15,4	20,0	–
		Кількість рішень митниць, що оскаржуються в суді	0	0	0	0	0	0
Резиденти	Тимчасове ввезення транспортного засобу	Кількість випадків порушень	638	472	74,0	229	305	165,7
		Кількість складених протоколів про ПМП	638	472	74,0	229	305	165,7
		<i>відс. складених протоколів</i>	100	100	–	100	100	–
		Сума нарахованих штрафів (млн грн)	9,0	9,7	107,0	5,5	1,2	22,3
		Сума сплачених штрафів (млн грн)	3,8	1,8	48,5	1,1	0,4	32,2
		<i>відс. сплачених</i>	42,2	18,6	–	20,0	33,3	–
		Кількість рішень митниць, що оскаржуються в суді	8	4	50,0	0	3	–
	Транзит транспортного засобу	Кількість випадків порушень	10 244	1 698	16,6	1 063	467	43,9
		Кількість складених протоколів про ПМП	10 244	1 698	16,6	1 168	537	46,0
		<i>відс. складених протоколів</i>	100	100	–	109,9	115,0	–
		Сума нарахованих штрафів (млн грн)	81,3	87,9	108,0	73,2	5,8	8,0
		Сума сплачених штрафів (млн грн)	37,7	1,7	4,6	1,6	0,3	21,5
		<i>відс. сплачених</i>	46,4	1,9	–	2,2	5,2	–
		Кількість рішень митниць, що оскаржуються в суді	84	21	25,0	8	1	12,5

Додаток 5

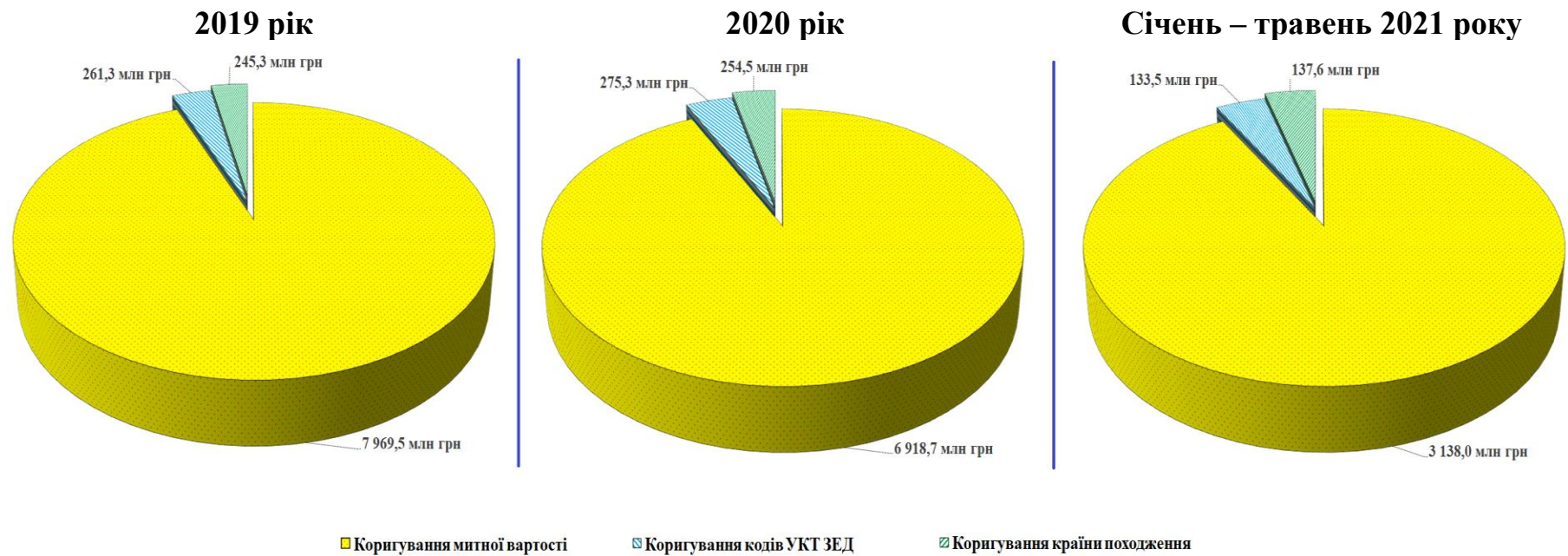
**Аналіз стану виконання індикативних показників податків на міжнародну торгівлю
за I півріччя 2021 року в розрізі митниць***

Назва митниці	Січень – червень 2021 року											
	Ввізне мито								Вивізне мито			
	індикативний показник доходів, у тому числі до:		факт, у тому числі до:		відс. виконання, у тому числі:		+,- до індикатив. показника доходів, у тому числі до:		індикативний показник доходів	факт	відс. виконання	+,- до індикатив. показника доходів
	загального фонду	спеціального фонду	загального фонду	спеціального фонду	загального фонду	спеціального фонду	загального фонду	спеціального фонду				
Азовська	100 103,1	510,0	118 337,2	954,6	118,2	187,2	18 234,1	444,6	682,1	1 761,0	258,2	1 078,9
Буковинська	346 145,0	29 651,6	435 408,4	38 271,9	125,8	129,1	89 263,4	8 620,3	0,0	1,2		1,2
Волинська	353 509,9	57 655,5	371 838,5	65 049,9	105,2	112,8	18 328,6	7 394,4	0,0	0,0		0,0
Галицька	962 352,2	256 590,7	1 027 494,3	286 637,8	106,8	111,7	65 142,1	30 047,1	0,0	745,9		745,9
Дніпровська	591 425,8	28 737,4	686 819,3	44 070,3	116,1	153,4	95 393,5	15 332,9	20 890,7	55 381,5	265,1	34 490,8
Енергетична	297 863,1	1 861,5	239 432,8	2 262,4	80,4	121,5	-58 430,3	400,9	0,0	0,0		0,0
Закарпатська	190 463,4	160 843,4	216 766,9	238 940,7	113,8	148,6	26 303,5	78 097,3	0,0	51,2		51,2
Київська	5 188 431,7	1 586 246,4	5 097 106,4	1 948 047,2	98,2	122,8	-91 325,3	361 800,8	9 097,4	4 411,3	48,5	-4 686,1
Одеська	1 948 590,9	1 240 952,7	2 182 199,3	1 920 576,7	112,0	154,8	233 608,4	679 624,0	2 512,9	15 896,7	632,6	13 383,8
Північна	94 161,8	7 706,2	133 872,6	10 199,5	142,2	132,4	39 710,8	2 493,3	5 126,7	4 514,1	88,1	-612,6
Подільська	201 482,7	57 744,6	241 840,6	72 121,4	120,0	124,9	40 357,9	14 376,8	1 708,2	1 645,5	96,3	-62,7
Поліська	197 353,8	256 630,6	275 544,4	350 971,8	139,6	136,8	78 190,6	94 341,2	623,8	717,6	115,0	93,8
Слобожанська	483 469,7	14 926,3	566 051,9	40 931,0	117,1	274,2	82 582,2	26 004,7	748,0	44,5	5,9	-703,5
Східна	6 837,0	0,0	10 567,5	92,5	154,6	-	3 730,5	92,5	0,0	0,0	-	0,0
Чорноморська	206 838,2	4 174,1	218 861,5	11 626,2	105,8	278,5	12 023,3	7 452,1	155 352,7	400 724,3	257,9	245 371,6
Всього	11 169 028,1	3 704 231,0	11 822 141,6	5 030 753,9	105,8	135,8	653 113,5	1 326 522,9	196 742,5	485 894,8	247,0	289 152,3

* За 2019 рік проаналізувати дані неможливо, оскільки у IV кварталі індикативні показники доводилися в цілому щодо митних платежів, ввізне та вивізне мито не виокремлювалось. Крім того, за 11 місяців звіт подавався щодо 26 митниць, а у грудні – 15 митниць, тобто інформацію об'єднати неможливо.

Аналогічно у I півріччі 2020 року та у вересні 2020 року індикативні показники доводилися в цілому щодо митних платежів, ввізне та вивізне мито не виокремлювалось. Держмитслужбою надано інформацію про стан виконання індикативних показників окремо щодо показників ввізного та вивізного мита за липень, серпень, жовтень, листопад, грудень 2020 року.

**Структура донарахувань митних платежів протягом 2019 і 2020 років і
січня – травня 2021 року**



Довідково. Інформацію щодо структури донарахувань митних платежів за I півріччя 2021 року Держмитслужбою не надано.

Стан оскарження рішень митних органів про коригування митної вартості

Показник	2019 р.*	2020 р.	Січень– травень 2021 р.	Разом
Кількість прийнятих митними органами рішень про коригування задекларованої митної вартості	2 794	19 896	9 199	31 889
Сума митної вартості, на яку були відкориговані задекларовані суб'єктами ЗЕД показники (млн грн)	2 661,8	27 842,0	12 362,7	42 871,4
Оскаржено в судовому порядку	-	-	-	-
<i>Кількість рішень</i>	1 512	2 653	1 526	5 691
<i>Оскаржена сума відкоригованої митної вартості (млн грн)</i>	379,5	1152,1	373,1	1904,7
<i>Частка оскаржених рішень про коригування митної вартості (відс.)</i>	54	13,3	16,6	17,8
<i>Частка оскаржених після коригування сум митної вартості (відс.)</i>	14,3	4,1	3,0	4,4
Прийнято рішень на користь суб'єктів ЗЕД	-	-	-	-
<i>Кількість рішень</i>	361	1313	573	2247
<i>Оскаржена сума митної вартості, що відмінена на користь суб'єктів ЗЕД (млн грн)</i>	238,3	321,2	272,0	831,5
<i>Частка рішень прийнятих на користь суб'єктів ЗЕД, у загальній кількості оскаржених рішень про коригування митної вартості (відс.)</i>	23,9	49,5	37,5	39,5
<i>Частка відміненої на користь суб'єктів ЗЕД суми відкоригованої митної вартості (відс.)</i>	62,8	27,9	72,9	43,7
Прийнято рішень на користь митного органу	-	-	-	-
<i>Кількість рішень</i>	45	176	34	255
<i>Оскаржена сума відкоригованої митної вартості, що підтверджена на користь митного органу (млн грн)</i>	238,9	276,9	224,1	739,9
<i>Частка рішень, прийнятих на користь митного органу, в загальній кількості оскаржених рішень про коригування митної вартості (відс.)</i>	3,0	6,6	2,2	4,5
<i>Частка підтвердженої на користь митного органу суми відкоригованої митної вартості (відс.)</i>	62,9	24,0	60,1	38,8

* Наведені дані щодо стану оскарження рішень митних органів про коригування митної вартості у 2019 році надано Держмитслужбою за період з 08.12.2019 по 31.12.2019, повні дані за 2019 рік Держмитслужбою не надано.

Наведені в додатку дані за винесеними судовими рішеннями містять перехідні показники з оскарження рішень за попередні звітні періоди.

Стан оскарження рішень митних органів про коригування кодів УКТ ЗЕД

Показник	2019 р.*	2020 р.	Січень-травень 2021 р.	Разом
Кількість прийнятих митними органами рішень про коригування кодів УКТЗЕД	203	2 391	1 105	3 699
Сума податків на міжнародну торгівлю, які оскаржувались суб'єктами ЗЕД показники (млн грн)	20,2	275,3	133,6	429,1
Оскаржено в судовому порядку				
Кількість рішень	63	107	58	228
Оскаржена сума нарахованих митних платежів (млн грн)	6,5	11,3	5,6	23,4
Частка оскаржених рішень про коригування кодів УКТ ЗЕД (відс.)	31	4,5	5,2	6,2
Частка оскаржених нарахувань митних платежів (відс.)	32,2	4,1	4,2	5,5
Прийнято рішень на користь суб'єктів ЗЕД				
Кількість рішень	21	76	25	122
Оскаржена сума нарахованих митних платежів, що відмінена на користь суб'єктів ЗЕД (млн грн)	1,1	15,4	2,0	18,5
Частка рішень прийнятих на користь суб'єктів ЗЕД, у загальній кількості оскаржених рішень про коригування кодів УКТ ЗЕД (відс.)	33,3	71,0	43,1	53,5
Частка відміненої на користь суб'єктів ЗЕД суми нарахованих податків на міжнародну торгівлю (відс.)	16,9	136,3	35,7	79,0
Прийнято рішень на користь митного органу				
Кількість рішень	8	11	8	27
Оскаржена сума нарахованих митних платежів, що підтверджена на користь митного органу (млн грн)	0,7	0,9	0,8	2,4
Частка рішень, прийнятих на користь митного органу, в загальній кількості оскаржених рішень про коригування кодів УКТ ЗЕД (відс.)	12,6	10,2	13,8	11,8
Частка підтвердженої на користь митного органу суми нарахованих податків на міжнародну торгівлю в загальній оскаржуваній сумі (відс.)	10,8	8	14,3	10,2

* Наведені дані щодо стану оскарження рішень митних органів про коригування кодів УКТ ЗЕД у 2019 році надано Держмитслужбою за період з 08.12.2019 по 31.12.2019, повні дані за 2019 рік Держмитслужбою не надано.

Наведені в додатку дані щодо винесених судових рішень містять перехідні показники з оскарження рішень за попередні звітні періоди.