

**Проблеми ефективності адміністрування митних платежів в Україні****Костяна О. В.**

**Вступ.** В умовах зміни характеру реалізації міжнародних торгівельних відносин, а також необхідності забезпечення належного обсягу бюджетних надходжень в Україні набуває особливої актуальності питання ефективності адміністрування митних платежів. Сплата митних платежів є обов'язковою умовою для розмитнення товарів, які ввозяться в Україну. І якщо ставки ПДВ та акцизу не залежать від країни походження товарів, то ставки митного тарифу можуть змінюватися залежно від країни - виробника. Законодавчо встановлено можливість застосування тарифних пільг щодо ставок Митного тарифу України [1]. У 2016 р. набула чинності Угода про зону вільної торгівлі України з ЄС [3], внаслідок чого було почали впроваджуватися преференційні умови розмитнення для товарів, що ввозяться з країн ЄС в Україну, та для вітчизняних товарів, що експортуються до ЄС відповідно. Однак імплементація Зони вільної торгівлі, окрім сприяння активізації торгових відносин з ЄС, може привести до істотного зниження обсягів надходжень митних платежів до бюджету. Тому підвищення ефективності адміністрування митних платежів з метою забезпечення належного обсягу їх надходжень є надзвичайно важливим.

Загальні питання адміністрування митних платежів займають розглянуто у роботах О. Бакаєва, І. Бережнюка, А. Войцещука, О. Гребельника, П. Гончарова, Ю. Іванова, М. Каленського, Т. Проценка, С. Терещенка та ін. Однак деякі питання підвищення ефективності митного адміністрування залишаються не розглянутими

Метою статті є на основі здійснення аналізу надходжень митних платежів до Державного бюджету України визначення проблемних аспектів адміністрування митних платежів в Україні та можливих шляхів їх вирішення.

**Основні результати дослідження.** Одним з основних показників, що характеризує ефективність адміністрування митних платежів є обсяги їх надходжень до Державного бюджету. На цей показник, звичайно, окрім ефективності роботи митних органів, можуть здійснювати вплив інші фактори, такі як зміни в податковому чи митному законодавстві, а також обсяги імпортно-експортних операцій, які знаходяться в високій взаємозалежності з загальними показниками економічної активності в державі

Аналіз обсягу надходжень митних платежів у 2018 р. демонструє, що в структурі податкових платежів за цей період найбільшою є питома вага ПДВ з ввезених на митну територію України товарів (259,1 млрд. грн), на другому місті – акцизний податок з ввезених на територію України товарів (48 млрд. грн.), на третьому місті ввізне мито (23,3 млрд грн.). Найменшу частку обсягах складає вивізне мито (0,52 млрд грн.). Протягом 2013 – 2018 рр. надходження ПДВ та акцизу з ввезених на територію України товарів (рис.1) найстрімкіше зростали в гривневому еквіваленті в період з 2015 – 2017 рр. (ПДВ - близько 30%, акциз – близько 40% щороку) до причин такого істотного зростання можна віднести скоріш не підвищення ефективності роботи контролюючих органів, а інфляційні процеси в державі, та стрімке знецінення гривні [4, 5, 6]

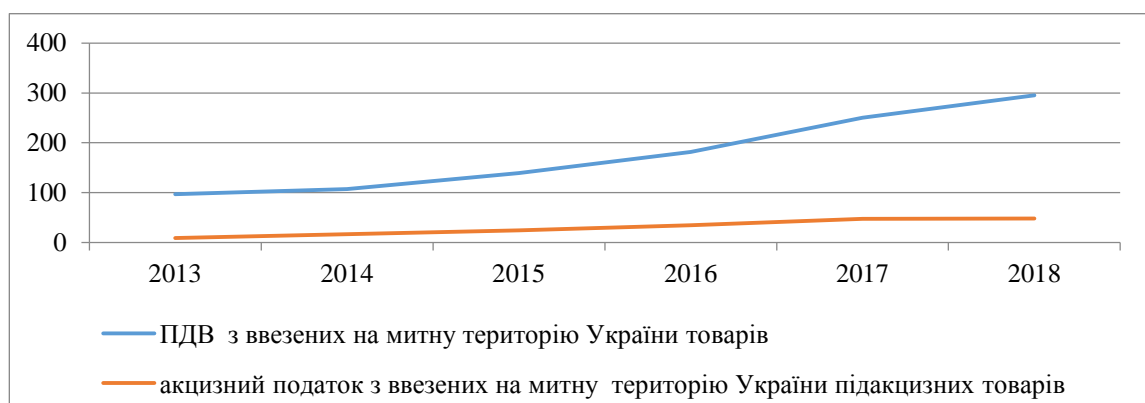


Рис. 1. Надходження ПДВ та акцизного податку до Зведеного бюджету України в 2013-2018 рр., в млрд. грн.

Обсяги імпорту протягом зазначеного періоду часу, розраховані в доларовому еквіваленті (рис.2) не зростали так швидко, а навіть навпаки, в деякі періоди демонстрували тенденцію до зниження [8].

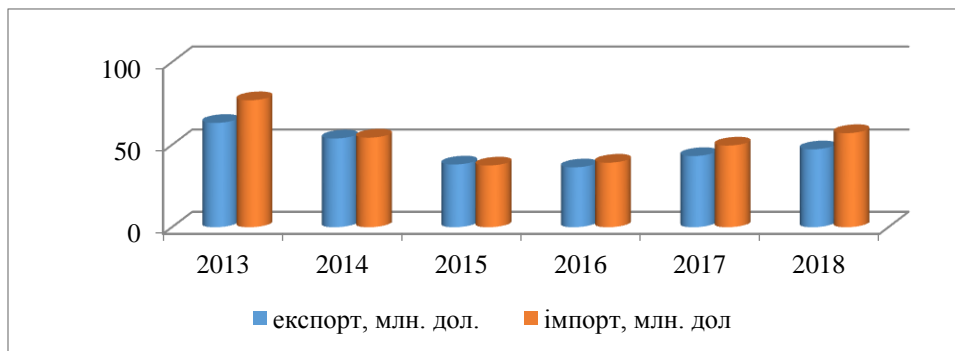


Рис. 2.Обсяги експорту та імпорту в Україні протягом 2013-2018 рр., в млн. дол.

Така ситуація пов'язана, в першу чергу, з економічною кризою та інфляцією що охопили Україну у 2014 р. Так обсяг імпорту у доларову еквіваленті 2014 р. знизився майже на 30 % з 77 млрд. дол. у 2013 р. до 54 млн. дол. у 2014 р. Протягом 2013-2018 рр. зміна обсягів ввізного мита не мала чіткої тенденції обумовленої дією виключно економічних факторів, та була пов'язана, здебільшого з впливом зовнішньо політичних чинників. У 2015 р., коли спостерігалось невелике зростання обсягу імпорту в гривневому еквіваленті, обсяги надходжень ввізного мита зросли майже втричі. Така ситуація пов'язана зі скасуванням ряду митних пільг для товарів, що походять з РФ (рис.3)

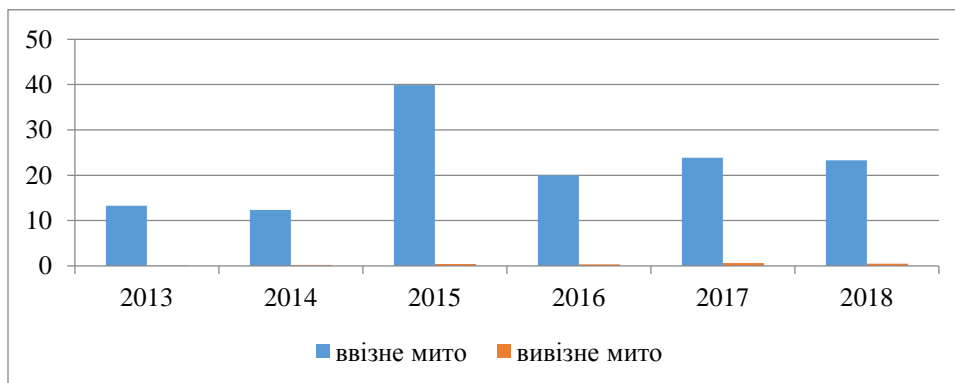


Рис. 3. Обсяги надходжень ввізного та вивізного мита в Україні у 2013-2018 рр., в млрд. грн.

У 2016 р. набула чинності Угода про Зону вільної торгівлі України з ЄС, внаслідок чого знижено ввізні та вивізні мита на певні групи товарів, торгівля якими має місце між Україною та країнами ЄС

Для товарів, які перетинають кордон України важливим достовірне визначення митної вартості, оскільки від неї залежить розмір податків, що сплачуються при розмитненні товарів. Від ціни товару залежить обсяг всіх митних платежів, що треба сплачувати на митниці окрім акцизного податку. Тобто ефективності роботи митних органів знаходиться в високій залежності від коректного визначення митної вартості товарів. В Україні митні органи щороку забезпечують суттєві надходження додаткових коштів до Державного бюджету за рахунок коригування митної вартості товарів, що перетинають митний кордон України (рис.4). Тенденція зниження обсягів додаткових надходжень за рахунок коригування митної вартості протягом 2015-2017 рр., не відповідає тенденції росту імпорту, що спостерігалася в зазначений період. Так в 2013 р. при обсязі імпорту, що дорівнював 615 млн. грн.. було донараховано млн. грн. 4,73 а у 2018 при збільшенні обсягу імпорту майже в 3 рази до 15554 млн. грн. донараховано 4,219 млн. грн. [4, 5, 6].



Рис. 4. Надходження Державного бюджету, отримані за рахунок коригування митної вартості митними органами у 2012 -2018 рр.

Така ситуація свідчить про зниження ефективності роботи контролюючих органів в митній сфері. Адже гіпотеза про те, що частка імпортерів, які здійснюють спроби таким чином мінімізувати свої митні платежі, так істотно знизилася є малоімовірною. Представники контролюючих органів пояснюють зниження обсягу додаткових надходжень зростанням частки імпорту сировинних товарів та зміною біржових котирувань певних видів товарів (нафти, металів). Однак впродовж майже всього 2018 р. спостерігалось зростання цін на нафту, і лише в грудні – зниження, середньорічний рівень цін на більшість металів також істотно не змінився у 2018 р. порівняно з 2017 р.

При прийнятті рішень щодо визначення митної вартості на практиці часто виникають конфлікти інтересів суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, з одного боку, та співробітників митниць – з іншого. Перші часто прагнуть занизити митну вартість, щоб сплачувати меншу суму податків при розмитненні товарів, а інші спрямовують зусилля на контроль правильності визначення митної вартості, часто при цьому прагнучи її завишити.

Ключовим недоліком у сфері контролю за правильністю визначення митної вартості є відсутність передбачуваності і прозорості кожної окремої дії митних органів. Це призводить до відсутності необхідної однорідності як у суті рішень митних органів, так і у позиції судів до питань, що розглядаються при оскарженні рішень про коригування митної вартості [10].

Згідно зі ст. 57 Митного кодексу України [1] визначення митної вартості товарів, які імпортуються в Україну, може здійснюватися з використанням 6 методів. Основним є метод визначення митної вартості товарів за ціною договору щодо товарів, які імпортуються. У разі неможливості визначення митної вартості товарів, які імпортуються в Україну, за основу може братися ціна, за якою оцінювані ідентичні або подібні (аналогічні) товари були продані в Україні не пов'язаному з продавцем покупцеві. При цьому кожний наступний метод застосовується, якщо митна вартість товарів не може бути визначена

шляхом застосування попереднього методу. Проте на практиці контролюючими органами не завжди виконується послідовний перехід від одного методу визначення митної вартості до іншого. Відповідно Верховний Суд України 14 травня 2013 р. (справа № 21-130а13) [12], відмовляючи Східній митниці у задоволенні заяви про перегляд судового рішення касаційної інстанції, вказав, що при визначенні митної вартості товару за шостим (резервним) методом, митний орган відповідно до вимог ст. 57 Митного кодексу України повинен мотивувати у рішенні про визначення митної вартості товару причини неможливості застосування послідовно попередніх п'яти методів.

Отже судова практика підтверджує, що митні органи у рішенні про визначення митної вартості товарів зобов'язані обґрунтувати неможливість застосування кожного з попередніх методів, у тому числі неможливість визнання заявленої декларантом митної вартості за основним методом.

Проблемним аспектом є те, що в вітчизняному законодавстві відсутні нормативно-правові акти, методичні рекомендації, що визначають алгоритм дій митниці при здійсненні контролю за правильністю визначення митної вартості шляхом застосування другорядних методів визначення митної вартості. А отже практика застосування митницею другорядних методів визначення митної вартості не носить системного та прозорого характеру. Як наслідок, за таких обставин декларанти не володіють чіткою інформацією щодо дій митниці, в результаті яких було зроблено висновок про невідповідність заявленої митної вартості [11]. Це негативно впливає на ефективність процедур оскарження рішень про коригування митної вартості та свідчить про непрозорість контрольних процесів на митниці. Можна відмітити тенденцію до збільшення застосування першого методу визначення митної вартості, що спостерігається впродовж останніх трьох років (рис. 5) [5].

Це з одного боку може свідчити про зниження кількості конфліктних ситуацій між суб'єктами ЗЕД та контролюючими органами, однак з іншого боку, про недостатньо ретельне проведення процедури митного контролю.



Рис. 5. Застосування першого методу визначення митної вартості в Україні в 2014 -2018 рр.

З травня 2015 року по липень 2018 року Радою бізнес-омбудсмена отримала 150 скарг, пов'язаних із діями або бездіяльністю митних органів. Спектр питань, з яких скаржились був досить широким. Однак у загальному обсязі проглядаються такі поширені проблеми як [10]: затримка/відмова у митному оформленні (50 скарг); визначення митної вартості (42 скарги), а також повернення зайво сплачених митних платежів (13 скарг). З географічної точки зору, найбільше скарг надійшло на дії та бездіяльність Київської митниці (36 скарг). За вказаним критерієм також «лідують» Дніпропетровська та Одеська митниці (17 та 13 скарг відповідно). [10].

Ефективність митно-тарифного регулювання загалом недостатньо висока, однією з причин цього є неналежне адміністрування митних платежів контролюючими органами, про що свідчать і тенденції надходжень митних платежів та донарахувань за ними. Відповідно до звіту, складеного Аудиторами Рахункової палати України, протягом 2015–2017 рр. митними органами не було створено дієвої та ефективної системи контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог митного законодавства України під час

ввезення товарів на митну територію України, а також за повнотою і своєчасністю надходження до державного бюджету митних платежів [9]. Основними проблемами роботи вітчизняних контролюючих органів, що негативно впливають на адміністрування митних платежів є:

1. Кадрова проблема. Останнім часом спостерігається скорочення як митних підрозділів ДФСУ, так і їх працівників [9]. Також має місце проблема нераціональної кадрової політики, що пов'язано з тенденцією до збільшення адміністративного апарату митниць, за рахунок скорочення інших кадрових одиниць. Так у 2018 р. постановою КМУ було ліквідовано Міжрегіональну митницю [2]. Внаслідок чого було збільшено кількість працівників центрального апарату на чисельність працівників Міжрегіональної митниці.

2. Проблема корупції в митних органах. Хоч українська митниця дає половину надходжень до бюджету, та за оцінками експертів, саме там держава втрачає найбільше коштів – мінімум 75 мільярдів гривень фіскальних втрат щороку [7]. Основним видом корупційних схем на митниці є "перекласифікація" товарів за участі співробітників державних органів, коли товар у вантажі декларується як інший – той, на який передбачені нижчі мита. Часто до таких схем окрім митниці, залучають також представників СБУ, поліції, Державної прикордонної служби та Генеральної прокуратури України [13].

3. Недостатнє технічне оснащення та недостатній контроль за наявністю та використанням технічних засобів контролю митницями. Наразі відбувається переорієнтація національної зовнішньоекономічної діяльності з привалювання торгових відносин з пострадянськими країнами, на зростання обсягів торгівлі з Європейськими державами, відповідно територіально змінюється характер навантаження на митні пости. Тому необхідним є відповідне сучасним вимогам технічне оснащення митних постів та пунктів пропуску. Наразі не всі митні



пости обладнані скануючими системами і габаритно-ваговими комплексами [9]. Такі показники є нижчими за реальні потреби митних підрозділів.

4. Недостатня активність співпраці вітчизняних митних органів з іноземними при підтвердженні митної вартості товарів, що імпортуються. Така співпраця необхідна в деяких випадках для визначення та подальшого коригування митної вартості товарів, що ввозяться. У 2015-2017 рр. до митних органів іноземних держав було надіслано 1 945 запитів щодо підтвердження автентичності документів поданих для підтвердження заявленої митної вартості, на які отримано лише 305 відповідей. У 80% відповідей автентичність документів не було підтверджено [9]. Однак починаючи з 2018 р. спостерігається покращення ситуації. Так протягом 2018 р. з метою підтвердження автентичності документів було направлено 1350 запитів до митних органів зарубіжних країн. Було отримано 839 відповідей (з урахуванням запитів попередніх років), з яких у 353 випадках митні органи зарубіжних країн не підтвердили автентичність документів, наданих вітчизняним митним органам для підтвердження заявленої митної вартості товарів [5].

5. Проблеми забезпечення контролю з боку працівників митних органів щодо правильності визначення країни походження товару та коректності класифікації товарів. Протягом останніх трьох років спостерігається тенденція до зменшення кількості преференційних сертифікатів походження товарів з країн з якими Україною укладено угоди про вільну торгівлю, що надсилаються на перевірку до уповноважених органів зарубіжних країн.

При цьому частка фальсифікацій сертифікатів залишається значною. Так протягом 2018 р. прийнято 2379 класифікаційних рішень, за їх результатами класифіковано 4 165 товарів. Така кількість рішень є на 3,6% більшою, ніж в попередньому, а кількість класифікованих товарів зросла на 5,8%. У 2018 р. за результатами листів роз'яснень, наданих для аудиту, при проведенні перевірок підприємств з питань правильності класифікації товарів згідно з УКТ ЗЕД було

донараховано 50,2 млн. грн. митних платежів. За результатами перевірок ініційованих ДФС з питань правильності класифікації згідно з УКТ ЗЕД, сума додаткових нарахувань становила близько 18 млн. грн. [5].

Проблема класифікації товарів, що перетинають митний кордон, все ще залишається актуальною, про що свідчать рекомендації надані Всесвітньою митною організацією та Європейською комісією щодо необхідності забезпечення уніфікованого підходу до класифікації товарів в Україні.

**Висновки.** Таким чином існує велика кількість проблемних аспектів функціонування вітчизняних митних органів, що приводить до зниження обсягів надходжень митних платежів та великої кількості скарг на роботу митних органів з боку суб'єктів ЗЕД. Важливим завданням вітчизняної митної політики є вирішення таких проблем. Необхідними є реформування митного законодавства, що регламентує всі процеси та процедури від початку перетину кордону і до завершення митного оформлення та здійснення постаудиту.

Важливим також є підвищення автоматизації митних процедур та зменшення людського фактору там, де це можливо, з допомогою технологій або деталізації правил, де зменшення людського фактора неможливе; запровадження ефективної системи моніторингу та контролю; інтегрування всіх процесів з метою створення єдиного функціонального механізму.

Розвиток довірливої бази із взаємної адміністративної допомоги у митній справі між Україною та зарубіжними країнами зменшить можливості для недобросовісного бізнесу ухилятися від виконання законодавства та попереджатиме шахрайство, що для чесних трейдерів перш за все означатиме відновлення конкуренції та усунення незаконних переваг, спрощення торгівлі [14].

Важливим кроком, якому приділятиметься значна увага в міжнародному співробітництві, буде налагодження повноцінного обміну інформацією між митними адміністраціями. Інтеграція українських митних ІТ-систем у світові системи безпеки, взаємне визнання уповноважених економічних операторів

сприятимуть побудові безпечних ланцюгів постачання товарів, прискоренню їхнього руху, полегшенню торгівлі. Кожна дія митників і пов'язаних із митницею осіб повинна залишати слід, який можна систематично, це дозволить підвищити ефективність роботи інспекторів та знизити корупційні ризики. У результаті має бути сформовано стандартизований регламент митних процедур.

Отже наразі в Україні необхідним є підвищення ефективності роботи контролюючих органів щодо адміністрування митних платежів. Для цього, по-перше, важливо вирішити проблему кадрового забезпечення, створення достатньої кількості штатних одиниць інспекторів. По-друге, створення належної матеріально-технічної бази для забезпечення функціонування митних підрозділів. Необхідним є посилення співробітництва вітчизняних митних органів з митними органами з митними органами іноземних країн. Також важливим є підвищення мотивації співробітників митних органів щодо виявлення фактів порушення законодавства при розмитненні товарів та підвищення відповідальності таких співробітників в випадках виявлення та доведення фактів навмисного сприяння незаконним діям. Також наразі досить актуальними є питання подолання корупції у митних органах, що може бути досягнуто шляхом удосконалення митного та антикорупційного законодавства

#### Література

1. Митний кодекс України від 13.03.2012 №4495 – VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>
2. Постанова КМУ «Деякі питання діяльності органів Державної фіскальної служби» від 28 березня 2018 р. № 297 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-п>
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, та його державами-членами, з іншої сторони URL: [https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association\\_agreement\\_ukraine\\_2014\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_agreement_ukraine_2014_en.pdf)

4. Звіт Державної фіскальної служби України за 2017 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/223549.PDF>
5. Звіт Державної фіскальної служби України за 2018 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/240396.pdf>
6. Звіт про виконання плану роботи Державної фіскальної служби України за 2016 рік. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/199244.pdf>
7. Корупція на митниці завдає Україні \$4,8 мільярда збитків на рік URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/08/6/7188394/>
8. Офіційний сайт Державної служби статистики України. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
9. Рахункова палата України. Звіт 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. URL: [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16752589/zvit\\_12-3\\_2017.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16752589/zvit_12-3_2017.pdf?subportal=main) 4
10. Системний звіт. Актуальні проблеми бізнесу у митній сфері URL: [https://boi.org.ua/media/uploads/systemic\\_report\\_ii\\_2018/ii\\_2018\\_sytem\\_ua.pdf](https://boi.org.ua/media/uploads/systemic_report_ii_2018/ii_2018_sytem_ua.pdf)
11. Спрощення процедур торгівлі в Україні. Оцінки та очікування бізнесу 2017/2018 URL: Режим доступу: [http://www.ier.com.ua/files/Public\\_events/2018/TFD\\_III\\_Presentation/TFD\\_III\\_2017-2018\\_report.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Public_events/2018/TFD_III_Presentation/TFD_III_2017-2018_report.pdf).
12. Тоцька. Т. С. Недоліки в системі державного контролю митної вартості в Україні. / Т. С. Тоцька, А. В. Аршиннікова. - Вісник АМСУ. Серія: "Державне управління", № 1 (10), 2014, С. 150-158.
13. Корупція на митниці завдає Україні \$4,8 мільярда збитків на рік. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2018/08/6/7188394/>
14. Федчишин Ю. Реформа митниці. Повна зміна системи URL: <https://dt.ua/macrolevel/reforma-mitnici-povna-zmina-sistemi-.html>