

Інститут соціально-економічної трансформації
CASE Україна
Економічна експертна платформа

Податки є сухожиллям війни
Томас Сарджент, лауреат Нобелівської премії

Порівняльний аналіз фіскального ефекту від застосування інструментів ухилення/уникнення оподаткування в Україні

Автори:

Володимир Дубровський

Олег Гетман

В'ячеслав Черкашин

Рецензент:

Павло Кухта

Київ, жовтень 2024

Дослідження здійснено фахівцями Інституту соціально-економічної трансформації CASE Україна та Економічної експертної платформи за підтримки Центру міжнародного приватного підприємництва (CIPE) та ICAP Єднання у межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ICAP Єднання у консорціумі з УНЦПД та ЦЕДЕМ завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку. Зміст дослідження не обов'язково відображає погляди CIPE, ICAP Єднання, погляди Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду США.

I. Інструменти ухилення від сплати податків та агресивного податкового планування в Україні: що змінилося порівняно із попередніми роками

Національні особливості та ключові схеми

Подібно до більшості інших країн з доходом на душу населення, меншим за середній, та слабким державним управлінням - Україна потерпає від відносно високого розміру «тіньової економіки» - тобто економічної діяльності, з якої не сплачуються податки. Міністерство економіки України оцінює її розмір у 40% від валового внутрішнього продукту (ВВП) у 2023 році, що є забагато порівняно з розвиненими країнами, але схоже на показники країн із близькими до наших характеристиками якості врядування і доходу на душу населення.

Слід відзначити, що за передвоєнні роки рівень тіньової економіки, за оцінками Мінекономіки - значно скоротився, зменшувався до 27% у 2019 році, це збіглося зі скороченням перерозподілу через державні фінанси. Це природно з огляду на те, що тінізація є закономірною відповіддю економіки на надмірний (особливо у порівнянні з наявною якістю «державних послуг») податковий тиск. Також важливим фактором природного зменшення частки тіньової економіки є економічне зростання як таке, що супроводжується підвищенням продуктивності праці в офіційному секторі та інших привабливих факторів легальної роботи. Але це стосується переважно повністю неофіційної діяльності.

Водночас, наявність великого «тіньового сектору», з одного боку, не дозволяє зменшити номінальне податкове навантаження, а з іншого – спотворює умови конкуренції. І перше, і друге явище, своєю чергою, сприяють тінізації. Важливо брати до уваги той факт, що структура тіньової економіки в Україні є нетиповою, відповідно до структури самої економіки. На відміну від більшості інших країн (окрім деяких країн СНД), в Україні переважна частина податкових надходжень втрачається через наймасштабніші інструменти ухилення від сплати податків та агресивного податкового планування, які масово застосовуються великими підприємствами, які мають значну частку у вітчизняній економіці і при цьому завдяки своїм неформальним зв'язкам мають великі можливості для уникання податків.

Відповідно, механічне перенесення на український ґрунт досвіду інших країн у цьому питанні веде до не релевантних висновків та рекомендацій, які не сприяють ефективній боротьбі з тіньовою економікою.

Євростат виділяє сім компонентів «тіньової економіки»: N1 – СПД, що навмисне не реєструє свою, в іншому законну, діяльність; N2 – суто протизаконна діяльність; N3 – виробники, що згідно закону не повинні реєструватися (напр. особисте селянське господарство); N4, N5 – зареєстровані СПД, що за різними причинами випали із спостережень; N6 – навмисне спотворення даних (заниження бази оподаткування); N7 – інші. У даній роботі ми оцінюємо кілька з цих компонентів, тому аналітична робота вона не претендує на охоплення усіх схем тіньової економіки.

Оцінки схем та визначення передумов їх виникнення і масштабування - дозволить дійти висновків щодо черговості та пріоритетності заходів із подолання тіньової економіки.

Важливо зазначити, що частина схем пов'язані між собою, обсяги одних частково враховані у обсягах інших, тому загальні втрати бюджету від всіх схем будуть дещо меншими, ніж їх математична сума.

Набір інструментів уникнення податків в Україні загалом не дуже відрізняється від інших країн. До стандартного набору зокрема належать:

- ✓ Порушення митних правил і контрабанда
 - маніпуляції з митною вартістю товарів
 - перерваний транзит
 - схеми за допомогою поштових пересилань
 - «піджаки» («мурахи»)
 - пряма контрабанда
- ✓ Розкрадання податку на додану вартість (ПДВ)
 - незаконне відшкодування з бюджету під час експорту
 - фіктивне підприємництво (missing trader), зокрема «карусельні» схеми
 - підміна товару («скрутки»)
- ✓ Контрафакт
- ✓ Переміщення прибутку до «податкових гаваней» (офшорів)
- ✓ Схеми тіньового ринку оренди землі
- ✓ Тіньові заробітні плати
- ✓ Викривлення бази оподаткування (приховування обсягів продажу, мінімізація задекларованих прибутків тощо)
- ✓ Зловживання міжнародними угодами (treaty hopping), податковими пільгами (відрахуваннями), преференціями та спеціальними податковими режимами
- ✓ Неофіційне підприємництво та індивідуальна економічна діяльність без реєстрації

Проблематичними залишаються підходи до оцінювання кількох важливих складників тіньової економіки, насамперед:

- діяльності неофіційних, незареєстрованих підприємств і самозайнятих осіб;
- структурування бізнесу через псевдо-ФОП, які працюють на псевдо-«торгівельних майданчиках» та/або під псевдофраншизами;
- операцій на фінансовому ринку, зокрема схеми «міскодинг» та «дропи», своп-операції, операції з криптоактивами, махінації з цінними паперами, виплати за кордон у вигляді роялті, штрафів, відсотків за кредитами тощо, на користь афілійованих осіб (частина з цих операцій є легітимною);
- обсягів незареєстрованого с/г виробництва;
- обсягів транскордонних електронних продажів у масштабах, що перевищують дозволені законом.

Павло Кухта, економіст,

перший заступник міністра/в.о. міністра економіки України в 2019–2020 рр., про дослідження:

«Ухилення та уникнення оподаткування в Україні є не лише фінансовою проблемою. Крім недоотримання грошей до бюджету країни, вони роблять великий – можливо, найбільший – внесок у спотворення економічних відносин, викривлення ділового клімату, створення великих можливостей для корупції та, як наслідок, зміцнення патроналістської політико-економічної системи, яка заважає країні успішно розвиватися.

Дослідження ICET, CASE і ЕЕП показує макроекономічний масштаб цього явища та його глибоку інтегрованість у ділове життя України, а також великі можливості для непродуктивного корупційного заробітку на схемах ухилення та уникнення оподаткування. Детальна класифікація найпоширеніших схем і розрахунки їхніх масштабів дають змогу оцінити найбільш проблемні сфери, до яких потрібно докласти великих зусиль з протидії ухиленню та уникненню оподаткування. Враховуючи обмежені ресурси (людські, фінансові, організаційні тощо) на здійснення необхідних реформ, зміни податкової системи та податкового адміністрування мають містити чіткі пріоритети й бути зосередженими на найважливіших сферах.

Завдяки ґрунтовному дослідженню ICET, CASE та ЕЕП такі сфери можна чітко визначити. Очікувано, вони тісно пов'язані з характерними для пострадянської патроналістської політичної системи проблемами корупції та «захоплення держави». Політичне «захоплення держави» використовується для заробітку на корупційних схемах, а надалі зароблені гроші «реінвестують» у політику для нового «захоплення держави» – замкнене коло, яке дає змогу вузькому колу впливових осіб нескінченно паразитувати на публічних фінансових ресурсах, обкрадаючи все суспільство. Щоб розірвати це коло, необхідно перекрити основні фінансові канали паразитичного заробітку. Завдяки дослідженню ICET, CASE та ЕЕП ми знаємо, які з цих каналів найбільш масштабні та шкідливі. На них і має бути зосереджено зусилля з реформування податків та податкового адміністрування.

II. Оцінювання інструментів (схем) уникнення оподаткування та ухилення від сплати податків в Україні

2.1. Уникнення оподаткування за допомогою офшорних схем і BEPS¹

Суть схеми: під терміном «уникнення оподаткування за допомогою офшорних схем» розуміється застосування платниками податків такого інструментарію: використання всіх дозволених законом засобів зменшення податкового тягара, тобто легальна мінімізація податкових зобов'язань. Сюди належать транскордонне агресивне податкове планування, податкова оптимізація, зловживання правом або використання недобросовісних практик, як-от використання розбіжностей, колізій і прогалин між різними національними системами оподаткування (подвійні вирахування або звільнення), а також пільгового оподаткування окремих видів діяльності або доходу, маніпулювання статусами резидентності, за допомогою якого здійснюється переведення прибутку українського походження без належного оподаткування податком на прибуток підприємств до країн з нижчими або нульовими податковими ставками.

Офшорні схеми вирішують одразу кілька завдань, а саме:

- уникнення оподаткування всередині країни (транскордонне переміщення прибутку);
- захист заощаджень та інвестицій, зокрема так званий round tripping – направлення резидентами за кордон коштів, які потім повертаються в країну у вигляді прямих іноземних інвестицій, зниження ризиків рейдерства та спрощення судового захисту майнових інтересів (вихід з-під юрисдикції українських судів, які вважаються ненадійними з огляду на політичну залежність і корумпованість);
- втеча (еміграція) капіталів, зокрема через нестабільність податкового законодавства, корупцію та несприятливий інвестиційний клімат;
- страхування від валютних ризиків і ненадійної банківської системи, зокрема доступ до більш якісних фінансових послуг.

Прогноз (розрахунок): переміщення прибутків за кордон до низькоподаткових юрисдикцій, зокрема транскордонне переміщення прибутку, в умовах «економіки війни» та значних нормативних заборон на виведення валюти з України (2022–2023 рр.) можна оцінити в діапазоні **50–60 млрд грн на рік**, що призводить до недонадходження податків до бюджету в розмірі **від 9 до 11 млрд грн на рік**.

За наявними даними, компанії світу в середньому бронюють близько 7% своїх глобальних прибутків у податкових гаванях, що призводить до втрати податкових надходжень у 190 млрд дол. США². Це дає змогу попередньо оцінити загальні обсяги транскордонного переміщення прибутку з України 2023 р. на рівні 152,5 млрд грн, а потенційні втрати бюджету – на рівні 27,45 млрд грн.

Проте на сьогодні в Україні завдяки співпраці з ОЕСР та МВФ, структурами ЄС і країн-партнерів реалізовано досить вагомий міжнародний інструментарій зламу тривалого домінування офшорних конструкцій в економіці. Зокрема імплементовано

¹ Base Erosion and Profit Shifting

² Zucman, G and L Wier (2022), "New global estimates on profits in tax havens suggests that tax loss continues to rise", VoxEU.org

План з розробки заходів протидії розмиванню податкової бази та виведенню прибутку (План BEPS). Крім того, Україна приєдналася до Конвенції про реалізацію заходів щодо запобігання ерозії бази та зміщення прибутку (MLI). Також було впроваджено трирівневий підхід до документації з трансфертного ціноутворення (2020), правила контрольованих іноземних компаній (2022) і міжнародний стандарт CRS автоматичного обміну інформацією про фінансові рахунки в податкових цілях (2023–2024).

Робота із захисту національної податкової бази триває. Пункт 26 Меморандуму з МВФ від 17 червня 2024 р. і Бюджетна декларація на 2025–2027 рр. (с. 11) передбачають впровадження в країні нових правил боротьби з практиками ухилення від сплати податків (імплементация Директиви ЄС щодо протидії ухиленню від сплати податків, ATAD), підвищення ефективності обміну інформацією з іноземними податковими органами, удосконалення правил трансфертного ціноутворення відповідно до рекомендацій ОЕСР, підвищення кваліфікації працівників компетентних органів для застосування нових правил (інструментів) міжнародного оподаткування.

У таких умовах головною загрозою залишається власне не відсутність нормативного інструментарію боротьби з офшорними схемами, а низька інституційна спроможність контролюючих органів якісно працювати з ним. Зберігаються корупційні ризики, неефективність нереформованих контролюючих органів, недостатність фінансових і компетентних людських ресурсів, низькі зарплати, а також високе навантаження на платників податків і додаткове ускладнення транскордонного ведення бізнесу. Бо навіть контроль трансфертного ціноутворення, який запроваджено ще 2013 р., почав більш-менш ефективно працювати лише останні 3–4 роки.

Таблиця 1

Стан контролю трансфертного ціноутворення у 2019–2023 рр.

(млн грн)

	2019	2020	2021	2022	2023 станом на 01.09.2024
1. Звіти про контрольовані операції (далі – КО), зокрема:*					
кількість звітів, поданих платниками податків за відповідні роки	2 411	2 401	2 458	2 383	X
на суму	2 569 032	2 530 119	3 649 779	2 178 373	X
2. Перевірки з питань дотримання платником податків принципу «простягненої руки», зокрема:**					
кількість початих перевірок з питань дотримання платником податків принципу «простягненої руки»	0	0	1	1	11
кількість завершених перевірок з питань дотримання платником податків принципу «простягненої руки» (складено актів)	17	2	27	1	11
кількість фактів порушення платником податків вимог податкового законодавства щодо своєчасності та повноти декларування контрольованих операцій (КО) та подання документації з трансфертного ціноутворення	169	89	56	6	486
застосовано штрафних санкцій за порушення вимог податкового законодавства щодо своєчасності та повноти декларування КО та подання документації з трансфертного ціноутворення	32	18	11	2	92
стягнуто до бюджету штрафних санкцій за порушення вимог податкового законодавства щодо своєчасності та повноти декларування КО та подання документації з	17	10	5	1	42

трансфертного ціноутворення					
донараховано податку на прибуток підприємств, всього (податкове зобов'язання та штрафна (фінансова) санкція)	484	114	469	0	2 598
зокрема податкове зобов'язання	349	114	397	0	2 089
зменшено від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств	557	6	1 625	0	1 632
запобігання несплаті податку на прибуток підприємств у наступних податкових періодах	100	1	293	0	294
узгоджена сума грошового зобов'язання з податку на прибуток підприємств	235	20	21	90	16
узгоджена сума зменшення від'ємного значення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств	1 970	38	254	1 512	29
надійшло до бюджету за результатами перевірок з питань дотримання платником податків принципу «простягненої руки» (грошове зобов'язання з податку на прибуток підприємств), зокрема:	6	43	74	64	16
за рахунок узгоджених результатів перевірок, за наслідками яких зменшено від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств, що безпосередньо вплинуло на формування самостійно визначених платниками податків сум податкових зобов'язань	0	0	0	0	234
3. Результати самостійного коригування платниками податків трансфертних цін, зокрема:*					
кількість документів звітності щодо самостійного коригування цін КО та сум податкових зобов'язань	386	403	421	342	62
сума збільшення фінансового результату до оподаткування за рахунок самостійного коригування цін КО та сум податкових зобов'язань	4 626	4 731	4 682	4 645	297
сума збільшення податку на прибуток підприємств за рахунок самостійного коригування цін КО та сум податкових зобов'язань	481	517	607	428	42
сума зменшення від'ємного значення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств за рахунок самостійного коригування цін КО та сум податкових зобов'язань	1 678	1 671	1 053	2 182	67

*кількісні та вартісні показники наведено за відповідні звітні періоди

**кількісні та вартісні показники наведено з урахуванням року, в якому завершено перевірку

Контроль за трансфертними цінами потребує подальшого вдосконалення (з огляду повноти контролю та ефекту для бюджету), маючи радше терапевтичний ефект з огляду на масовість самостійного коригування платниками податків бази оподаткування.



Джерело: https://tax.gov.ua/data/material/000/628/748616/Dodatok_1.pdf?fbclid=IwY2xjawGSx35leHRuA2FibQixMAABHQA26q-15dr0XaUBhKhM7Rlue-10i-djPH74ID1BjL3qMk3A21hj_P-VBg_aem_j334jZiNK8Q9QVtROIQY8w

Так, головний результат інституту контролю трансфертного ціноутворення (ТЦУ) в Україні за період 2015–2023 рр. – це самостійне коригування 1,3 тис. суб'єктів господарювання фінансового результату на суму 37,4 млрд грн, зокрема сплата 3,3 млрд грн податку на прибуток підприємств і зменшення накопичених збитків на 17 млрд грн. Водночас охоплення перевітками компаній, що здійснюють контрольовані операції, незначне, а їхні результати досить помірні (дані ДПС станом на 31.12.2023 р.³). Щось схоже відбулося і з першою в сучасній історії України деклараційною кампанією про контрольовані іноземні компанії (КІК):

Вставка 1: 1 травня 2024 р. завершено подання звітів про контрольовані іноземні компанії за 2022 та 2023 рр., а саме:

- кількість КІК у країні – 14 116
- контроль КІК – 11 391 контролер, з яких 11 143 – фізичні особи, 248 – юридичні особи
- подано звітів – 30 057
- основні країни реєстрації КІК – Польща 25%, Велика Британія – 13%, США – 11%, Кіпр – 9%, Естонія – 7 %
- сума податків до сплати за КІК-звітністю – 1,78 млрд грн

(Повідомлення Департаменту трансфертного ціноутворення ДПС України від 14.05.2024 р.⁴)

Важливою складовою протидії BEPS виступає податковий контроль за застосуванням пільг Конвенцій про уникнення подвійного оподаткування. Так, за інформацією ДПС, «з 2017 по перше півріччя 2024 року платниками виплачено пасивних доходів на користь нерезидентів на суму 1.5 трлн грн. При цьому у 85% була використана пільгова ставка, з них 20% за попередньою аналітикою підпадають під ознаки ризиків: не кінцевого бенефіціарного власника доходів,

³ https://tax.gov.ua/data/material/000/628/748616/Dodatok_1.pdf

⁴ https://tax.gov.ua/data/material/000/660/783186/Dodatok_2_zv_ti_01.05.24.pdf

зловживання нормами Конвенцій та проведення діяльності нерезидента через незареєстроване постійне представництво в Україні. Так, за період з 2022 по теперішній час за цими ризиками проведено понад 750 перевірок та донараховано податку на репатріацію в сумі понад 11,4 млрд грн. Більша частина знаходиться на апеляційному та судовому оскарженні, проте до бюджету вже надійшло близько 650 млн грн. Крім того, в рамках проведених заходів compliance спостерігається тенденція добровільної відмови від використання конвенцій, та як наслідок збільшено податок на репатріацію в сумі понад 200 млн грн».

Таким чином, підсумки діяльності ДПС на цьому напрямку в 2022–2023 рр. можна вважати такими, що **не досягли стратегічних результатів у припиненні процесів переміщення прибутку за кордон, проте показують непогану динаміку та мають дуже важливий фіскальний стримувальний і профілактичний характер.**

Водночас у світі загалом спостерігається зменшення обсягів офшорних схем, зокрема внаслідок масштабного впровадження інструментів боротьби з BEPS, а також пандемії, війни та їхніх психологічних ефектів. За оцінками Tax Justice Network⁵, річні податкові втрати в Україні від незаконних транскордонних потоків (торгових, банківських та інвестиційних) становлять **435,8 млн дол. США, або 17,87 млрд грн** (2019 р. втрати оцінювали в сумі 650,1 млн дол. США, або на 49,2% більше).

Наші попередні аналітичні роботи, що охоплювали дані за період 2016–2019 рр., констатували поступове збільшення обсягів втечі прибутків за кордон (коли економічна стагнація 2014–2015 рр. була своєрідним мінімумом, а потім торгівля з офшорами почала знову відновлюватися). Однак процес зростання було зупинено масштабними антиофшорними новаціями 2020–2023 рр. і пандемією та війною (наслідком останньої стала майже повна заборона виведення валюти за кордон, що значно звузило офшорні схеми – майже виключно до використання трансфертних цін). Тому прогнози обсяги інструменту «уникнення оподаткування за допомогою офшорних схем» (з урахуванням самостійного коригування платниками податків трансфертних цін і профільних перевірок та запитів), імовірно, перебувають у історично низькому діапазоні **50–60 млрд грн**, що призводить до потенційних втрат податку на прибуток **від 9 до 11 млрд грн** (попередня оцінка – відповідно 110–170 млрд грн і від 13 до 28 млрд грн). Проте ця тенденція може змінитися з поступовим послабленням вимог валютного контролю та появою нових підстав для виведення валютних цінностей за кордон.

Рекомендації:

- продовжувати активне міжнародне співробітництво з питань захисту національної податкової бази від транснаціональних схем уникнення сплати податків, а саме:

- ✓ політику перегляду двосторонніх Угод про усунення подвійного оподаткування, що містять податкові ставки, які стимулюють «агресивне податкове планування», і схеми уникнення від оподаткування (насамперед Нідерланди, Швейцарія, США, Німеччина та ін.);

⁵<https://taxjustice.net/country-profiles/ukraine/>

✓ реалізувати 2025 р. потенціал автоматичного обміну фінансовою інформацією за стандартом CRS та правилами KIK;

- запровадження посиленої фінансової відповідальності за приховування доходів (переміщення прибутків) саме до офшорних (низькоподаткових) юрисдикцій з одночасним здійсненням одразу після завершення війни справжньої амністії капіталів (на жаль, нульове декларування 2022–2023 рр. не мало успіху);

- зосередити міжнародний інструментарій захисту національної податкової бази від транснаціональних схем уникнення сплати податків (контроль ТЦУ, План BEPS, MLI, KIK, CRS, BEPS 2.0 та інші) в окремих потужних підрозділах Міністерства фінансів, податкової та митної служб з належним фінансуванням, чисельністю та компетенцією персоналу.

2.2. Ухилення/уникнення сплати ПДВ

Побудована в Україні система адміністрування податку, що засновується на системі електронного адміністрування та обов'язку реєстрації податкових накладних і розрахунків коригування до них в Єдиному реєстрі податкових накладних з можливістю їх позасудового блокування контролюючими органами (так звані Система електронного адміністрування ПДВ (СЕА) і Система моніторингу критеріїв оцінки ризиків (СМКОР)), призводить до суттєвих витрат часу й коштів платників податків на ведення податкового обліку та дотримання процедур.

З огляду на важкий адміністративний тягар, історичну високий ризик корупції податку та його домінуючу роль у формуванні доходів державного бюджету, саме питання втрат бюджету внаслідок схем уникнення сплати ПДВ – одне з найактуальніших. Водночас слід зазначити, що із запровадженням СЕА ПДВ і СМКОР розміри ринку «податкових ям» і «скруток» трохи зменшилися, але ця перемога досягається значним зростанням адміністративного тиску на бізнес.

Таблиця 2

Аналіз основних параметрів адміністрування ПДВ за період 2017–2023 рр.

(млрд грн)

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1	Сума податку, відшкодованого з держбюджету (ПДВ _{відш.})	120,1	131,7	151,9	143,1	159,7	84,6	132,4
2	Збір податку до держбюджету (ПДВ _{збір})	430,7	506,2	530,6	543,7	696,2	551,6	713,2
3	ПДВ _{відш.} / ПДВ _{збір}	27,88%	26,02%	28,63%	26,32%	22,94%	15,33%	18,56%
4	ВВП у факт. цінах (ВВП _{ном})**	2 982,9	3 558,7	3 974,6	4 194,1	5 459,6	5 191	6 537,8
5	ПДВ _{відш.} / ВВП _{ном}	4,03%	3,7%	3,82%	3,41%	2,93%	1,63%	2,03%

6	ПДВзбір / ВВП _{ном}	14,43%	14,22%	13,34%	12,96%	12,75%	10,62%	10,91%
---	------------------------------	--------	--------	--------	--------	--------	--------	--------

*дані НБУ, Держкомстат, власні розрахунки

**уточнені дані

Отримані дані свідчать, що у відсотковому співвідношенні (ПДВ збір/ВВП номінал) найбільша питома вага збору була у 2017–2018 рр., а найменша – 2022 р. (показник 6). Це може бути зумовлено низкою чинників*, серед яких масові військові пільги з ПДВ та їх поступове скасування, відсутність системного відшкодування податку для бізнесу в лютому–вересні 2022 р. і поточні особливості (боротьба з «чорним» зерном), а також спроби зміни правил роботи системи моніторингу реєстрації податкових накладних і розрахунків коригування до них (див. пункт 2.2.1). Проте низхідний тренд (крім останнього року) ефективності збирання податку останніми роками виглядає дещо аномальним і потребує додаткового вивчення, зокрема через розрив у сплаті ПДВ (VAT compliance gap).

*чинниками, які також сприяли піковим значенням у 2017–2018 рр. і подальшому зменшенню у наступні роки співвідношення зібраного ПДВ до номінального ВВП, були такі:

- звільнення у 2019–2020 рр. від оподаткування ПДВ операцій із ввезення на митну територію України товарів, зазначених у товарних підкатегоріях УКТ ЗЕД 8502 31 00 00, 8541 40 90 00, 8504 40 88 00, зокрема сонячних батарей і вітрогенераторів відповідно до Закону України від 23.11.2018 №2628-VIII;
- звільнення від сплати імпортного ПДВ автомобілів, оснащених виключно електричними двигунами; товарів, які спрямовані на боротьбу з коронавірусом (лікарські засоби, медичні вироби, медобладнання). Пільга охоплює не тільки імпортовані, а й «антикоронавірусні» товари вітчизняного виробництва;
- на показник надходжень ПДВ 2018 р. вплинув перерахунок 8 млрд грн від НАК «Нафтогаз», що було наслідком виграної судової справи проти «Газпрому». Ця сума вплинула на співвідношення, але не є результатом боротьби зі схемами;
- зростання сірого імпорту в останні кілька років також впливає на співвідношення зібраного ПДВ до номінального ВВП. Товари, які потрапляють до України без сплати податків на митниці й у подальшому реалізуються через неплательників ПДВ, збільшують ВВП, але не збори з ПДВ;
- на показник надходжень ПДВ 2023 р. вплинуло скасування в середині року «військових» преференцій з акцизів і ПДВ для ринку палива.

Розрахунок недотримання вимог ПДВ

Для більш точного аналізу тенденцій в адмініструванні ПДВ ми⁶ розраховували недотримання вимог ПДВ (VAT compliance gap) за методикою ЄС⁷, пристосованою до умов України⁸.

Непрямим методом оцінювання недонадходжень до бюджету внаслідок застосування схем ухилення від ПДВ, порушення митних правил і неправомірного відшкодування ПДВ є різниця між надходженнями, які мали б надійти до бюджету (оціненими за допомогою макроекономічної статистики) та реальними, з урахуванням наданих законом пільг – так званий розрив у дотриманні вимог ПДВ. Методологія його розрахунку концептуально проста і зводиться до розрахунку ВВП методом споживання (або витрат) з урахуванням пільг. Проте на практиці є багато нюансів, які можуть суттєво впливати на результат.

⁶ За участі економіста Юрія Дубаса.

⁷ Center for Social and Economic Research (“CASE”), CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, in consortium with CAPP, CEPII, ETLA, IFO, IFS and HIS (‘CASE’), 2013, “Study to Quantify and Analyze the VAT Gap in the EU-27 Member States. Final Report” (Warsaw, Poland). http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm.

⁸ “Best practices in reducing tax gaps in V4 countries – mutual learning and lessons for Ukraine” – Peer country paper on Ukraine, CASE Research Foundation, Warsaw, 2017 (unpublished).

Враховуючи неповноту даних щодо доданої вартості (ДВ), або ж цінності виробництва, було використано методику, засновану на кінцевих споживчих витратах (КСВ), з яких вираховували ДВ основних державних послуг – освіти та охорони здоров'я, які водночас звільнено від сплати ПДВ, тому навіть приватні фірми – постачальники цих послуг його не сплачують. Останнє було враховано в наступному кроці через неврахування обсягів пільг, наданих цим галузям відповідно до даних ДПС. Повний потенційний ПДВ дорівнює 1/6 від КСВ, зменшених на обсяг постачання державних послуг.

Фактичний потенційний ПДВ менший на обсяг пільг, що є втратами державного бюджету, наданих відповідно до закону. Інформацію щодо цього обсягу, з розбивкою за всіма конкретними пільгами, отримано від ДПС на спеціальний запит⁹. Проте, як з'ясувалося, інформація в цьому файлі недостатня, оскільки не враховує пільги, які надають під час митного оформлення імпорту без ПДВ та надходження товарів за ставкою 7% (з 2014 р. – ліки та товари медичного призначення, а також моторне пальне до 1 липня 2023 р.).

Закрити цю прогалину можна тільки приблизно, оскільки доступні дані щодо митних платежів, отримані на спеціальний запит від ДМС, стосуються тільки ввезення товару, тимчасом як ПДВ за пільговими ставками сплачується також на етапах його перепродажу та переробки. Також певну (не основну) частину товарів за цими кодами виробляють в Україні, і для них ми не можемо обчислити обсяг пільги, а частину закуповує держава або приватні СПД, звільнені від сплати ПДВ, як описано вище, тож для них обсяг пільг зі сплати ПДВ може бути враховано двічі.

Водночас показники ДМС щодо пільг при імпорті товарів демонструють високу надійність: оцінка обсягів ПДВ за пільговою ставкою 7%, отримана шляхом розрахунків на основі наданих ДМС даних, і виділений з 2017 р. окремим рядком показник у бюджетній звітності практично повністю збігаються. Оскільки показник співвідношення пільгового імпорту до звичайного залишається доволі стабільним (якщо не враховувати пальне та 2 кв. 2022 р.), ми використовували для 2023 р. середню частку за 2014–2022 р. і окремо розраховували втрати від пільги на моторне пальне.

Також частину товарів і послуг постачають споживачам неплатники ПДВ за розмірами. Переважно це представники мікробізнесу – платники єдиного податку (ЄП), але не всі, оскільки чимала частина, зокрема ФОП, що продають свої послуги юридичним особам, є постачальниками платників ПДВ. Таким чином його сплачують на наступному етапі (або товари чи послуги постачаються на експорт), і звільнення не призводить до бюджетних втрат. Також ПДВ не стягують з витрат споживачів на виплату комісійних за фінансові операції, але врахувати обсяги відповідних недонадходжень наразі не вдалося за браком даних – імовірно, вони набагато менші за 1% від КСВ.

Для врахування неплатників ПДВ – платників ЄП було використано дані Держкомстату щодо доданої вартості, створеної такими неплатниками. Водночас

⁹ Оскільки цю інформацію обчислюють на основі даних звітності платників ПДВ, а останні можуть бути ненадійними та неповними, надалі планується уточнити інформацію із застосуванням інших джерел

враховували обороти тільки 1–2 гр. ЄП (у середньому 48% сумарного обороту платників ЄП), оскільки велику частину 3 гр. становлять ФОП – постачальники послуг для платників ПДВ або експортери. Звичайно, вони становлять тільки частину 3 гр., але водночас частину 2 гр. становлять постачальники товарів для платників ПДВ, а частина 3 гр. є платниками ПДВ сама по собі. Тому таке наближення можна вважати прийнятним¹⁰. Для розрахунку доданої вартості неплатників ПДВ ми використовували апроксимацію, як описано у звіті 2021 року. Проте для 2023 р. досі відсутні дані щодо обсягу реалізації сектору підприємств загалом, тому ми використовуємо частку доданої вартості в обороті для суб'єктів спрощеного оподаткування, розраховану як середнє з попередніх років (теж доволі стабільну).

Для розрахунку методом нарахувань з фактичного потенційного ПДВ вираховують фактично отримані чисті надходження з корекцією на зростання заборгованості зі сплати ПДВ і з його відшкодування (обидва можуть бути і позитивними, і негативними). Проте через відмову ДПС надавати відповідну інформацію за 2021–2023 рр. цей чинник не вдалося врахувати. Тож за ці роки доступний тільки розрахунок касовим методом, який дає трохи інший результат (у межах 1–2 відсоткових пунктів). Тому для порівняння коректно використовувати результати минулих років, розраховані аналогічним чином, без урахування заборгованостей з обох боків. У результаті отримуємо абсолютну величину розриву в дотриманні ПДВ, яка після ділення на фактичний потенціал ПДВ дає цифри, наведені на графіку (Рис. 2). Сам розрахунок наведено в Таблиці 4.

¹⁰ Відповідний запит спрямовано до ДПС, але на момент публікації відповідь на нього не отримано, і цілком ймовірно, що ДПС бракуватиме даних для точного обрахунку. Трохи точніший розрахунок буде зроблено по отриманні детальніших даних щодо структури платників ЄП.

Таблиця 3. Розрахунок розриву в дотриманні ПДВ

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Максимум ПДВ (кінцеве споживання/6)	186.764	224.863	243.183	253.776	238.327	284.869	338.721	436.354	534.882	617.484	654.088	789.045	901.360	1.152.786
- нестягнений ПДВ з галузей (освіта, ОЗ, державне управління)	30.127	33.047	38.540	41.426	40.210	45.869	54.184	74.630	89.708	106.947	119.464	141.275	287.942	370.401
- пільги (за винятком пільг на освіту і ОЗ)	31.295	38.040	27.831	23.583	24.429	47.596	19.245	13.531	18.745	21.898	10.312	11.589	33.815	59.545
- оцінка ПДВ ФОП-неплатників	4.105	3.925	4.870	5.282	5.528	7.739	9.715	11.974	14.965	17.673	20.459	29.339	30.442	50.304
- втрати від звільненого від сплати ПДВ або пільгового імпорту	9.441	5.658	4.697	1.189	2.713	3.309	4.224	4.209	5.204	6.147	7.254	11.876	42.731	29.409
VTTL	111.796	144.194	167.245	182.297	165.447	180.356	251.354	332.010	406.261	464.819	496.601	594.966	506.429	643.127
Фактично стягнений ПДВ (дані з бюджету)	86.316	130.094	138.827	128.269	139.024	178.452	235.506	313.981	374.508	378.690	400.600	536.489	467.001	580.797
ПДВ-розрив, млн грн (потенціал ПДВ – фактичний ПДВ)	25.480	14.100	28.418	54.027	26.423	1.904	15.848	18.029	31.753	86.129	96.000	58.477	39.428	62.330
ПДВ-розрив, % (1- фактичний ПДВ – потенціал ПДВ)	22.8%	9.8%	17.0%	29.6%	16.0%	1.1%	6.3%	5.4%	7.8%	18.5%	19.3%	9.8%	7.8%	9.7%
ПДВ-розрив у розрізі компонентів – всього, зокрема	22.8%	9.8%	17.0%	29.6%	16.0%	1.1%	6.3%	5.4%	7.8%	18.5%	19.3%	9.8%	7.8%	9.7%



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА



ріст неефективності
адміністрування

**Розрив у
дотриманні ПДВ**

-8.0%

-3.6%

-0.5%

1.7%

-0.1%

-1.9%

-1.6%

-1.4%

1.5%

-2.1%

-1.1%

9.8%

7.8%

9.7%

30.8%

13.3%

17.5%

28.0%

16.1%

2.9%

7.9%

6.8%

6.3%

20.6%

20.5%

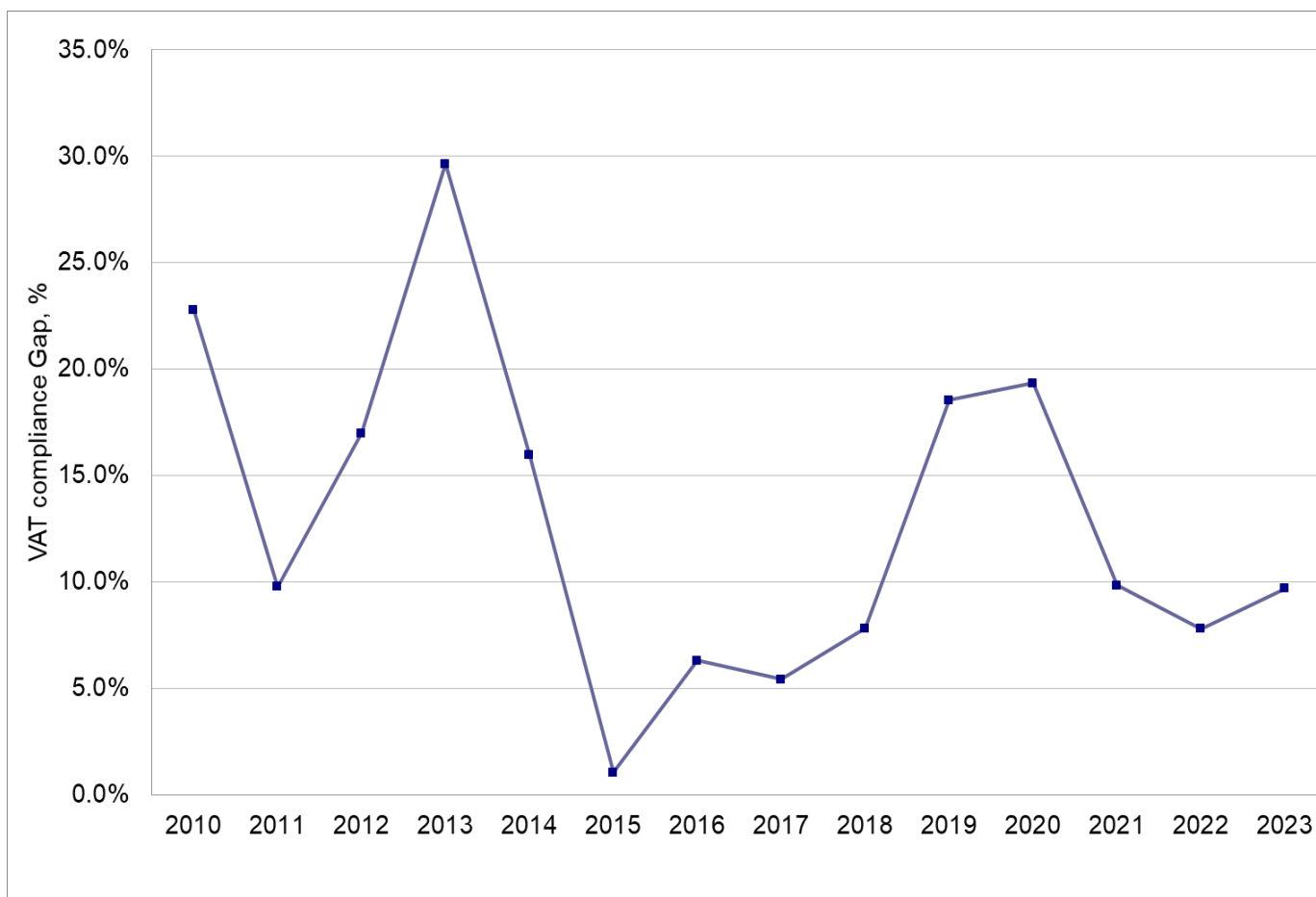


Рис 2. Розрив у дотриманні ПДВ у 2010–2023 рр.

Як видно з графіка - ситуація з адмініструванням ПДВ значно виправилася 2021 та 2022 рр., а 2023-го трохи погіршилася. Однак такі коливання, імовірно, перебувають у межах похибки розрахунку й у будь-якому разі не можуть вважатися ознакою якихось суттєвих змін. Отже, можна обережно стверджувати, що останні роки сплата ПДВ залишається відносно стабільною, на рівні, характерному для розвинених країн, що є неабияким досягненням, зважаючи на важку передісторію питання. (Аналіз попередніх років див. у [минулорічному дослідженні](#)).

Хоча ПДВ-розрив не дає змоги оцінити внесок кожного з компонентів, з яких він складається, його перевага – у відносній точності вимірювання. Тож дані щодо ПДВ-розриву можуть бути верхнім критерієм реалістичності оцінок інших схем, які включають ухилення від ПДВ.

2.2.1. Формування схемного податкового кредиту («скрутки», схемний ПДВ)

Суть схеми: підприємство (зазвичай легальний імпортер) офіційно імпортує товари в Україну, сплачуючи до бюджету ПДВ на імпорт та отримуючи, відповідно, податковий кредит на цю суму. Далі товар реалізується всередині країни за готівкові кошти, але за документами досі залишається на товарному обліку підприємства. Водночас СЕА ПДВ надає такому підприємству змогу виписувати податкові накладні

на всю суму імпортного ПДВ, а отже, протиправно формувати податковий кредит зацікавленим платникам ПДВ, а отримані на рахунки кошти повернути клієнтові готівкою, вирахувавши відсотки «за послугу». За аналогією – внесення неправдивих даних до податкових накладних і поєднання несумісних товарів – схема «скрутки» діє щодо компаній–виробників, які можуть сформувати податковий кредит «внутрішнього» походження. Схема важка для виявлення контролюючими органами, не ідентифікується на стадії декларування, потребує контролю всього ланцюжка постачання, інвентаризації товарних залишків і звірення товарних опцій.

Прогноз (розрахунок): помірна тенденція на зниження (2019–2020 рр. обсяги маніпуляцій з податковими накладними сягали близько 2,5 млрд грн на міс., 2022–2024 рр. – 1,3–1,7 млрд грн на міс.), втрати бюджету сягають **15–18 млрд грн** на рік, тобто прогнозні обсяги перебувають у діапазоні **90–108 млрд грн**.

Вставка 2: РЕЗУЛЬТАТИ ДІЯЛЬНОСТІ БЕБ

«Надіслано 650 рекомендацій до державних органів, органів місцевого самоврядування, розпорядників/одержувачів бюджетних коштів для здійснення заходів, спрямованих на недопущення втрат бюджету, завдяки чому вдалося запобігти втратам держави на суму 8,8 млрд грн, із них:

- від незаконного відшкодування податку на додану вартість – на суму **2,1 млрд грн**;
- упереджено розповсюдження ризикового податкового кредиту з ПДВ на суму **5,2 млрд грн** за рахунок анулювання свідоцтва платників ПДВ, чим унеможливлено подальше використання зазначених сум ліміту підприємствами реального сектору економіки для формування податкового кредиту та мінімізації податкових зобов'язань»

(Звіт про діяльність БЕБ України за 2023 р., с. 6¹¹)

Вставка 3: «Виявлено суб'єкти господарювання, які протягом січня 2019 року – березня 2020 року здійснювали операції з підміною товарної номенклатури. Обсяги реалізованого фіктивного ПДВ такими платниками становлять близько **2,5 млрд грн щомісячно**»

(Попередній звіт ТСК, додаток до Постанови ВР України від 2 грудня 2020 року № 1034-IX)

Таблиця 4

Про результати роботи ДПС з відпрацювання підприємств реального сектору економіки, які скористалися схемним податковим кредитом для мінімізації чи ухилення від оподаткування за період 2017–2023 рр. та станом на 01.09.2024 р.

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	(млн грн) на 01.09.24
1. Виявлено вигодонабувачів, які скористалися схемним податковим кредитом для мінімізації чи ухилення від оподаткування, зокрема:								
- кількість вигодонабувачів	1 000	3756	8 522	5 907	5 201	3 041	1 984	1 774
- сума операцій, пов'язаних зі схемним податковим кредитом	6 776	11 155	27 510	24 504	29 945	10 647	12 595	8 144
2. Перевірки вигодонабувачів, які скористалися схемним податковим кредитом для мінімізації чи ухилення від оподаткування, зокрема:								
- кількість здійснених перевірок	3 868	3223	3 014	1 568	3115	1 127	1 086	1 301
- донараховано за результатами перевірок:	7 737	5 399	5 644	2 690	9 027	2 668	2 171	2 259

¹¹ <https://esbu.gov.ua/news/u-2023-rotsi-zavdiaky-roboti-biuro-ekonomichnoi-bezpeky-zberezhenno-88-mlrd-derzhavnykh-koshtiv>

зокрема податку на прибуток підприємств	-	-	-	591	2 587	927	687	603
зокрема ПДВ	7 737	5 399	5 644	2 103	3 995	1 165	1 033	1 183
- зменшено від'ємне значення об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств	-	-	-	400	7 288	965	379	423
- зменшено податковий кредит з ПДВ	1 414	988	783	1 254	4 217	1 736	756	1 002
- зменшено бюджетне відшкодування з ПДВ	623	242	133	333	2 638	838	1 107	173
- надійшло до бюджету за результатами перевірок	391	193	212	122	359	126	148	94

*інформація ДПС України (за запитом)

З огляду на наявні дані та розрахунки (Таблиці 2 та 3), результати діяльності органів (Вставки 2 та 3), а також низки тимчасових слідчих комісій ВР України, сьогодні немає підстав вважати, що схеми уникнення від сплати ПДВ і «скрутки» подолано. Питання протидії схемному податковому кредиту не було вирішено внаслідок недосконалості автоматичної системи моніторингу та поки що невдалих спроб уряду її реформувати (модернізацію СМКОР здійснено у грудні 2022 р., влітку 2023 та 2024 рр., а загалом з початку війни документ зазнав сім трансформацій), особливої вразливості до людського чинника й недостатньої результативності податкових перевірок.

Водночас невідкладне здійснення аудиту системи моніторингу ризиків і критеріїв для блокування/розблокування податкових накладних стало одним з ключових у рішенні РНБОУ від 23 січня 2024 р. «Про невідкладні заходи із забезпечення економічної безпеки на період дії правового режиму воєнного стану», введеному в дію указом Президента №21/2024¹². Чекаємо його результати до 24 січня 2025 р. згідно з Розпорядженням КМУ від 24.05.2024 року № 464-р¹³.

Водночас значне скорочення кількості компаній, що користуються схемним кредитом (рядок «кількість вигодонабувачів»), з одночасним зростанням ринку (рядок «сума операцій, пов'язаних зі схемним податковим кредитом») – 2023 року ринок виявленого ДПС схемного ПДВ зріс на 18,3% порівняно з 2022 р. – свідчить, що схема стає дедалі елітарнішою (такою, що, найімовірніше, діє чимраз централізованіше та за сприяння чиновників ДПС).

Загалом з прогнозних втрат бюджету (щонайменше 16 млрд грн на рік) заходами податкового контролю за 2023 р. було нівельовано лише 2,9 млрд грн ПДВ, або 23% від виявленого схемного ПК (показник залишився на рівні нетипового для адміністрування податку 2022 р.), поточного року цей показник (станом на 01.09.2024) навіть нижчий – 29%.

¹² <https://www.president.gov.ua/documents/212024-49521>

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/464-2024-%D1%80#Text>



Джерело: ДПС України, с. 42 Звіту про виконання Плану роботи Державної податкової служби України на 2023 рік.

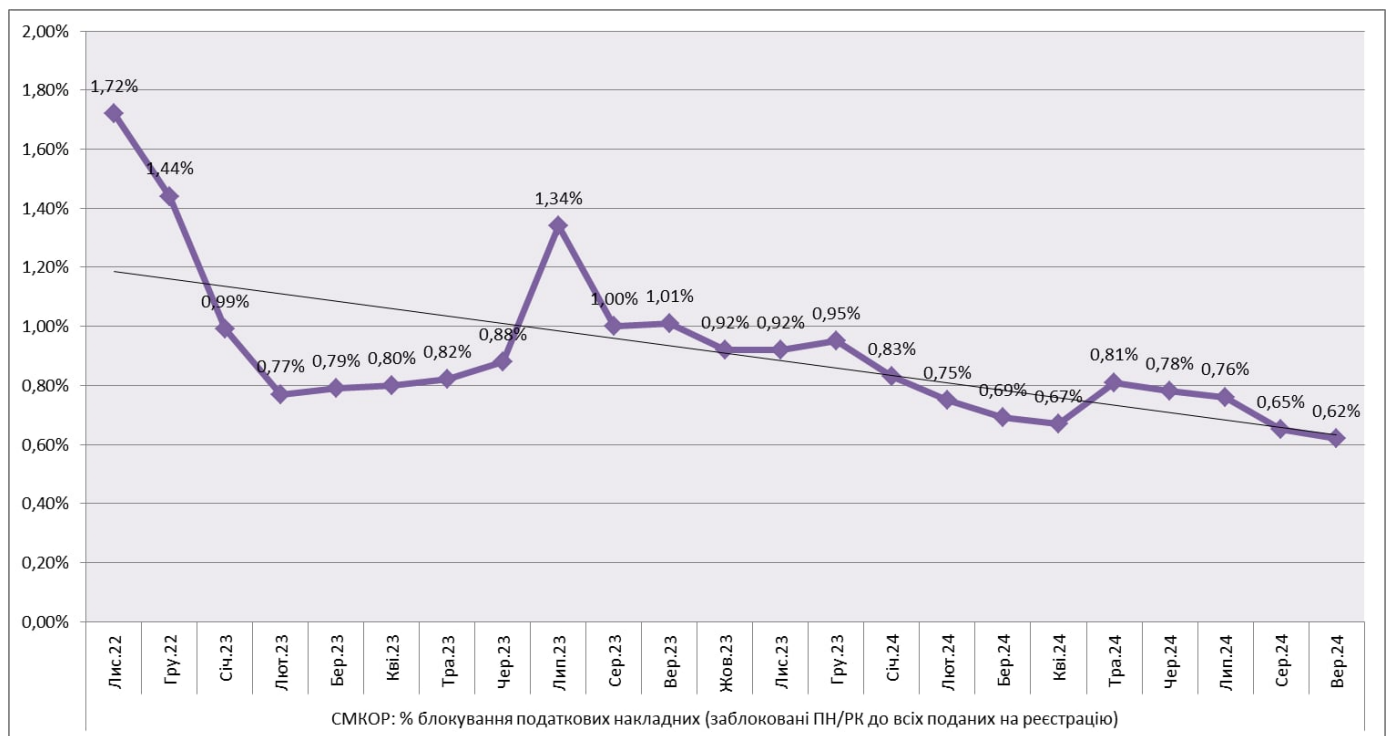
Результати роботи контролюючих і правоохоронних органів у 2023–2024 рр. з протидії «скруткам» ПДВ можна охарактеризувати як поступове та помірне відновлення контролю держави над повнотою збирання податку. **Таким чином, країна досі потребує подальшої модернізації системи адміністрування ПДВ, і в напрямку припинення схем ухиляння/уникнення оподаткування, і в напрямку збільшення її дружності та комфортності для платників податків.**

СМКОР

Державна податкова служба щомісяця оприлюднює інформацію про результати роботи СМКОР.

Після аномальних показників кінця 2022 р., які сталися через зміни Мінфіну до Постанови 1165 та завдали чималої шкоди законослухняному бізнесу, протягом 2023–2024 р. ситуація поступово покращується. Після внесення трьох пакетів змін до Постанови КМУ відсоток блокувань знизився з аномальних 1,44% у грудні 2022 р. до 0,95% у грудні 2023 р.

Водночас показники роботи системи досі далекі від оптимальних, з блокуванням щомісяця стикаються 20-22 тисячі суб'єктів господарювання. Система СМКОР потребує подальшого вдосконалення для мінімізації блокувань «білого» бізнесу.



2.2.2. Індустрія транзитно-конвертаційних центрів, зокрема схема «дропів»

Суть схеми: більшість ключових схем уникнення/ухилення від оподаткування та відмивання «брудних» коштів всередині країни існують завдяки індустрії конвертаційних, або транзитно-конвертаційних центрів (ТКЦ). Вона здебільшого забезпечує готівкою неформальну економіку та її потреби: переведення безготівкових коштів у готівку, уникнення заборон та обмежень, зарплату в конвертах, проведення господарських операцій поза обліком, а також надає послуги зі спотворення/маніпуляції первинними документами та податковими накладними (йдеться про фіктивне постачання неіснуючого товару або послуги).

У своїй діяльності ТКЦ використовують фірми-прокладки (фірми-одноденки або податкові ями) та відкриті на них рахунки в банках. Для реєстрації можуть використовувати втрачені паспорти, мешканці (або їхні документи) з окупованих територій, ті, хто виїхав на постійне місце проживання за кордон або помер. Функція ТКЦ – вибудовування «фінансового коридору» з таких фірм, банків, рахунків, документів, роздрібнення коштів на частини та кінцеве виведення готівки для клієнта конвертаційного центру (вигодонабувача) у визначене місце. Готівка доставляється дилером чи отримується в касі, після чого простежити кошти дуже важко. Конвертаційний центр для своєї діяльності отримує прибуток (комісію за послуги) в розмірі певного відсотка конвертованих коштів (наразі сягає 5%–12%), який залежить від складності конвертації (кілька валют, нетипові операції, зловживання спрощеною системою), довжини транзитного ланцюжка (чинник нівелювання ризику від виявлення факту незаконного обігу коштів) та кінцевої суми прибутку.

Різновидом ТКЦ є групи, що будують схеми на основі масового використання банківських рахунків фізичних осіб як транзитних для переказу та «відмивання» незаконних коштів. Для цього фізична особа включно з реквізитами та доступом до інтернет-банкінгу передає свій банківський рахунок для використання третім особам. Такі схеми називають «дропи» («грошові мули»). Через рахунки «дропів» проводять і гроші, отримані внаслідок уникнення оподаткування (зокрема тіньовий ринок підакцизної продукції, інтернет-торгівля), і гроші, здобуті іншим злочинним шляхом (кіберзлочинність, торгівля наркотиками та зброєю тощо). На фінальному етапі схеми власник схеми («дроповод»), якому потрібна готівка, «зустрічається» з іншими «сірими» гравцями (наприклад, «сірі» АЗС), яким потрібні безготівкові кошти на свої рахунки за мінусом комісії організатора (3–7%).

Вставка 4: Типові ознаки «дропу»:

- рахунок нового клієнта банку або «сплячий» рахунок клієнта (тривалий час не було транзакцій), за яким починається аномальна активність (до сотні операцій за добу з оборотом до 40–100 тис. грн);
- багато операцій за картою мають транзитний і хаотичний характер (різні чеки, різні отримувачі та відправники)

Прогноз (розрахунок): щорічні обсяги поширення схеми транзитно-конвертаційних центрів, зокрема схеми «дропів», оцінюють у межах 200–308 млрд грн з відповідними втратами бюджету близько **30–40 млрд** грн на рік.

Трендом на фінансовому ринку стала схема відмивання з використанням «дропів» («мулів»), яка, за розрахунками НБУ, вийшла на перше місце за популярністю 2024 р. (унаслідок закриття схеми «міскодингу»¹⁴ торік). Лише за останні півроку банківський нагляд припинив діяльність 80 тис. «грошових мулів» або «дропів». Загалом НБУ оцінює діяльність одного «дропу» в середньому до 2,5 млн грн на рік, а загальний обсяг схеми «дропів» – **у 200 млрд грн на рік**.

¹⁴ «міскодинг» (miscoding) – схема маніпуляцій для приховування реального походження платежів, заснована на встановленні банком-еквайром MCC-коду торговця (MerchantCategoryCode), що не відповідає виду його діяльності та безпосередньо вводить в оману інших учасників платіжних систем про характер послуг, які надає цей торговець.

Робота схем «дропів» несе значні соціальні наслідки як для учасників так і для держави в цілому, а її масштаб може бути значним

А. Ключові негативні наслідки

1. Продаючи дані клієнти несвідомо стають учасниками злочину
2. Зазначена схема дозволяє організовувати фінансування тероризму, в тому числі роботи диверсійних груп, оплату ІПСО кампаній, виведення коштів з рахунків людей що отримують пенсії та соц. допомогу
3. Через мережі «дропів» є можливість повністю приховати продаж нелегальних, сірих, заборонених, підакцизних товарів
4. Схема дозволяє повністю уникнути оподаткування так як фінансові операції не потрапляють в жодну звітність і повністю замасковані під звичайну поведінку фізичної особи

Б. Оцінка можливих обсягів зловживань

1. Накопичена Національним банком статистика свідчить, що середній обсяг на одного «дропа» становить 2.5 млн грн за рік по усім його рахункам в різних банках, які «дропами» вдається використати у схемі
2. За даними декількох найбільш банків за 2024 рік було розірвано ділових відносин з понад 80 тис клієнтами на підставі участі в схемах «дропів»
3. Обсяги операцій зарахувань по карткам допрів можуть перевищувати 200 млрд грн в рік, на основі середніх обсягів та кількості уже виявлених «дропів»
4. В системі зареєстровано близько 68 млн клієнтів та 116 млн платіжних карток з яких 51 млн є активними, тобто мають мінімум 1 витратну операцію в місяць.
5. Кожен повнолітній громадянин в цілому має рахунки у 2-3х банк, та має близько не менше 4 карток
6. У системі є ще значна кількість неактивних рахунків та карт, які можуть бути залучені до схеми «доропів» у будь якими момент.

Джерело: Інформація заступника голови НБУ Д. Олійника під час засідання тимчасової слідчої комісії ВР України з питань економічної безпеки від 13 серпня 2024 р.

Водночас за інформацією ДПС щодо стану протидії схеми «дропи», податковому органу «надійшла інформація щодо 728 фізичних осіб. В ході відпрацювання зазначеними особами подано 31 податкову декларацію про майновий стан і доходи. Задекларовано відповідні суми доходів в обсязі 14,9 млн грн та визначено до сплати податкове зобов'язання з податку на доходи фізичних осіб та військового збору в розмірі 2,9 млн гривень. Разом з цим, проведено 425 документальних перевірок, за результатами яких донараховано 223,9 млн гривень. Крім того по 161 фізичній особі діє мораторій на проведення перевірок».

Загалом Державний орган фінансової розвідки за підсумками 2023 р. наводить такі дані¹⁵:



Джерело: Звіт державної служби фінансового моніторингу за 2023 рік, стор. 6

Основні інструменти, виявлені в направлених матеріалах (зі звіту Державної служби фінансового моніторингу):

¹⁵ Звіт Державної служби фінансового моніторингу за 2023 рік - <https://fiiu.gov.ua/assets/userfiles/0350/zvity/zvit2023ukr.pdf>

- використання платіжних систем;
- внесення готівки на іноземні рахунки;
- використання електронних грошей і системи миттєвих переказів;
- надання/повернення фінансової допомоги;
- використання транзитно-конвертаційних груп;
- купівля-продаж дорогоцінних металів;
- використання готівки;
- операції за участю осіб, зареєстрованих на окупованих територіях, зокрема з використанням еквайрингу;
- суб'єкти, зареєстровані в офшорних зонах;
- операції з криптовалютою;
- завищення/заниження вартості товарів, робіт, послуг;
- здійснення транзитних операцій;
- придбання корпоративних прав;
- переведення активів на бізнес-партнерів;
- використання підставних осіб;
- приховування бенефіціарних власників;
- формування фіктивного податкового кредиту;
- використання суб'єктів господарювання з ознаками фіктивності;
- використання соціально вразливих верств населення;
- використання компаній-оболонок (нерезиденти);
- перерахування коштів за кордон;
- переказ коштів за послуги, вартість яких важко оцінити;
- переказ/отримання коштів на/від підконтрольних осіб;
- благодійні внески (пожертви);
- проведення безтоварних операцій;
- підміна (заміна) номенклатури товарів;
- використання фіктивних контрактів;
- використання суб'єктів господарювання – посередників (транзитерів).

Загалом ситуація з протидією злочинній діяльності індустрії транзитно-конвертаційних центрів поки що суттєво не поліпшується з огляду на те, що один з головних «борців з ТКЦ» – Бюро економічної безпеки (БЕБ), довго чекав процесу перезавантаження (лише 30 червня 2024 р. набув чинності відповідний Закон № 3840-IX від 20.06.2024, а 4 жовтня Розпорядженням КМУ № 941-р затверджено склад комісії з проведення конкурсу на посаду директора бюро за участі представників наукового середовища та міжнародних експертів). Перезавантаження іншого важливого відомства (ДПС) взагалі перебуває на нормативній паузі (відбулася формальна реєстрація у ВРУ законопроекту № 9243 від 26.04.2023 щодо атестації посадових осіб податкових органів). Суттєву перешкоду становить надзвичайна кадрова турбулентність у контролюючих відомствах і БЕБ.

Вставка 5: «У діяльності органів державної влади, інших державних органів та суб'єктів господарювання державного сектору економіки наявні **системні проблеми щодо ефективності здійснення повноважень, які мають наслідком значне ненадходження коштів до державного та місцевих бюджетів**»

(проект попереднього Звіту ТСК ВРУ з питань розслідування можливих протиправних дій посадових осіб органів державної влади, інших державних органів та суб'єктів господарювання державного сектору економіки, що могли завдати шкоди економічній безпеці України¹⁶)

Загалом оцінити реальні масштаби діяльності конвертаційних центрів досить складно. Якщо виходити з припущення, що тіньові оборудки останнім часом конкурують за розмірами з обслуговуванням до 30% формальної економіки, та спиратися на попередні розрахунки й дані відповідних державних органів, обсяги індустрії конвертаційних центрів з урахуванням потреб сірого імпорту та контрабанди, а також зарплат у конвертах (з урахуванням підняття з 01.10.2024 р. законопроектом № 11416-д ставки військового збору з 1,5% до 5%) тенденція буде до зростання та може сягнути **308 млрд грн на рік**. Отже, якщо вирахувати витрати, завдані спорідненими схемами (наприклад, «схемний ПДВ»), то можна оцінити втрати бюджету на рівні **30–40 млрд грн/рік** (за попередніми даними, 20–30 млрд грн на рік).

2.2.3. Фіктивне підприємництво, зокрема карусельні схеми

Суть схеми: фіктивне підприємництво, у розумінні сфери податків, – це отримання контролю над суб'єктом підприємницької діяльності для вчинення дій, спрямованих на уникнення або ухилення від сплати податків, зокрема ПДВ, отримання готівки та маніпуляції з фінансовою звітністю і первинними документами. Кримінальний кодекс України (ст. 205) визначав фіктивне підприємництво як «створення або придбання суб'єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб) з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких є заборона».

Схема незаконного відшкодування ПДВ, коли товари багато разів перепродують і експортують, внаслідок чого експортер відшкодовує ПДВ, а постачальники, не сплативши податок, зникають, отримала назву карусельної (або «карусельне шахрайство» – один і той самий товар може курсувати всередині країни або між країнами по колу, даючи змогу використовувати відшкодування ПДВ як інструмент злочинного бізнесу).

Прогноз (розрахунок): див. попередні розділи про формування схемного податкового кредиту та індустрію конвертаційних центрів, зокрема схема «дропів».

25 вересня 2019 р. набрали чинності положення ЗУ від 18.09.2019 р. № 101-ІХ, яким статтю 205 виключено з ККУ України. Вона була, з одного боку, магістральною щодо переслідування злочинної діяльності конвертаційних центрів і покарання фактів незаконного відшкодування ПДВ з бюджету, а з іншого – одним з найпоширеніших способів тиску на бізнес. Спроба альтернативного застосування з 2020–2021 рр. як профільної в цій сфері ст. 205-1 ККУ «Підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб – підприємців» не отримала належного широкого застосування. Тобто існує запит на виникнення нового практичного інструменту з протидії незаконному відшкодуванню ПДВ з бюджету та фіктивному підприємництву (запровадження кримінальної відповідальності за шахрайство з податком на додану вартість обмежилось двома

¹⁶ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44733>

невдалими спробами реалізації на законодавчому рівні – законопроекти 3087-д від 02.07.2020 р. та № 3959-1 від 25.08.2020 р.).

Водночас 2022–2023 рр. проблема фіктивного підприємництва набула ще більшої актуальності через її масове використання у схемах експорту «чорного» зерна з України:

Вставка 6: «Одна з найпоширеніших схем експорту «чорного» зерна – це використання фіктивних підприємств, які оформлені на підставних осіб. Такі підприємства створюють для продажу зерна, яке придбане за готівку у фермерів, здебільшого за заниженою вартістю. А після того, як збіжжя залишає межі України, його перепродують кілька разів, і воно вже легально потрапляє до кінцевого споживача. Щоб зменшити нелегальний експорт зерна, в Офісі генерального прокурора діє міжвідомча група з питань протидії кримінальним порушенням на ринку зерна. Наша група працює на упередження, щоб нелегально зерно не виходило з країни. Це по-перше. Ми контролюємо правоохоронні органи і координуємо їх для того, щоб вони швидко реагували, якщо зерно нелегально купляється за готівку, не сплачуються податки і за підробними документами намагаються вивезти його за заниженою вартістю».

(Виступ заступника генерального прокурора України Дмитра Вербицького від 11 червня 2024 р.¹⁷)

«Одним з найпоширеніших методів «чорного» експорту зерна є використання ризикових підприємств. Вони заздалегідь створюються для експорту необлікованого зерна, що придбане за готівку. Ці компанії не подають документи про походження зерна або декларують у митних деклараціях удаваних виробників. Після того, як зерно залишає межі України, його перепродують кілька разів і воно вже легально потрапляє до кінцевого покупця. В результаті валютна виручка не повертається до України, а бюджет не отримує надходжень, оскільки компанії-експортери є фіктивними. Зазвичай кінцевим покупцем зерна є компанія-нерезидент, яка передає кошти за товар іншому нерезиденту, пов'язаному з українським експортером. Також існує схема, в якій валюта перераховується на розрахункові рахунки нерезидента, який потім закуповує товар, наприклад, у Китаї, та імпортує до України, щоб потім реалізувати його за готівку та продати іншим підприємствам податковий кредит».

(Повідомлення прес-служби БЕБ¹⁸)

Оцінити прямі збитки бюджету від схем експорту «чорного» зерна складно через їхній масштаб і велику кількість учасників. БЕБ оцінювало збитки держбюджету 2022 р. через несплату податків за цією схемою у **5,2 млрд грн**, а Голова НБУ фіксував неповернення валютної виручки на суму **8 млрд дол. США**¹⁹. Ситуацію спробували вирішити Законами від 09.05.2024 р. № 3706-IX та № 3707-IX щодо особливостей експорту окремих видів товарів у період дії воєнного стану, які набули чинності 1 липня 2024 р. та запровадили низку обтяжливих регулювань: режим експортного забезпечення, особливості реєстрації та формування податкових накладних/розрахунків коригування (ПН/РК) та відшкодування ПДВ, державні мінімально допустимі експортні ціни тощо. Проте чи вдалося перемогти схему, покаже час.

¹⁷ <https://www.rbc.ua/rus/news/genprokuraturi-rozpovili-nayposhirenishu-1718102475.html>

¹⁸ <https://esbu.gov.ua/news/20-vid-eksportu-zerna-zdiisniut-ryzkovi-pidpriemstva-beb-nadalo-do-kmu-propozytsii>

¹⁹ <https://forbes.ua/money/andriy-pishniy-rik-ocholyue-nbu-yak-vin-vidmovlyavsya-vid-fiksovanogo-kursu-chomu-dosi-trimae-visoku-oblikovu-stavku-ta-pro-shcho-govorit-z-mvf-minfinom-ta-ofisom-prezidenta-velike-intervyu-06102023-16494>

Таким чином, руйнування стабільності нормативного поля, низька ефективність розслідування податкових злочинів, кадрова турбулентність у профільних відомствах, незавершеність процесів перезапуску БЕБ і контролюючих органів та послаблена координація суттєво гальмує й ускладнює подолання явища фіктивного підприємництва та схем розкрадання ПДВ.

Рекомендації:

- суспільство та влада під час розпочатого в середині поточного року та протягом наступних 18 місяців перезавантаження Бюро економічної безпеки України повинні не допустити збереження старих кадрів та ідеології, найбільш брутальних практик, зокрема «маски-шоу» щодо легального бізнесу;
 - поточних можливостей контролюючих і правоохоронних органів, що містять вимоги системи моніторингу та формування «критичних» списків платників податків і податкового кредиту, достатньо для того, щоб значно обмежити схеми мінімізації ПДВ. Проте цього не сталося та не станеться, поки контролюючі органи та БЕБ залишаються нереформованими та враженими недугою корупції, а координація діяльності між ними низька. Потрібна активніша комплексна позиція Президента, Уряду, парламенту та НБУ, як це вже відбулося на ринках палива та грального бізнесу і зараз реалізується у протидії схемам «міскодінг», «дропи» та «чорне» зерно, але так і не відбулося за «скрутками» та «схемним» ПДВ;
 - ПДВ як головний наповнювач бюджету потребує подальшої модернізації системи адміністрування, спрямованої на усунення схем уникнення оподаткування (проблему «схемного» податкового кредиту остаточно не вирішено) та збільшення її дружності й комфортності для платників податків. «Капітальний ремонт» СМКОР не повинен вкотре стати формальним і має бути завершений на початку 2025 р. з огляду на Указ Президента №21/2024.
- У процесі інтеграції української системи ПДВ до системи ЄС адміністрування ПДВ зазнає значної трансформації, яка має вирішити більшість проблем поточної СЕА ПДВ;
- припинити ганебну практику призначення тимчасово виконуючих обов'язки, зосередившись до кінця наступного року на процесах перезавантаження БЕБ, ДМС і ДПС (зокрема через прийняття законопроекту №9243 від 26.04.2023 щодо її перезавантаження), а також на проведенні результативних відкритих і зрозумілих для суспільства конкурсів на обрання постійних керівників зазначених відомств.

2.3. Ухилення/уникнення сплати податків через порушення митних правил, контрабанду та корупцію на кордоні

Суть схеми: в Україні під поняття «контрабанди» (переміщення через митний кордон поза митним контролем або з приховуванням від митного контролю), з урахуванням

змін, внесених 2018 р.²⁰, підпадають лише операції з такими товарами (ст. 201, 201¹ та 305 КК України):

- культурні цінності; отруйні, сильнодіючі та вибухові речовини; радіоактивні матеріали; зброя та її частини або боєприпаси; спеціальні технічні засоби негласного отримання інформації;
- наркотичні засоби, психотропні речовини, їхні аналоги чи прекурсори або фальсифіковані лікарські засоби;
- лісоматеріали, зокрема необроблені, або пиломатеріали цінних та рідкісних порід дерев, а також інших лісоматеріалів, заборонених до вивозу.

У цьому дослідженні під «контрабандою» та «сірий імпорт» мається на увазі незаконне ввезення на митну територію України будь-яких товарів, зокрема з частковим декларуванням, декларуванням з наданням викривлених даних або їх маніпулюванням, зокрема шляхом корупції на митницях. Зазначене явище можна умовно розділити на такі схеми контрабанди:

1) **Викривлене декларування (переміщення з приховуванням від митного контролю):** митне шахрайство та корупційні схеми, особливістю яких є участь у них працівників митниці, що уможлиблює маніпуляції з даними звітних, дозвільних і супровідних документів для заниження митної вартості, ваги, кількості, характеристик і якості товару, підміни кодів чи підкатегорії товару з метою уникнення чи зменшення належних до сплати митних платежів.

2) **Переміщення поза митним контролем (чорна контрабанда):** незаконне переміщення товарів через митний кордон поза митним контролем. Це передбачає або перетин кордону поза митними постами обох країн, або з незаконним звільненням від митного контролю в пунктах пропуску через державний кордон України, зокрема поза часом роботи пунктів пропуску або без митного огляду за певну плату.

3) **Зловживання пільгами:** передбачає зловживання пільгами, наданими міжнародними договорами (Київська конвенція й інші) та законодавством України, зокрема маскуванню ввезення промислових партій товарів на митну територію України під поштові та кур'єрські відправлення або під виглядом особистого імпорту або провезення особистих речей. Можна виділити зокрема такі схеми: а) класичні, тобто «піджаки» (переміщення товарів дрібними партіями в рамках дозволеної норми ввезення) чи «дипломати» (зловживання дипломатичними пільгами щодо митного огляду); б) комбіновані, тобто д'юті-фрі (незаконна реалізація ввезених без сплати митних платежів тютюнових виробів для подальшої їх реалізації в магазинах безмитної торгівлі, поєднане зі службовим підробленням документів, які нібито свідчать про реалізацію продукції громадянам, які залишають митну територію України) або «пошта» (використання міжнародних поштових та експрес-відправлень для подрібнення партій і ввезення товарів без жодного оподаткування).

4) **Перерваний режим:** товар ввозиться або вивозиться з України за митними режимами, що не передбачають сплати митних платежів (транзит; тимчасове

²⁰ Кримінальний Кодекс України доповнено статтею 201¹ згідно із Законом України № 2531-VIII від 06.09.2018 р.

ввезення або вивезення; митний склад; переробка на митній території або за межами митної території), та зникає або оформлюється фіктивне вивезення. Схема має небезпечну «національну модифікацію» – перерваний експорт, коли компанія здійснює експорт продукції, дотримуючись вимог митного законодавства, але не реєструється платником податків, зокрема ПДВ. Після здійснення експортної операції компанія зникає без повернення валютної виручки в країну та без звітування перед податковими органами (приклади схеми наведено в матеріалах Тимчасової слідчої комісії ВР України з питань розслідування оприлюднених у засобах масової інформації фактів можливих корупційних дій посадових осіб органів державної влади, які призвели до значних втрат дохідної частини Державного бюджету України²¹).

Канали реалізації:

Сірий імпорт та контрабанда, які потрапляють на територію України – реалізуються через низку каналів, без сплати податків або з частковою сплатою податків. Найбільш поширеними є такі канали реалізації: а) через мережу інтернет або ТГ канали фізичними особами; б) через невеличкі крамнички або товарні ринки, фізичними особами без жодних документів, або ФОП, або ТОВ «пустишками»; в) через деякі торгові мережі, із документальним оформленням сірих товарів через фірми-«одноденки» або «накопичувачі».

Розрахунок (прогноз): (необхідні дані станом на 17.10.2024 р. не було отримано, тому наводимо попередні висновки) щорічні обсяги потенційної контрабанди та порушення митних правил становлять **380–540 млрд грн** з відповідним втратами бюджету **120–167 млрд грн на рік**.

Спроби виміряти розміри уникнення від сплати податків через порушення митних правил, контрабанду та корупцію на кордоні покладаються на непрямі методи, тому оцінки часто наближені. Однак дані свідчать, що ці потоки можуть бути значними. За альтернативним підрахунком Global Financial Integrity²², загальні суми розривів вартості, виявлених у торгівлі між Україною та всіма глобальними торговельними партнерами, величезні та сягають 9,28–17,83 млрд дол. США. За даними наших попередніх досліджень, обсяги фальсифікації цін у 2015–2022 рр. у рахунках-фактурах на товари за зовнішньоекономічними контрактами з метою уникнення сплати податків і валютного контролю постійно зростали: з 9,35 млрд дол. 2015 р. до майже 14 млрд дол. США 2022 р. (щорічні обсяги потенційної контрабанди та порушення митних правил становили 270–450 млрд грн з відповідними втратами бюджету від 80 до 150 млрд грн). Зазначене зростання відбувалося на тлі тектонічної перебудови українських експортних товарних потоків насамперед з країни-агресора Росії та Білорусі до країн ЄС.

Спробуємо перевірити отримані вище дані через розрахунок встановлення розбіжностей в статистичних даних країн-експортерів щодо імпорту товарів в

²¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71762

²² Trade-Related Illicit Financial Flows in 134 Developing Countries 2009 – 2018 - <https://gfinetegrity.org/wp-content/uploads/2021/12/IFFs-Report-2021.pdf>

Україну, що найбільше впливає на втрату податкових надходжень. Показник засновується на порівнянні даних ООН²³ щодо експорту в Україну з понад 60 юрисдикцій, на які загалом припадає понад 90% офіційного українського імпорту, та митної статистики щодо імпорту²⁴ за 2019–2022 рр. (дані найближчим часом буде оновлено після отримання необхідної інформації від ДМС):

Таблиця 5

**Розбіжності статистичних даних країн-експортерів і ДМС
щодо імпорту товарів в Україну за 2019–2022 рр.**

(млн дол.)

Країна-імпортер	2019	2020	2021	2022
Польща	1169,2	1530,9	2074,7	4154,1
Німеччина	-275	130,7	474,6	641
Китай	-1772,7	-1441,1	-1567,2	-5374,8
Туреччина	-176,4	-322,3	-2502,2	-297,7
Угорщина	814,3	960,4	850,1	1102,9
Румунія	45,2	-11,1	43,2	93,4
Словаччина	-612,4	-491	-136,4	-368,2
Чехія	407,6	459,8	124,2	-28,8
Італія	-97,8	-187,6	-177,7	-305,2
США	-898,9	-1223,4	-748,5	-733,2
Болгарія	-77	-30,3	-62,1	-847,5
Литва	62	206,9	261,3	-145,4
Нідерланди	481,9	502,5	491,8	60,1
Франція	-424,5	-308,5	-263,4	-388,6
Молдова	-10	-4,4	-19,2	569,3
Латвія	34,1	101,5	62,9	312,4
Австрія	59,5	44,5	-125,6	55,4
Велика Британія	-50	-217,4	-275,8	-292,9
Іспанія	-143,7	-153	-165,7	-223,7
Бельгія	-25,4	-42,4	-64	-112,7
Швейцарія	-535,1	-290,9	-1173	-348,4
Греція	-72,3	-96,6	-91,9	-406,7
Азербайджан	-30,1	24,5	-227	-142
Швеція	-76,1	-31,6	-163,9	-200,5
Норвегія	-72,6	-99,8	-68,7	5,4
Данія	48,4	60	86,3	36,6
Японія	-413	-568,6	-643,5	-373,1
Словенія	-0,8	-9,5	1,1	7,5
Казахстан	311	1,8	-270,1	-272,7
Грузія	75,8	82,7	105,8	128,1
Естонія	60,6	31,7	25,2	122
Індія	-271,2	-281,4	-449	-1487,9

²³ <https://comtradeplus.un.org/TradeFlow> станом на 31.05.2023.

²⁴ <https://customs.gov.ua/statistika-ta-reiestri>

Фінляндія	-34,9	-32,5	-26	-86,3
Сербія	-27,2	-40,4	-13,7	-17,7
Канада	-67,1	-78,3	-85,5	-51,2
Гонконг	161,8	184	261,4	81,4
Бразилія	-107,3	-129,7	-156	-141,5
Хорватія	-5,1	13,2	-0,1	13,1
Узбекистан	0,9	11,3	-46,7	-79,8
Ізраїль	-18,9	-32,8	-19	-220,4
Ірландія	-96,8	-128	-123	-105,5
Марокко	-29,4	-35,7	-40	-13,1
Пн. Македонія	-3,8	-4	-4	13,1
Португалія	-46,2	-33,1	-46,7	-25,2
Єгипет	-28,2	-11,1	-15,6	-142
ПАР	-38,9	-68	-65,5	-41,8
Вірменія	8,2	7,9	2,1	0,5
Австралія	-41,1	-17,9	-42	-210,4
Мексика	-150,3	-198,5	-287,7	-150
Йорданія	-3,7	-4,4	-2,3	-108
Пд. Корея	-107,3	-103,2	-112,5	дані відсутні
В'єтнам	-183	-175,9	-229,5	дані відсутні
Саудівська Аравія	-105,9	-61,8	-62,7	дані відсутні
Малайзія	-111,5	-107,8	-95,5	дані відсутні
Індонезія	-39,7	-54,1	-14,9	дані відсутні
Тайланд	-96,1	-91,9	-119,4	дані відсутні
Еквадор	1	-12,6	-32,4	дані відсутні
ОАЕ	123,4	120,7	182	дані відсутні
Пакистан	-26,6	-29,8	-31,1	дані відсутні
РФ-агресор	-331,9	1748,4	1474,7	дані відсутні
Білорусь	418,1	256,4	-3598,2	дані відсутні
Баланс	-3452,9	-782,6	-7943,5	-6346,6
Імпорт GAP*	4283	6479,8	6521,4	7396,3

*перевищення офіційного експорту в Україну над статистичним імпортом (митна статистика)

З переліку можна виділити групу країн, сума офіційного експорту з яких значно перевищує задекларовану в Україні суму імпорту (жовтий колір). До цього переліку переважно належать країни, які мають спільний кордон з Україною (Польща, Угорщина, Молдова, країна-агресор Росія), а також деякі інші країни (Нідерланди, Литва, Латвія, Чехія, Німеччина, ОАЕ, Гонконг). Загальна сума перевищення становить 2021 р. 6,52 млрд дол., 2022 року – 7,4 млрд дол. США.

Цікавим є також факт постійно від'ємного для України балансу вартісних розривів у митних статистиках (+7,94 млрд дол. 2021 р., +6,35 млрд дол. 2022 р.). Утім, це явище може бути наслідком системної роботи митних органів з коригування митної вартості імпортованих товарів у бік збільшення з метою наповнення бюджету чи включення до ціни імпорту вартості доставки або особливостей формування статистичних даних (наприклад, Укрстатом щодо режиму переробки або курсу, за

яким контролюючі органи чи Comtrade ООН перераховують показники імпорту з національних валют у дол. США).

Вставка 7: Стан протидії порушенням митних правил

За результатами здійснення аналітично-пошукової роботи, спрямованої на виявлення способів і механізмів переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення з порушенням законодавства України з питань митної справи, а також проведених заходів в умовах воєнного стану митниці виявили 11 935 порушень митних правил із вартістю предметів правопорушень на суму майже **8,9 млрд грн** (кількісний показник порівняно з 2022 р. збільшився на 7%, а вартісний – **утричі**).

У 2962 справах про порушення митних правил тимчасово вилучено предмети правопорушень на суму майже 938 млн грн. Безпосередньо митниці розглянули 3493 справи про порушення митних правил. Застосовано адміністративні стягнення у вигляді штрафу на суму 110 млн грн, з яких стягнуто до держбюджету 80 млн гривень, або 73% від суми накладених штрафів, що в 14 разів більше, ніж 2022 р. (5%).

На розгляд до суду митницями передано 6 912 справ про порушення митних правил на суму 6,4 млрд грн. За результатами розгляду справ судами накладено стягнень (конфіскація товарів та штрафи) на суму понад **2 млрд грн**, і цей показник на 10% більше за аналогічний показник 2022 р. До державного бюджету перераховано понад **178 млн грн** від стягнутих штрафів (накладених митницею та судом) та реалізації конфіскованого майна».

(Звіт ДМС за 2023 р.²⁵)

Не можна визнати задовільним і стан організації роботи митних органів в напрямі протидії митним правопорушенням. Як свідчить аналіз статистичних даних, незважаючи на загальну кількість справ про порушення митних правил (14147 2020 р., 28128 2021 р., 11098 2022 р.), у вартісному вимірі їх показник досить сталий (**2 692,11 млн грн** 2020 р., **2 810,14 млн грн** 2021 р., **2 862,26 млн грн** 2022 р.). Водночас результативність виконання рішень митних і судових органів про накладення адміністративних стягнень у справах про порушення митних правил у частині сплати відповідних штрафних санкцій до державного бюджету **критично низька і становить лише близько 3% загальної «вартості» порушених справ**.

(Попередній звіт Тимчасової слідчої комісії ВР України з питань розслідування можливих фактів порушень законодавства України посадовими особами Бюро економічної безпеки України, органів державної влади та інших державних органів, які здійснюють повноваження у сфері економічної безпеки, що могли призвести до зменшення надходжень до державного та місцевих бюджетів²⁶)

Як красномовно свідчать отримані дані, розмір проблеми контрабанди та ступеня реагування на неї профільного державного органу, зокрема реальної компенсації втрат бюджету, є незіставними. Тому констатуємо факт значною мірою втрати контролю державою над українським «фіскальним» кордоном.

Утім, 2024 р. є підстави для зламу вкрай негативної ситуації (прийнято Закон про презавантаження, почав діяти Закон про криміналізацію контрабанди підакцизних товарів, а також недостовірного декларування товарів, у серпні 2023 року в контролюючих органах створено робочі групи (так званого «спільного робочого кабінету»), якими виявлено 596 ризикових суб'єктів ЗЕД, що здійснювали імпорт товарів із застосуванням вищевказаних схем мінімізації податків та/або із накопиченням значних залишків нереалізованої імпоротної продукції за відсутності

²⁵ С. 51 Звіту про результати роботи ДМС України за 2023 р. - <https://customs.gov.ua/plani-ta-zviti-roboti>

²⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3129-20#Text>

власних чи орендованих місць її зберігання, упереджено розповсюдження ризикового податкового кредиту з ПДВ на загальну суму **9,9 млрд гривень** - дані ДПС).

Таким чином, з урахуванням динаміки вартісних розривів 2021–2022 рр. (приріст тільки за напрямком країн – географічних сусідів становив 1,43 млрд дол. США, а за порівнянням з даними ООН – 0,88 млрд дол. США), можемо оцінити масштаби контрабанди та порушення митних правил 2023 р. **від 380 до 540 млрд грн** із потенційними втратами бюджету²⁷ на рівні **120–167 млрд грн на рік** (для орієнтовного оцінювання втрат держбюджету від сірого імпорту та контрабанди 2023 р. також застосовуємо коефіцієнт, який враховує девальвацію за рік 1,115).

Існують альтернативні офіційні дані²⁸, які фіксують ще більші втрати бюджету від прогалин у законодавстві, неефективності роботи митних органів і контрабанди в Україні на суму до 300 млрд грн на рік. Також маємо оцінки керівництва податкового та митного Комітету ВРУ, згідно з якими втрати від митних схем становлять від 120 млрд грн на рік²⁹.

Рекомендації:

- оскільки реформа митної служби у 2019–2023 рр. не відбулася, потрібно перезапустити відомство, зокрема через:

- ✓ реалізацію Закону про перезавантаження ДМС (на базі проєкту 6490-д «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», прийнятого ВР України та направлено на підпис Президенту України 23.09.2024 р.);
- ✓ посилення інформаційного та аналітичного складників діяльності митниці через поетапне налагодження обміну митною інформацією з усіма країнами – сусідами та торговельними партнерами України, зокрема через повноцінне розгортання транзитної системи NCTS (з 1 жовтня 2022 р. Україна приєдналася до Конвенції про процедуру спільного транзиту та почала міжнародне застосування NCTS);
- ✓ виконання Урядом пп. 3 п. 1 Указу Президента України №505/2019 «Про заходи щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів», яким доручено вжити заходів, спрямованих на запровадження можливості обміну в режимі реального часу інформацією з відповідними інформаційними системами інших держав щодо митного оформлення товарів, які переміщуються через митний кордон України;
- ✓ покращення технічного забезпечення митних органів (прилади спостереження, обладнання сканерами пунктів пропуску на кордонах);

²⁷ Загальне навантаження митних платежів на потенційну контрабанду сягає 29–32% з урахуванням того, що імпорт комерційного призначення супроводжуватиметься обкладенням ПДВ за ставками 20% або 7%, ввізним митом за ставками від 0% до 50%, тимчасом як середня ставка Митного тарифу становить 4,9%, та акцизним податком за умови податкового навантаження на рівні 9–14% від договірної (контрактної) вартості, що є не нижчою митної вартості, визначеної згідно з розділом III Митного кодексу.

²⁸ <https://www.president.gov.ua/news/shodo-uhvalenih-kadrovih-rishen-u-sistemi-sluzhbi-bezpeki-uk-69725>

²⁹ https://sud.ua/uk/news/ukraine/310941-daniil-getmantsev-zayavil-cto-gosudarstvo-teryayet-ezhegodno-iz-za-skhem-na-tamozhne-okolo-100-mlrd-griven#google_vignette та <https://hromadske.radio/podcasts/my-ie-buly-y-budem-informatsiynyy-maraton/1150134>

- ✓ перебудову та зміцнення підрозділу митного аудиту та його повноважень (перевірки з питань державної митної справи);
 - ✓ осучаснення інституту попередніх кваліфікаційних рішень (відповідно до ст. 23 МКУ) з організацією процесів за аналогією з індивідуальними податковими роз'ясненнями (єдиний публічний Реєстр попередніх рішень, прозорі процедури розгляду та дотримання термінів надання тощо);
 - ✓ зменшення корупційних ризиків завдяки поступовому підняттю заробітних плат у структурі ДМС;
 - ✓ припинення практик втручання посадових осіб правоохоронних і контролюючих органів (СБУ, поліції та інших спільних мобільних груп) у діяльність митних органів (забезпечити дотримання статті 332 МКУ);
- трансформувати окремі елементи митного контролю та процедури адміністрування на кордоні у комплексну національну електронну модель контролю переміщення товарів через державний кордон на зразок системи єдиного вікна ЄС One Stop Shop;
- більшість схем контрабанди мають документарний характер, тобто можливі лише за однієї умови – змови платників податків, митників, прикордонників і представників правоохоронних органів (контрабанда невіддільна від корупції), тому надзвичайно важливо неухильно виконувати Антикорупційну програму Державної митної служби України на 2023–2025 рр.³⁰;
- чорна контрабанда потребує окремого комплексу заходів, зокрема:
- а) обладнання проблемних зон кордону системою прихованого (дублюючого основну) цілодобового спостереження, що дасть змогу швидко реагувати у випадках порушення законодавства. Таких ділянок насправді небагато й вони відомі;
- б) посилення забезпечення силових структур прикордонних органів і технічного характеру (транспорт, зброя, прилади спостереження тощо), і в плані професійної підготовки кадрів;
- в) розширити зону впливу митних служб на всі територіальні води України з правом перевірки всіх суден на предмет достовірності документації на транспортований товар.
- Варто зазначити, що в процесі інтеграції до ЄС кардинально зміниться вся митна сфера, тож необхідно напрацьовувати стратегічний план євроінтеграційних заходів.

2.4. Контрафакт і нелегальна торгівля, зокрема підакцизними товарами

Суть схеми: контрафакт – фальсифіковані товари або новий продукт, незаконно створений на основі оригіналу з порушенням інтелектуальних прав. До контрафакту також належать :

- використання чужого логотипу або настільки схожого, що їх легко переплутати;

³⁰ <https://customs.gov.ua/zapobigannia-proiavam-koruptsiyi>

- підrobка зовнішнього вигляду товару, його дизайнерських рішень;
- незаконне використання мультимедіа-продукції, книг і комп'ютерних програм («піратські» диски);
- незаконне використання запатентованих технічних рішень.

Статтею 1 Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну «незаконну торгівлю» визначено як «будь-який заборонений законом вид практики або поведження, що стосується виробництва, відправлення, отримання, володіння, розподілу, продажу або придбання, зокрема будь-який вид практики або поведження, що має за мету сприяти такій діяльності».

У межах країни нелегальна торгівля здійснюється за такими схемами:

- повністю нелегальна торгівля, коли товари реалізують без сплати будь-яких податків та без оформлення будь-яких документів. Таку схему масово використовують під час реалізації тютюнових виробів та продукції нафтогазового сектору;
- «напівлегальна торгівля», продаж товарів у магазинах, кіосках тощо, які мають необхідні реєстраційні документи, проте через систему реєстрації розрахункових операцій продається лише одна частина товарів, а інша – реалізується без фіскальних чеків або з видачею псевдофіскального чеку (так звані «чеки-привиди»). Схему масово використовують для реалізації майже всієї підакцизної продукції (крім енергоносіїв та авто);
- дистанційна торгівля в інтернеті без реєстрації операцій через реєстратор розрахункових операцій/Програмний реєстратор розрахункових операцій (РРО/ПРРО) і без відображення реальних обсягів продажу в деклараціях. Найчастіше використовується для реалізації алкогольної та тютюнової продукції.

Розрахунок (прогноз): обсяги тіньового підакцизного ринку сягнули 117–120 млрд грн, а втрати бюджету 2023 року – **35–40 млрд грн на рік** (2022 р. обсяги тіньового ринку становили 100–113 млрд грн, а податкові втрати оцінювали на рівні 40–45 млрд грн). Одним з головних чинників великих втрат є збереження значних обсягів контрафакту й нелегальної торгівлі тютюновими виробами та паливом в умовах війни та під тиском «євроінтеграційного» зростання (поточного або майбутнього) ставок акцизного податку.

Найбільш негативні процеси тривають на ринку підакцизних товарів, здебільшого це ринок алкоголю, палива та тютюну, які традиційно були лідерами неформальної економіки. У наших попередніх аналітичних оглядах «Визначення тіньової частки в підакцизних товарах та її динаміки (2023–2024)» (березень 2024) та «Щодо заходів протидії «схемам» у торгівлі підакцизною продукцією» (червень 2024)³¹ здійснено детальне оцінювання втрат бюджету на кожному з ринків.

Тютюнову галузь унаслідок війни чекало вагоме зменшення виробництва (до квітня 2022 р. не працювали київська фабрика «Імперіал Тобакко» та виробництво

³¹ <https://iset-ua.org/ua/doslidzhennya/item/209-tinova-chastkf-pidaktsyzki-2023> та <https://iset-ua.org/ua/doslidzhennya/item/216-shchodo-zakhodiv-po-protydii-skhemam-pry-torhivli-pidaktsyznoi-produktsiiei>

«Бритіш Американ Тобакко» в Прилуках, не працює харківська фабрика «Філіп Морріс Україна»), проблеми з логістикою та частково дефіцитом палива, зокрема у зв'язку з переорієнтацією на імпорт продукції, та втрата майже кожного третього споживача – кількість курців звичайних сигарет з урахуванням зменшення населення та інших негативних чинників знизилася одразу на 30% (до 3,91 млн осіб 2022 р. та до 3,7 млн осіб 2023 р.). Що більше, держава під час війни відмовилася знижувати податки для галузі, проте спромоглася (зادля уникнення жорсткого дефіциту) надати дозвіл на імпорт тютюнових виробів у пачках з іноземним маркуванням. Це прогнозовано призвело до подальшого зростання частки нелегальної тютюнової продукції на українському ринку в 2022–2023 рр. до історичних максимумів, відповідно 20,1% та 19% – тобто **кожна п'ята пачка сигарет нелегальна**.

Таблиця 6

Частка нелегальної тютюнової продукції 2023 р.

Обсяг торгівлі (млрд грн)	114, 42
Ставка (грн/шт.)	2,09712
Обсяг торгівлі (млрд шт.)	54 558 489 662
Питома вага сигарет у виторгу за вартістю	48,5%
Обсяг виторгу сигарет (шт.)	26 460 867 486
Споживання (шт.)	32 578 143 815
Відхилення (шт.)	6 117 276 329
Частка «тіні»	19%*

*показники трохи відрізняються від даних Kantar, які свідчать, що 2023 р. рівень нелегальної торгівлі сягнув рекордних 21,8%. Проте з огляду на певні результати роботи ДПС України («2023 року надходження до загального фонду держбюджету акцизного податку склали 103,4 млрд грн. Це на 25 млрд грн, або на 31,8% перевищує надходження 2022 року. Виконання показників доходів досягнуто за рахунок додаткових надходжень по вироблених в Україні підакцизних товарах: тютюну та тютюнових виробах – на 14,9 млрд грн») незначне зниження частки тіні торік (з 20,1% до 19%) виглядає обґрунтованим. Згодом наш прогноз підтвердився – за даними Kantar, у квітні 2024 р. загальний рівень нелегальної торгівлі тютюновими виробами в Україні знизився до 18%.

Якщо перевести отримані дані в податкові збори, отримуємо орієнтовні втрати бюджету-2023, що сумарно сягнули **17–20 млрд грн**. Водночас восени минулого року була створена та активно працює урядова міжвідомча робоча група для активізації роботи з детінізації ринку підакцизних товарів, зокрема тютюнових виробів, алкогольних напоїв тощо. За даними БЕБ, упродовж 6 місяців роботи робочої групи (станом на 01.05.2024) правоохоронні органи **«вилучили 14,5 млн пачок сигарет»**³².

Вставка 8: БЕБ виявило підпільну сигаретну фабрику

«Детективи БЕБ припинили роботу підпільного цеху з виготовлення сигарет у Закарпатській області. На виробництві позмінно працювали по 4 людини, які виготовляли орієнтовно 20 000 пачок сигарет на добу. Тютюнову продукцію пакували в пачки з логотипами українських та іноземних виробників та наклеювали підроблені марки акцизного податку. За результатами обшуків детективи БЕБ вилучили виробничу лінію, понад 50 000 пачок

³² <https://esbu.gov.ua/news/za-piv-roku-pravookhorontsi-vyluchily-ponad-tysiachu-tonn-kontrafaktykh-alkoholnykh-napoiv-ta-spyrtu>

сигарет, 2,5 тони тютюну, майже 1 млн марок акцизного податку, 2 млн порожніх пачок для пакування сигарет, понад 5 млн ящиків для фасування готової продукції тощо. Орієнтовна вартість вилученої тютюнової продукції становить 5 млн грн»

Повідомлення БЕБ України від 10 жовтня 2024 р.

Однак з огляду на поточну слабку інституційну спроможність БЕБ і те, що подальше зростання ставок акцизного податку майже неминуче з огляду на вимоги міжнародних кредиторів, євроінтеграційну повістку та ухвалення 04.06.2024 р. у першому читанні урядового законопроекту № 11090 від 18.03.2024 (щодо перегляду ставок акцизного податку на тютюнові вироби), наслідком чого може стати зростання розміру «тіні», зупинятися не потрібно – з 6 117,3 млн тінювих сигарет з обігу 2023 р. вилучено 159,3 млн, або 2,6%.

Таблиця 7

Протидія незаконному обігу тютюнових виробів

Вилучено БЕБ з незаконного обігу	Станом на 01.01.2023	Станом на 01.04.2023	Станом на 01.01.2024
1	2	3	4
сигарет (шт.)	27 815 877	123 205 991	159 269 146
електронних сигарет (шт.)	4 844	169 637	569 481
вартість вилученого** (млн грн)	94,02	432,84	1 205,45

Таким чином, **вперше з 2016 р. констатуємо певну зупинку в наступі тінювої економіки на сектор тютюну**. Проте чи буде це трендом наступних років, чи стане проміжним етапом перед подальшим зростанням, покаже час. Принаймні досвід ЄС свідчить, що тінювий ринок збільшується, якщо ставки акцизів зростають надто швидко та є неоптимальними³³, а держава не спроможна охопити негативні процеси своїм контролем (слабка інституційна спроможність контролюючих і правоохоронних органів). Однак показники тінювого ринку для постсоціалістичних країн, що прагнули вступу до ЄС, на максимумі сягали у Болгарії 30,7% (2010 р.), Латвії – 37%, у Литві – 47% (2009 р.). А отже, пікові значення тінювого ринку тютюну в Україні, імовірно, ще не пройдено.

Ринок пального 2022 р. пережив кардинальну логістичну трансформацію через втрату та подальше заміщення магістральних джерел постачання (2021 р. 62% дизпалива і 50% бензину надходило з РФ та Білорусі, наразі постачання відбувається з понад десяти країн світу, зокрема через Польщу, Румунію, Литву, Словаччину, Грецію, Туреччину, США та Індію. Важливим негативним чинником минулого року та початку поточного стала блокада руху вантажівок польськими перевізниками та фермерами, яка призвела до ще однієї масштабної зміни логістичних коридорів (в основному з Польщі на Румунію та Словаччину, що призвело до зростання логістичного плеча, наразі виникла загроза повернення таких блокувань). Логістика та зберігання (єдиний у країні працюючий Кременчуцький нафтопереробний завод знищено, як і більшість нафтобаз в Україні) фактично тримається «на колесах». Український бізнес за останні два роки створив потужну

³³ DeCicca, Kenkel, & Lovenheim, The economics of tobacco regulation: a comprehensive review. Journal of economic literature, 2022

армію бензо- та газовозів (за наявними даними, майже 7 тис. цистерн), активно працює залізниця. Загалом, незважаючи на поступове відновлення, 2023 рік порівняно з 2021-м показав втрату в секторі бензинів у розмірі 16% споживання, дизельне пальне – 17%, скраплений газ – 34%.

Своєю чергою держава відмовилася від регулювання цін і знизила податки (з березня до вересня 2022 р. діяло звільнення, а потім пільгова ставка акцизу на бензин, дизельне пальне та газ, також з 17.03.2022 ставка ПДВ на операції з реалізації зазначених товарів становила 7% замість 20%). Проте в середині 2023 р. уряд повністю скасував послаблення акцизів і ПДВ та повернув ринок палива до звичайних (довоєнних) умов оподаткування. Водночас було розпочато активну кампанію боротьби зі схемами уникнення від оподаткування (міні-НПЗ, АЗС, що продають контрабандне або неякісне/«бодяжне» пальне, нелегальні АЗС – без ліцензії/«бочки»). Зазначене дало, за повідомленнями депутатів і податківців, непогані результати: *«якщо порівнювати лютий і жовтень (2023 р.), то **всьемеро зросло податкове навантаження з ПДВ на мережі автозаправок, на нафтотрейдерів. І ціла низка тих нафтотрейдерів, які хронічно сприймалися як недобросовісні, вийшла з тіні і стала сплачувати податків**»³⁴.*

На фоні таких перипетій ринок продемонстрував карколомні тенденції. Спочатку, 2022 року, – зростання розміру тіньової частки ринку до рекордних 34% (з 28% 2021 р.), а потім (2023 р.) – стискання «тіні» до незвичних 13%. Оцінку фактичних продажів здійснено на основі узагальнених задекларованих даних про загальні продажі та кількість споживачів, обсягів потенційного споживання пального та роздрібних (через касові апарати) продажів пального.

Таблиця 8

Частка нелегального ринку автомобільного пального у 2020–23 рр.

Рік	Легальний продаж (млн л)	Легальний продаж через РРО/ПРРО (млн л)	Кількість кінцевих споживачів (договори ОСЦПВ)	Оцінка обсягів споживання (млн л)	Розмір тіні (у %)
2020	8 654 813	7 177 684	8 333 824	12 300 000	30%
2021	9 529 205	7 972 844	9 022 245	13 316 050	28%
2022	7 024 193	5 774 662	7 182 329	10 600 493	34%
2023	9 891 028	8 202 912	7 668 851	11 318 558	13%

*дані ДПС, МТСБУ, власні розрахунки

Відповідно до отриманих даних розмір тіні 2023 р. зменшився одразу на 21 базовий пункт, до 13% ринку пального (дані 2022 р. було уточнено), зазначене відповідає **втратам бюджету на рівні 10–12 млрд грн на рік.**

³⁴ <https://sluga-narodu.com/biudzheth-ukrainy-otrymav-bilshe-hroshey-vid-podatkov-zavdiaky-detinizatsii/>

Алкогільна продукція. Вважається, що під час війни споживання алкоголю значно зростає (у 2016–2019 рр. зберігалися відносно сталі обсяги сукупного споживання алкогольних напоїв, припускаємо, що вони зберігалися на тому ж рівні у 2020–2021, мирних, роках, а в 2022–2023 роках споживання трохи зросло). На **ринок алкогольних виробів** суттєво вплинули від'їзд великої кількості населення за межі України (кількість українських тимчасових мігрантів, які перебувають за кордоном, на сьогодні становить 4,2–4,7 млн осіб), заборона та часові обмеження продажу алкоголю, зміна логістичних потоків і падіння рівня доходів населення. Ці чинники призвели до пікового зростання рівня неврахованого (тіньового) споживання алкогольних напоїв 2022 року, але цей негатив вдалося частково подолати 2023 року. Детальний розрахунок було зроблено на основі даних ВООЗ та статистики по кількості дорослого населення - у окремій аналітичній роботі [за посиланням](#)

Таблиця 9

Частка нелегальних алкогольних виробів у 2021–2023 рр.

Рік	Загальний рівень споживання (у літрах спирту)	Розрахунковий врахований рівень споживання (у літрах спирту)	Розрахунковий рівень тіньового споживання (у літрах спирту)	Рівень тіні
2021	8,34	5,59	2,81	34%
2022*	9,18	4,86	4,32	47%
2023**	8,82	5,49	3,33	38%

*скоригований на зменшення кількості наявного дорослого населення

** розраховується методом екстраполяції за даними 2018–2021 рр.

Активна діяльність представників ВР України, урядової міжвідомчої робочої групи з детінізації ринку підакцизних товарів позначилася на надходженнях акцизного податку до Державного бюджету – додаткові надходження, за даними ДПС, за виробленою в Україні лікєро-горілчаною продукцією становили 3,7 млрд грн (майже подвійне зростання). Якщо перевести отримані дані в податкові збори, отримуємо орієнтовні **втрати бюджету–2023, що сумарно сягнули 8 млрд грн.**

Таким чином констатуємо, що **2023 року контрнаступ неформальної економіки був дещо стриманий, але зупинятися не потрібно.** Серед дієвих управлінських рішень – такі рекомендації:

- поява програмного документу: нова стратегія у сфері протидії незаконному виробництву та обігу тютюнових виробів (попередня Стратегія згідно з розпорядженням КМУ від 23.09.2017 року № 570-р втратила чинність ще 2021 р.), її необхідно поширити на всі підакцизні товари;
- активізація узгодження: перенесення до українського законодавства вимог ключових євродиректив (зокрема нової акцизної Директиви ЄС 2020/262 від 19.12.2019 р., яка замінила з 13 лютого поточного року базову 118 Директиву) та ратифікація Протоколу про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами;

- посилення інституційної спроможності відповідних державних органів: якнайшвидший перезапуск не тільки БЕБ, а й митної та податкової служб, їх технологічне переоснащення; організація взаємодії, наприклад, через РНБОУ, між правоохоронними та контролюючими органами всередині країни з чітким розподілом зон відповідальності (звичайної робочої групи з детінізації при КМУ недостатньо);
- визначення чітких показників успішності для ДПС, ДМС, БЕБ, ключовим з яких має стати не виконання плану з надходжень (ризик для білого бізнесу), а зменшення податкових розривів за методикою tax gap (тиск на тіньову економіку) в розрізі основних податків і схем мінімізації;
- законодавче збільшення штрафних санкцій за неоформлену торгівлю підакцизними товарами, які сприяли б закриттю нелегальних точок торгівлі, зокрема шляхом доопрацювання та прийняття законопроекту №9364 від 08.06.2023 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо удосконалення відповідальності за незаконний обіг підакцизних товарів»;
- створення систем запобігання та протидії правопорушенням, зокрема побудова національної системи відстеження та контролю ланцюжків постачання підакцизних товарів (Track and Trace System); запровадження системи GPS-відстеження відповідних вантажів (підакцизні товари тощо), яке передбачає обов'язкове встановлення GPS-трекера у вантажному автомобілі або використання додатку на телефоні водія, який перевозить відповідний вантаж;
- пришвидшення розробки у ДПС України аналітичної системи та програмного забезпечення для аналізу даних системи обліку даних (СОД) РРО та виявлення податкових ризиків торгівлі контрафактними сигаретами або торгівлі без видачі фіскальних чеків;
- удосконалення методики Міністерства фінансів щодо планування надходжень акцизного збору з тютюнових виробів, алкогольних напоїв і палива з урахуванням детінізації ринку;
- більш прогнозована та поміркована акцизна політика: внесення узгоджених з бізнесом коригувань у план-графік підвищення ставок акцизного податку, відмова від їх хаотичного зростання та уникнення податкових шоків, запровадження ставок залежно від ступеня ризику для здоров'я відповідно до світової практики.

2.6. Тіньова оренда сільськогосподарських земель і схеми із землею та нерухомим майном

Багато років більшість с/г землі обробляли на умовах оренди, а значна частина орендних договорів не реєструвалася належним чином. Відповідно, з доходів орендодавців не сплачувався Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). Також існує проблема тіньової оренди державних земель, яку здійснюють на корупційній основі.

Проект Світового банку оцінював обсяг тіньової оренди с/г земель на основі зіставлення статистичних даних і супутникового обстеження посівів у 28–29% від усіх с/г земель країни, тобто близько 9 млн га на початок 2022 р. З них сплачувався

лише податок на землю, встановлений переважно на мінімальному рівні 0,3% нормативної грошової оцінки (НГО), або 70 грн/1 га на рік для ріллі. Водночас пенсіонерів, які становлять більше половини пайовиків, було звільнено й від цього податку.

Ситуація змінилася 2022 р., коли відповідно до закону 1914-ІХ було впроваджено мінімальне податкове навантаження на гектар землі. За 2022–2023 рр. мінімальне податкове зобов'язання (МПЗ) на гектар землі сільськогосподарські товаровиробники–юрособи розраховували за ставкою 4% від НГО кожної земельної ділянки, на яку зареєстровано право власності або користування. Для фізичних осіб – одноосібників МПЗ обчислюватиме орган державної податкової служби, і відповідне податкове рішення надсилатимуть на податкову адресу такої фізособи.

За 2022–2023 рр. відповідно до Закону № 2120-ІХ МПЗ не обчислюватимуть на територіях, де тривають (тривали) бойові дії, або на тимчасово окупованих територіях, а для сімейних фермерських господарств розрахунок здійснюватимуть у половинному розмірі (2% НГО).

Відповідно втрати держбюджету від тіньової оренди землі, які в попередні роки експерти оцінювали у 8–12,5 млрд грн на рік, 2023 р. мінімізовано, і схеми тіньової оренди с/г землі втратили економічну доцільність.

Також 2022 р. залишалися масовими схеми реалізації сільгосппродукції без сплати податків та без повернення валютної виручки в Україну, зокрема схеми нелегального експорту зернових культур. Орієнтовні збитки за 2022 р. у вигляді несплати податків від продажу зернових культур становили 5,2 млрд грн відповідно до [оцінок](#) БЕБ. За [оцінками](#) голови Комітету ВРУ з питань фінансів, податкової та митної політики, схеми вивезення «чорного» зерна завдають бюджету збитків на 5 млрд грн на рік.

2023 року ці схеми також було зменшено.

Водночас залишаються поширеними схеми з неоформленою землею та нерухомим майном. За оцінками [Growford Institute](#), бюджети втрачають від цих схем близько 20 млрд грн на рік (*можливі надходження в разі внесення всіх земель та нерухомості в реєстри, вирішення проблеми з надсиланням податкового повідомлення-рішення (ППР), погашення податкового боргу на основі даних про надходження податку на майно 2023 р.*).

Попри поточні зусилля з цифрової трансформації, податок на майно в Україні не приносить очікуваних доходів до бюджету. Це пов'язано з низкою чинників, серед яких низький рівень податкової свідомості серед платників, недоліки в роботі інформаційних систем, проблема обліку об'єктів незавершеного будівництва, обмежені можливості податкової служби, наслідки війни. У результаті податкова система не забезпечує належного рівня фіскальної ефективності.

Рекомендації:

1. Якнайшвидше імплементувати прийнятий Парламентом закон про презавантаження БЕБ, а також передбачити презавантаження Податкової служби за моделлю НАЗК, НАБУ – передбачити обрання керівництва органів

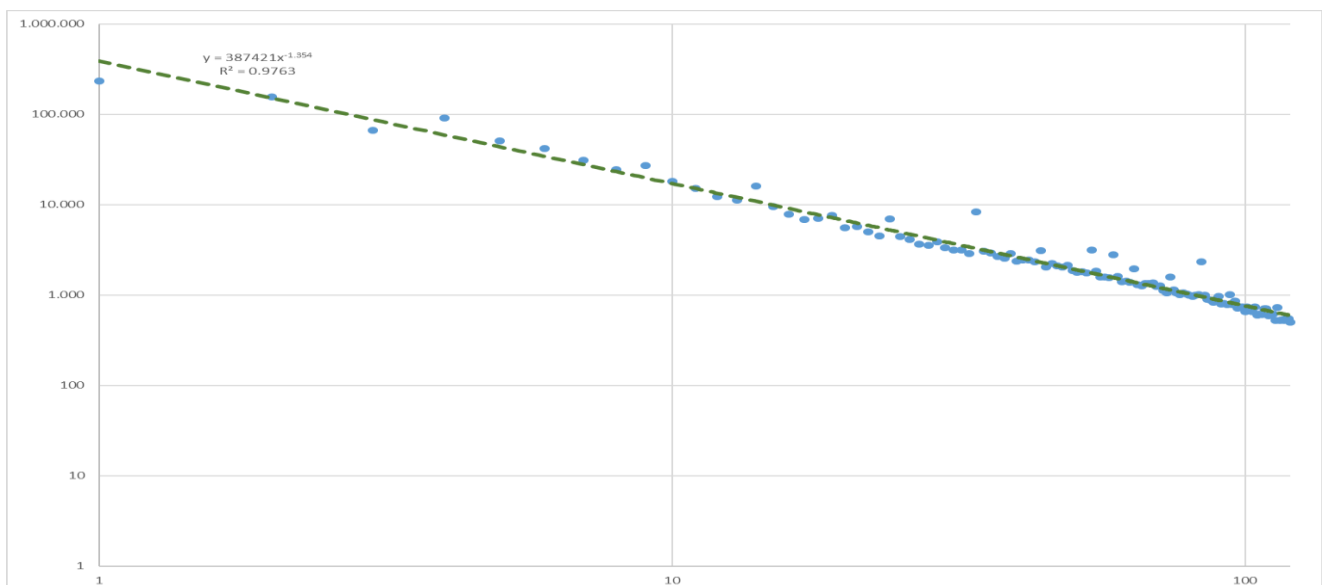
комісіями з вирішальним голосом міжнародних експертів, переатестацію всіх співробітників, встановлення ринкової заробітної плати працівникам

2.7. Заробітні плати в конвертах і неофіційна зайнятість

На жаль, з початку повномасштабного вторгнення Держкомстат припинив публікацію даних з неформальної зайнятості, які використовували для розрахунку в минулих звітах. Єдине доступне джерело – це оцінки урядовців, зокрема, за даними віцепрем'єрки Юлії Свириденко, у тіні працюють 1,7 млн осіб³⁵, що є значним зменшенням порівняно з 3 млн 2021 р. за даними Держкомстату. Якщо вважати, що всі ці особи отримують тільки мінімальну зарплату (нижня оцінка), то загалом їхні доходи, з яких не сплачено податки, становлять близько 130 млрд грн. А якщо припустити, що їхня зарплата відповідала середній в Україні, то, відповідно, майже 360 млрд грн.

Щодо зарплат у конвертах, то, судячи з наявних даних, їхні обсяги суттєво скоротилися або роботодавці почали виплачувати в таких випадках не мінімальну зарплату, а трохи вищу, щоб не привертати увагу до використання схем ухилення від податків. Кількість працівників, які отримують мінімальну зарплату та інші винагороди (ознаки 101 та 102) на підприємствах приватного сектору (ОПФГ 110, 120, 191, 192, 435, 910), крім тих, у чиєму статутному капіталі частка держави становить 50+1 акція, приблизно відповідає рівноважному розподілу зарплат у діапазоні до 10 тис. грн, що робить оцінку за методологією попередніх звітів неможливою, адже аномалія відсутня.

Рис. 3. Розподіл кількості найманих працівників приватного сектору, які отримують зарплати в діапазоні від мінімальної (6,6–6,7 тис. грн) до 20 тис. грн у логарифмічних координатах (розподіл Парето виглядає як пряма лінія). Синім позначено точки оригінального розподілу, зеленим – лінію тренду відповідно до рівняння.



Водночас відповідне фахове дослідження здійснили журналісти «Економічної правди», які «зіставили дані щодо зарплат, з яких платиться мінімальний ЄСВ, і

³⁵ Надходжень від економбронювання у держбюджет–2025 не закладено – Свириденко (interfax.com.ua)

розмір зарплат, вказаний у вакансіях Держслужби зайнятості та сайтів з пошуку роботи, зокрема work.ua»³⁶. За їхніми підрахунками, близько 750 тис. працівників, імовірно, отримують доплати в конвертах, що вдвічі менше від мінімальних оцінок, які ми робили для 2020–2021 рр. Їхня справжня зарплата в середньому навряд чи відрізняється від середньої по Україні. Виходячи з цього, імовірний оборот цієї схеми ухилення від податків становить близько 100 млрд грн.

Отже, разом ці дві схеми мають оборот від 230 до 460 млрд грн. чистих зарплат, з яких не було сплачено ПДФО, ЄСВ та ВЗ (разом близько 50% від суми чистої зарплати). Відповідні умовні втрати бюджетних надходжень і надходжень ПФ становлять від 115 до 230 млрд грн.

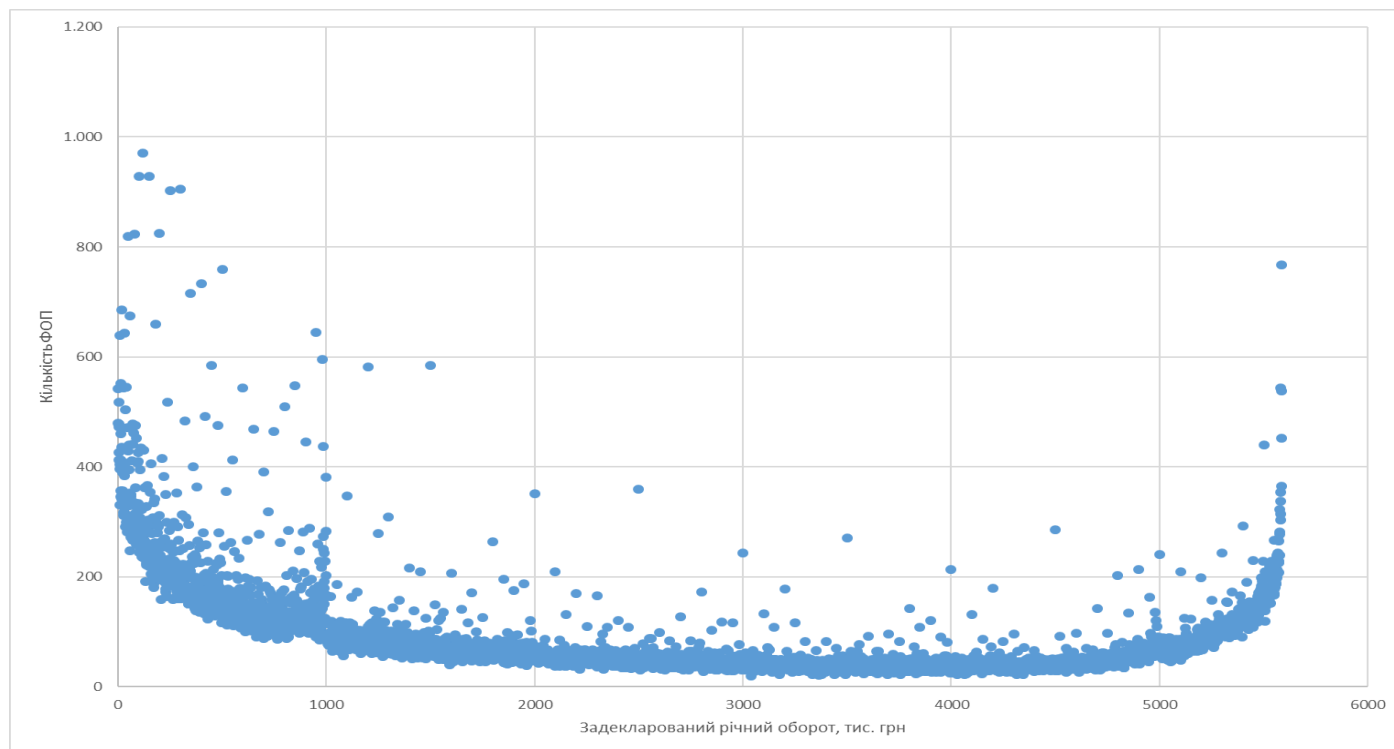
Оцінки обсягів схем та потенційних втрат бюджету по цьому розділу ускладнені відсутністю значної частини статистичних даних, неузгодженістю цих даних між держорганами, зокрема щодо кількості найманих працівників у 2023 році (дані ДПС та ПФ відрізняються на 1 млн осіб). Тож оцінки цих схем мають значний діапазон, є орієнтовними та потребують додаткового аналізу.

2.8. Ухилення від сплати податків за допомогою ССО – 1–3 групи ФОП замість найму

Як і в попередні роки, обсяги порушень з використанням Спрощеної системи оподаткування (ССО) досліджували через аналіз аномалій у розподілах ФОП відповідних груп за річним задекларованим доходом (оборотом).

Попередній аналіз розподілу ФОП 2 групи Єдиного податку (ЄП) за задекларованим річним оборотом показує значне збільшення аномалії порівняно з 2022 р. У 2023 р. до неї увійшло близько 50 тис. ФОП, що становить близько 8% усієї кількості 2 групи ЄП. За попередньою оцінкою, вони сумарно провели через себе близько 240 млрд грн обороту.

³⁶ Війна допомагає. Чи справді зарплати виходять з тіні та яка їх частка? | Економічна правда (epravda.com.ua)



Діаграма 1. Розподіл ФОП 2 групи ЄП за задекларованим річним доходом 2023 р.

Дані: ДПС на спеціальний запит, підрахунки авторів

Різке зростання кількості ФОП, що перебувають у зоні аномалії, може свідчити про поширення схем подрібнення (наприклад, перехід на них у кількох великих роздрібних мережах). Інше можливе пояснення – необхідність застосування РРО, через яку організаторам схем подрібнення доводиться періодично замінювати псевдо-ФОП мірою вичерпання ними лімітів. Ці гіпотези буде додатково перевірено по отриманні відповідних даних від ДПС.

Відповідно до додаткових даних щодо розподілу ФОП 2 групи з РРО за доходами, який виглядає дуже подібно до діаграми, за попередньою оцінкою, більше половини описаної вище аномалії становлять ФОП 2 групи з РРО (10% від усіх). Ми кваліфікуємо це переважно як ознаку подрібнення більших підприємств, які мали б перебувати на загальній системі оподаткування або в 3 групі ЄП. Більш детальний аналіз структури «аномальних» ФОП показує, що серед них більшість працювали неповний рік, з піком у 3 місяці. Якщо у сфері тимчасового розміщення це може бути частково пов'язано із сезонністю, то в решті галузей це навряд чи можливо. Водночас, наприклад, у роздрібній торгівлі тільки 16% усіх «аномальних» ФОП відпрацювали повний рік. Це доказ застосування схеми подрібнення.

Таблиця 10. Інформацію щодо фізичних осіб – підприємців платників єдиного податку 2 групи, які протягом 2023 р. не використовували найманих працівників, задекларували обороти, що перевищують 5 млн грн і зареєстрували РРО (рядки (КВЕДи), де кількість ФОП у кожному місяці не перевищує 10, випущено для простоти розуміння).

Назва виду діяльності за КВЕД ДК 009:2010	КВЕД	Кількість повних місяців, відпрацьованих протягом 2023 р.											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12

Переробна промисловість	C	21	24	51	43	25	18	11	18	12	7	8	30
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	G	472	737	1.250	989	603	508	322	277	255	283	352	1.158
Тимчасове розміщення й організація харчування	I	27	144	167	126	112	95	51	48	40	27	33	114
Інформація та телекомунікації	J	12	13	25	15	14	5	8	8	9	7	10	36
Операції з нерухомим майном	L	3	7	5	11	7	4	6	4	5	7	10	29
Професійна, наукова та технічна діяльність	M	16	13	37	20	22	15	18	17	15	15	14	46
Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування	N	4	5	13	15	9	6	7	5	7	6	7	15
Охорона здоров'я та надання соціальної допомоги	Q	0	2	11	2	5	3	5	13	18	26	13	42
Мистецтво, спорт, розваги та відпочинок	R	3	2	9	5	0	3	3	2	1	2	2	15
Надання інших видів послуг	S	5	12	20	19	16	14	9	12	4	6	11	37

Джерело: ДПС, на спеціальний запит

ФОП, що не застосовували РРО, дають дуже подібну картину. Імовірно, переважна частина тих, хто задекларував обороти, більші за 5 млн грн – це ті, хто працює за безготівковим розрахунком (ця категорія була присутня і в попередні роки та демонструвала дуже подібну аномалію при наближенні до верхнього ліміту 2 гр.). Отже, ми вважаємо весь «аномальний» оборот наслідком «подрібнення».

Відповідно, якби цей оборот було оподатковано за середнім податковим навантаженням для нефінансового сектору на загальній системі, що становив на 2022 р. (новіших даних не вдалося отримати) 3,16%, то з них мало би бути сплачено близько **7,5 млрд грн** податків, а якби він оподатковувався за ставкою 5% на 3 гр. ЄП – то близько **12 млрд грн** (подальші уточнення та точний економетричний розрахунок буде зроблено згодом).

Частина «аномальних» ФОП можуть бути і справжніми ФОП, що насправді перевищують дозволений ліміт, але не хочуть про це повідомляти, як ми це трактували до 2021 р. Проте це в будь-якому разі невеличка частка, зважаючи на те, що 2022 р. аномалія різко зменшилася порівняно з минулими роками, водночас будучи вп'ятеро меншою за 2023 р., і на той момент, швидше за все, вже здебільшого складаючись із псевдо-ФОП. Дуже мало ймовірно, що кількість справжніх ФОП, які в обмежених умовах 2 гр. спромоглися перевищити ліміти, могла зрости настільки швидко, надто під час повномасштабної війни.

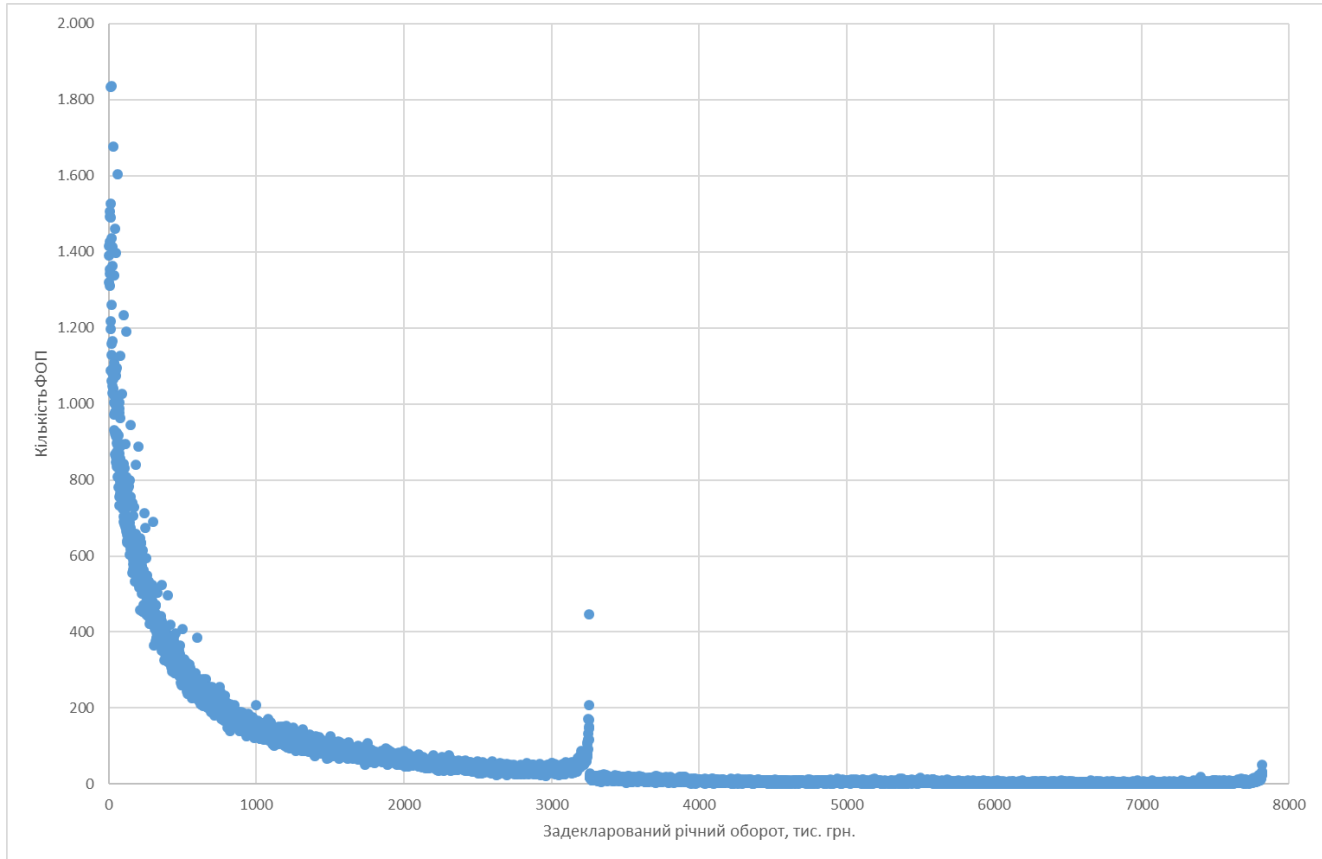
Висновки буде уточнено після отримання додаткових даних від ДПС.

Розподіл ФОП 3 гр. ЄП 2023 р. виявив дві аномалії. Перша, як і зазвичай, наприкінці інтервалу. Вона цього року містить 400–500 ФОП із сукупним оборотом близько **3,5 млрд грн**. Однак особливістю 2023 р. є друга аномалія поблизу точки 3 257 тис. грн, що налічує близько 1000–1100 ФОП із приблизно таким самим сукупним оборотом. Вона пов'язана з тим, що до серпня 2023 р. діяв спецрежим зі ставкою ЄП 2% та без ліміту. Звичайно, більшість з тих, хто використовує 3 гр. ФОП для оптимізації, скористалися ним. Утім, на останні 5 місяців року їм довелося перейти на звичайну 3 гр. ЄП, відповідно, ліміту залишилося на суму 3 257 875 грн (7 818 900 грн/12 місяців) * 5 місяців).³⁷ Обидві аномалії

³⁷ [Taxer.ua](https://taxer.ua) — База знань — Які ліміти доходу у платників єдиного податку 2023 року?

дуже чітко виділені, особливо друга, тому не потребують економетричної оцінки розподілів – вона не може внести значні корективи в результати.

Діаграма 2. Розподіл ФОП 3 гр. ЄП за задекларованим річним доходом 2023 р.



Таким чином сукупно підозрілі ФОП задекларували 2023 р. близько 7 млрд грн обороту. Якщо припустити, що всі вони є псевдо-ФОП, і в разі їх використання для мінімізації оподаткування прибутку підприємств, то недоотримані бюджетні надходження становлять менше 1 млрд грн; а в разі їх використання для виплати зарплат у конвертах – близько 2 млрд грн. Відповідно **умовні недоотримані надходження бюджету від зловживання ЄП 3 гр. більшими підприємствами можна оцінити в 1–2 млрд грн** (умовні недоотримані надходження від застосування ФОП замість найманих працівників буде оцінено окремо).

Таке різке зменшення порівняно з минулими роками (до повномасштабного вторгнення, за 2022 р. оцінювання не здійснювалося через відсутність даних, які ДПС не надала) вочевидь пояснюється існуванням протягом більшої частини року спецрежиму зі сплатою 2% від обороту та без ліміту, який ідеально підходив для тих цілей, для яких оптимізатори з більшого за розмірами бізнесу використовують 3 гр. ЄП. Найімовірніше, «оптимізатори» вивели майже все, що могли, через суб'єктів спецрежиму за час його існування, тому в аномаліях розподілу 3 гр. ми можемо побачити тільки залишок. Визначити, скільки саме становили умовні втрати надходжень бюджету через застосування цього спецрежиму, доступними нам методами не видається можливим, оскільки відсутній ліміт, а отже, не має бути й аномалії.

III. Загальні висновки

Підсумки порівняльного аналізу представлено в Таблиці 10. Співвідношення між наведеними там цифрами в основному підтверджують міркування щодо структури уникнення податків в Україні, викладені на початку роботи.

Однак сама структура уникнення податків не залишилася незмінною. Структурні зміни, зміни до законодавства, війна, економічна криза та інші чинники призвели до зростання обсягів зловживань за певними схемами (конвертаційні та/або транзитні центри (податкові ями, «міскодинг», «дропи»); заробітні плати в конвертах; порушення митних правил, контрабанда та корупція на кордоні), і водночас до зменшення зловживань за іншими схемами (передусім з офшорними схемами та BEPS, а також «скрутками» ПДВ, схемами за допомогою спрощенки, схемами в агросекторі).

Лідерами серед найбільших схем мінімізації податків стали схеми із заробітними платами в конвертах (115–230 млрд грн втрат бюджету на рік) та схеми з контрабандою та сірим імпортом. Пов'язані з ними втрати бюджету оцінюють у 120–167 млрд грн на рік.

Офшорні схеми та транскордонне переміщення прибутку внаслідок війни, валютних обмежень і високої висхідної вартості обслуговування, зумовленої новими світовими стандартами податкової прозорості (antiBEPS, FATCA, ATAD, BEPS 2.0, KIK та інші) дедалі більше отримують ознаки «елітарності», тобто залишаються доступними лише великим українським компаніям і заможним українцям. Обсяги втечі прибутків за кордон перебувають на історично низькому рівні.

Інші популярні інструменти ухилення/уникнення оподаткування демонструють різнонаправлені тренди. Запровадження досить обтяжливих процедур адміністрування, таких, як депонування коштів на ПДВ-рахунках, єдиного реєстру податкових накладних (елементи СЕА ПДВ) та автоматичної системи моніторингу (СМКОР) призвело до зниження обсягів формування схемного податкового кредиту. Утім, сьогодні не має підстав вважати, що схеми уникнення від сплати ПДВ і «скрутки» зовсім подолано. Не вдалося стримати зростання та досягти жодних позитивних зрушень і в сфері боротьби з конвертаційними центрами (податковими ямами, «міскодингом», «дропами»). Це пов'язано зі зволіканням з перезавантаженням чинного неефективного Бюро економічної безпеки України, низькою ефективністю розслідування податкових злочинів, кадровою турбулентністю та загальною невизначеністю ситуації.

Позитивні тенденції спостерігаються у питаннях протидії незаконному обігу контрафактних товарів і нелегальної торгівлі, де зазвичай домінують підакцизні товари (спирт, алкогольні напої, тютюнові вироби та нафтопродукти). Проблема шокової акцизної політики та надмірного податкового навантаження у поєднанні зі слабкістю правоохоронних і контролюючих інституцій призвели 2022 р. до фактичної втрати контролю держави над ринком підакцизної продукції. Проте останні два роки спостерігаються спроби змінити це сумне становище,



з'явилися позитивні результати детінізації на ринку алкоголю, тютюну та палива наприкінці 2023 – на початку 2024 року.

Рекомендації:

Окрім рекомендацій, наданих у відповідних розділах з метою мінімізації обсягів схем, загальною рекомендацією до всіх розділів є продовження та завершення судової реформи, інституційна реформа митної служби та податкової: перенабір працівників на відкритих конкурсах із вирішальним голосом міжнародних фахівців та забезпечення їм гідних заробітних плат.

Окрім цього, вкрай важливим вважаємо подальше посилення інституту контролю трансфертного ціноутворення та KIK, створення єдиного дата-центру з усією податковою та митною інформацією у Міністерстві фінансів чи незалежному агрегаторі під його егідою.

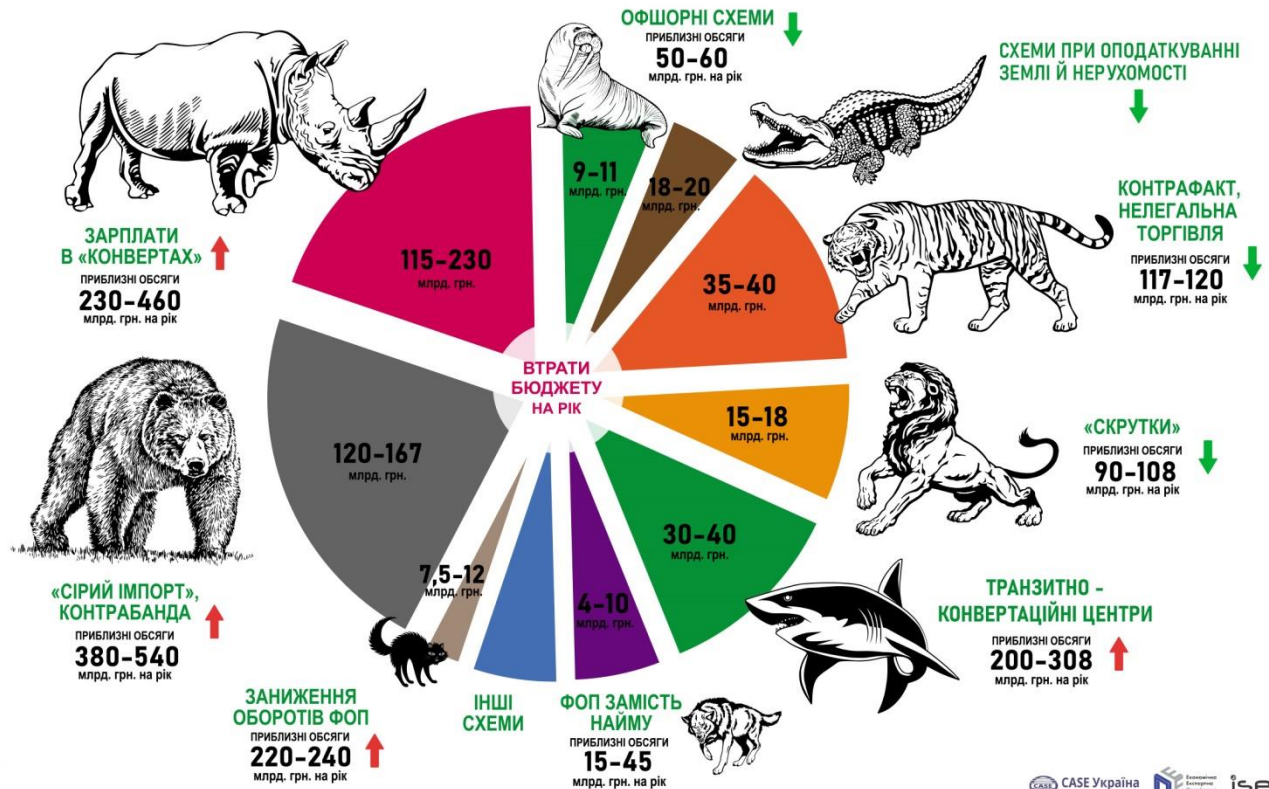
Таблиця 11. Порівняльний аналіз фінансового ефекту схем ухилення/уникнення оподаткування в Україні 2023 р.

(млрд на рік)

Схема	Податки (платежі), яких вона дає змогу уникати	Приблизні обсяги	Приблизні втрати бюджету	Примітки
порушення митних правил, контрабанда та корупція на кордоні	ПДВ+акцизи+ мита	380–540	120–167 (попередні дані, що буде уточнено)	стійке зростання втрат бюджету
офшорні схеми та BEPS	податок на прибуток (далі – ПП), податок на репатріацію	50–60	9–11	значне зменшення, зокрема внаслідок військових валютних обмежень та активного впровадження інструментів боротьби з BEPS, KIK, ТЦУ
контрафакт, нелегальна торгівля підакцизними товарами	ПП+ПДВ+ акцизи	117–120	35–40	позитивна динаміка
			зокрема: тютюнові вироби – 17–20 млрд грн нафтопродукти – 10–12 млрд грн алкоголь – 8 млрд грн	
конвертаційні та/або транзитні центри, податкові ями, «міскодинг», «дропи»	ПП+ПДВ+ ЄСВ+ПДФО+ військовий збір (далі – ВЗ)	200–308	30–60	зростання у 2022–2023 рр.

формування схемного податкового кредиту («скрутки»)	ПДВ	90–108	15–18	стримане зменшення
схеми з оподаткуванням землі та нерухомості	ПДФО+ПП+ ЄСВ+ВЗ		18–20	
Заробітні плати в конвертах	ЄСВ+ПДФО+ ВЗ	230–460	115–230	зростання
ССО – ФОП замість найму 3 група та «обготівлення»	ЄСВ+ПДФО	16–45	4–10	
ССО – заниження виручки – 1 та 2 групи	ЄП	220–240	7,5–12	зростання

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ РІЧНІ ОБСЯГИ І ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНИЙ БЮДЖЕТ УКРАЇНИ НАЙБІЛЬШИХ СХЕМ ТІНЬОВОЇ ЕКОНОМІКИ



За даними аналітичних центрів CASE-Україна, ЕЕП, ICET за 2023 рік

Дослідження здійснено фахівцями Інституту соціально-економічної трансформації CASE Україна та Економічної експертної платформи за підтримки Центру міжнародного приватного підприємництва (CIPE) та ICAP Єднання у межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ICAP Єднання у консорціумі з УНЦПД та ЦЕДЕМ завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку. Зміст дослідження не обов'язково відображає погляди CIPE, ICAP Єднання, погляди Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду США.

Центр міжнародного приватного підприємництва (CIPE) – це міжнародна організація, яка працює над зміцненням демократії та розбудовою конкурентних ринків у найскладніших умовах у світі. Працюючи разом з місцевими партнерами та завтрашніми лідерами, CIPE просуває голос бізнесу у формуванні політики, сприяє можливостям та розвиває стійку й інклюзивну економіку. До ключових сфер діяльності CIPE належать екосистеми підприємництва, демократичне правління, відстоювання інтересів підприємців, боротьба з корупцією та етика підприємництва.