



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 10 березня 2020 року № 5-4

м. Київ

Про розгляд Звіту про результати аналізу ефективності виконання державними органами повноважень в частині контролю за дотриманням вимог податкового та митного законодавства при наданні гуманітарної допомоги

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України "Про Рахункову палату" розглянуто Звіт про результати аналізу ефективності виконання державними органами повноважень в частині контролю за дотриманням вимог податкового та митного законодавства при наданні гуманітарної допомоги.

За підсумками розгляду Рахункова палата

В С Т А Н О В И Л А:

1. Міністерством соціальної політики України, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України (Державною податковою службою України), обласними та Київською міською державними адміністраціями протягом 2017–2018 років і січня – вересня 2019 року не забезпечено створення ефективної та дієвої системи контролю за дотриманням законодавства у сфері гуманітарної допомоги та податкового і митного законодавства при наданні цієї допомоги. Як наслідок, існували ризики ввезення в Україну як гуманітарної допомоги товарів для продажу без сплати до державного бюджету належних податків і зборів, а також нецільового використання такої допомоги.

1.1. За інформацією Держмитслужби, протягом 2017–2018 років і січня – вересня 2019 року в Україну ввезено **64,4 тис. тонн** гуманітарної допомоги (у 2017 році – 22,8 тис. тонн, 2018 році – 23,1 тис. тонн, січні – вересні 2019 року – 18,5 тис. тонн), з яких **48 відс. становив вживаний одяг.**

При цьому ДФС (ДПС) не забезпечено обліку ввезеної в Україну гуманітарної допомоги в грошовому виразі з урахуванням її митної вартості, сум податкових і митних пільг, застосованих суб'єктами господарювання при ввезенні та наданні гуманітарної допомоги, а також ефективного контролю за використанням цієї допомоги за цільовим призначенням. Як наслідок, оцінити вплив цих податкових і митних пільг на надходження до державного бюджету не є можливим.

1.2. Мінсоцполітики не забезпечено належного виконання повноважень, покладених законодавством у сфері гуманітарної допомоги. Зокрема, на час завершення аналізу не затверджено форм звітів і порядків їх заповнення, які згідно із законодавством мали подавати органи доходів і зборів, Національний банк України, отримувачі гуманітарної допомоги та її набувачі—юридичні особи, а також місцеві органи виконавчої влади. Як наслідок, повних і достовірних даних щодо обсягів, розподілу та цільового використання гуманітарної допомоги, яка надавалась іноземними та вітчизняними донорами, немає.

Мінсоцполітики не здійснювалось узагальнення відомостей про кількісні показники обсягів вантажів, коштів, в тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг, визнаних гуманітарною допомогою згідно з рішеннями Міністерства. Зазначене унеможливило здійснення аналізу з метою прийняття ефективних управлінських рішень та державного контролю у цій сфері, що створювало корупційні ризики під час визнання вантажів гуманітарною допомогою, а також ризики нецільового використання гуманітарної допомоги.

1.3. Встановлено непоодинокі випадки недотримання Мінсоцполітики, окремими місцевими органами виконавчої влади, а також створеними при них робочими групами з питань визнання гуманітарної допомоги, вимог законодавства при прийнятті рішень про визнання вантажів, коштів, робіт (послуг), легкових автомобілів гуманітарною допомогою. При цьому законодавство протягом періоду, який досліджувався, не передбачало обмежень щодо обсягів та номенклатури товарів (крім підакцизних товарів), які могли бути ввезені в Україну як гуманітарна допомога, а також граничних обсягів пільгового отримання гуманітарної допомоги одним отримувачем, що створювало умови для ухилення від оподаткування шляхом ввезення як гуманітарної допомоги товарів для подальшого продажу без сплати податків і зборів.

1.4. Внаслідок неналежної координації дій заходи контролю, які проводились ДФС (ДПС) і її територіальними органами, правоохоронними органами, Мінсоцполітики, місцевими органами виконавчої влади, були безсистемними та неефективними.

2. Нормативно-правові акти, що регулювали протягом 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року питання отримання, надання, оформлення, розподілу та контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги, були недосконалими та неузгодженими.

2.1. Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики, Мінфіном, НБУ не забезпечено у повному обсязі розробки нормативно-правових актів, передбачених Законом України від 22.10.1999 № 1192 "Про гуманітарну допомогу" (далі – Закон № 1192), Порядком використання гуманітарної допомоги у вигляді коштів в іноземній валюті з рахунків в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 22.03.2000 № 542 (далі – Порядок № 542), і Порядком взаємодії центральних і місцевих органів виконавчої влади та Національного банку щодо реалізації Закону України "Про гуманітарну допомогу", затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.2013 № 241 (далі – Порядок № 241), зокрема:

2.1.1. Кабінетом Міністрів України, Мінсоцполітики не виконано вимог частини другої статті 5 Закону № 1192 щодо встановлення порядку визнання гуманітарною допомогою вантажів вагою до 3 тонн. Як наслідок, існують ризики зловживань під час здійснення процедури визнання цих вантажів гуманітарною допомогою, зокрема поділу отримувачами вантажів гуманітарної допомоги. Так, під час аналізу встановлені непоодинокі випадки надходження до державних адміністрацій протягом одного календарного місяця і навіть одного дня декількох заявок від одного отримувача про визнання гуманітарною допомогою ідентичних вантажів до 3 тонн, що надавались одним донором, які в загальній сумі перевищували встановлений Законом № 1192 граничний обсяг вантажів, щодо яких приймаються рішення державними адміністраціями. Таким чином, **внаслідок поділу гуманітарної допомоги на вантажі вагою до 3 тонн отримувачі зверталися для визнання цих вантажів гуманітарною допомогою не до Мінсоцполітики, а до відповідної державної адміністрації;**

2.1.2. НБУ не забезпечено виконання вимог частини п'ятої статті 7 і пункту 6 статті 15 Закону № 1192 щодо затвердження Порядку надходження гуманітарної допомоги на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги в Україні;

2.1.3. Мінфіном не виконано вимоги частини четвертої статті 8 Закону № 1192 щодо затвердження Інструкції про першочергове безкоштовне спрощене декларування гуманітарної допомоги;

2.1.4. Мінсоцполітики не забезпечено розроблення та затвердження:
– **форм звітів, передбачених частинами третьою і п'ятою статті 11 Закону № 1192, та порядків їх заповнення, а саме:**

звітів, які щомісячно мають складатись органами доходів і зборів та філіями (територіальними управліннями) Національного банку України про митне оформлення вантажів з гуманітарною допомогою та про надходження на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги коштів в іноземній валюті відповідно;

звітів про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги, які отримувачі і набувачі гуманітарної допомоги (юридичні особи) щомісячно в установленому порядку мають подавати до відповідного спеціально уповноваженого державного органу з питань гуманітарної допомоги.

При цьому статтею 11 Закону № 1192 чітко не визначено, до якого спеціально уповноваженого державного органу з питань гуманітарної допомоги мають подаватись звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги, що ускладнює контроль за розподілом та використанням цієї допомоги у разі подання отримувачами та набувачами (юридичними особами) звітів протягом року до різних органів: до Мінсоцполітики, обласних та Київської міської державних адміністрацій. Крім того, Законом № 1192 до переліку повноважень спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги не віднесено повноваження в частині здійснення контролю за поданням цих звітів;

– **форми звіту про цільове використання гуманітарної допомоги у вигляді іноземної валюти, який згідно з абзацом першим пункту 7**

Порядку № 542 отримувач після повного використання гуманітарної допомоги в іноземній валюті зобов'язаний протягом п'яти робочих днів подати Мінсоцполітики та територіальному органу Міндоходів за своїм місцезнаходженням;

– **форми зведеного звіту у розрізі отримувачів гуманітарної допомоги відповідного регіону**, який згідно із пунктом 11 Порядку № 241 має подаватись щомісяця місцевими органами виконавчої влади до Мінсоцполітики.

2.2. Аналізом встановлено низку неузгодженостей між положеннями **нормативно-правових актів, які регулюють питання гуманітарної допомоги**, що ускладнює здійснення належного державного контролю за обґрунтованістю застосування податкових і митних пільг при ввезенні вантажів гуманітарної допомоги, зокрема:

– частина перша статті 287 Митного кодексу України, згідно з якою при ввезенні (пересиланні) на митну територію України товари, визначені відповідно до Закону № 1192 **Комісією з питань гуманітарної допомоги при Кабінеті Міністрів України** як гуманітарна допомога, звільняються від оподаткування ввізним митом, не узгоджена із Законом № 1192 (у редакції Закону України від 16.10.2012 № 5463 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів"), згідно з яким з 02.12.2012 ця Комісія не діє, а її повноваження передані до **центрального органу виконавчої влади** (далі – ЦООВ), що реалізує державну політику у сфері соціального захисту населення;

– відповідно до частини п'ятої статті 8 Закону № 1192 строк перебування вантажів гуманітарної допомоги під митним контролем без митного оформлення **встановлюється Кабінетом Міністрів України**, що не узгоджується зі статтею 204 Митного кодексу України, якою **визначено строки тимчасового зберігання товарів під митним контролем**;

– положення абзацу дев'ятого статті 1 Закону № 1192, згідно з яким до отримувачів гуманітарної допомоги відносяться **Товариство Червоного Хреста України та його обласні організації**, не узгоджується зі статтями 5 і 18 Закону України від 28.11.2002 № 330 "Про Товариство Червоного Хреста України" (далі – Закон № 330): **Товариство створює свої місцеві організації**, при цьому товари та матеріальні цінності, які надходять, у тому числі і з-за кордону, **Товариству, його органам та місцевим організаціям** як гуманітарна чи добродійна допомога, тобто без мети одержання прибутку, розподіляються і використовуються **Товариством, його органами та місцевими організаціями** виключно безоплатно для виконання статутних завдань Товариства;

– **перелік підакцизних товарів, які відносяться до гуманітарної допомоги**, визначений статтею 6 Закону № 1192, **не відповідає переліку підакцизних товарів**, які згідно із підпунктом 213.3.9 пункту 213.3 статті 213 Податкового кодексу України **звільняються від оподаткування акцизним податком при ввезенні їх на митну територію України як гуманітарної допомоги**, наданої відповідно до норм Закону № 1192;

– пункт 7 Порядку митного оформлення вантажів гуманітарної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 22.03.2000 № 544

(далі – Порядок № 544), містить **посилання на статтю 14 Закону № 1192, яка вилучена** згідно із Законом України від 16.07.2015 № 640 "Про внесення змін до Закону України "Про гуманітарну допомогу" щодо оперативності прийняття рішень" (далі – Закон № 640), **що набрав чинності з 06.09.2015;**

– пункт 3 Порядку вивезення за межі України або знищення неякісних та непридатних до споживання товарів (предметів) гуманітарної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2000 № 728 (далі – Порядок № 728), та пункти 1 і 10 Порядку № 241 **не відповідають статті 319 Митного кодексу України в частині проведення заходів офіційного контролю** товарів (предметів), що ввозяться на митну територію України;

– у **Порядку № 241:**

пункт 9 передбачає, що подані заявниками **документи щодо визнання вантажів (товарів), коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою зберігаються** в органі, який прийняв рішення, **протягом двох років** з дати прийняття. Водночас згідно з пунктом 102.1 статті 102 Податкового кодексу України **строк давності становить 1095 днів (три роки)**, а отже, існують **ризики неотримання необхідних документів контролюючими органами під час проведення перевірок з питань надання та цільового використання гуманітарної допомоги отримувачами і набувачами;**

до визначеного у пункті 1 переліку ЦОВВ, що здійснюють взаємодію щодо реалізації Закону № 1192, в тому числі в частині проведення процедури погодження та прийняття рішень щодо визнання вантажів (товарів), коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою, не включено Національної поліції, що не відповідає статті 4 Закону № 1192;

на спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги не покладено зобов'язання вносити до Єдиного державного інформаційного вебпорталу "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" (далі – ЄДП "Єдине вікно для міжнародної торгівлі") у формі електронного документа, засвідченого електронним цифровим підписом, **рішення про визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою** в день прийняття такого рішення, як це передбачено частиною шостою статті 5 Закону № 1192;

вживаються терміни "інваліди", "діти-інваліди", що не відповідає нормам Закону України від 21.03.1991 № 875 "Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні";

– посилання у пункті 2 Порядку реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 № 39 (далі – Порядок № 39), на абзац п'ятий статті 1 Закону № 1192 потребує нормативного врегулювання: згідно із Законом України від 06.09.2018 № 2530 "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму "єдиного вікна" та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України" (далі – Закон № 2530) статтю 1 Закону № 1192 доповнено абзацом п'ятим і, відповідно, абзац п'ятий слід вважати абзацом шостим.

2.3. Порядком бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги, затвердженим наказом Мінфіну від 14.12.1999 № 298, зареєстрованим у Мін'юсті 27.12.1999 за № 915/4208 (далі – Порядок № 298), **не встановлено**

вичерпного переліку документів, на підставі яких має оформлюватись видача гуманітарної допомоги набувачам для бухгалтерського обліку, що не сприяє дієвому контролю за використанням гуманітарної допомоги за цільовим призначенням.

2.4. Порядком № 39, а також організаційно-розпорядчими документами Мінсоцполітики **не визначено порядку ведення Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги** (далі – Реєстр отримувачів). Як наслідок, встановлено випадки внесення до Реєстру отримувачів за однакових умов різних змін відповідно до прийнятих рішень або невнесення взагалі.

2.5. У зв'язку з проведенням адміністративних реформ потребують узгодження із законодавством: Порядок надання Україною гуманітарної допомоги, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.02.2001 № 161, у частині посилання на Міністерство доходів і зборів, Порядки № 542 і № 728 у частині посилання на Міндоходів і територіальні органи Міндоходів, Порядок № 39 у частині посилання на ДФС, Порядок № 241 у частині посилання на ДФС та її територіальні органи.

3. Мінсоцполітики протягом 2017–2018 років і січня – вересня 2019 року не забезпечено належного виконання повноважень, покладених законодавством з питань гуманітарної допомоги, та ефективного державного контролю у цій сфері.

3.1. Ведення Реєстру отримувачів здійснювалось з недотриманням вимог Порядку № 39. Зокрема, встановлено випадки:

– невнесення до Реєстру отримувачів змін відповідно до прийнятих Мінсоцполітики рішень. Так, станом на 25.10.2019 з Реєстру отримувачів не виключено відповідно до наказу Мінсоцполітики від 04.02.2016 № 74 Благодійної організації "Благодійний фонд "Відродження Української Духовності" (номер з Реєстру отримувачів 792). Необхідні зміни до Реєстру отримувачів внесені лише 29.11.2019 під час проведення Рахунковою палатою контрольного заходу;

– порушення вимог пункту 7 Порядку № 39, а саме: отримувача Благодійну організацію "Благодійний фонд "Благо поруч" (номер з Реєстру отримувачів 1336) виключено з Реєстру отримувачів згідно з наказом Мінсоцполітики від 11.01.2019 № 41 і **повторно включено** за тим же реєстраційним номером наказом Мінсоцполітики від 13.03.2019 № 377, тобто **через 2 місяці**. При цьому інформація про виключення цієї організації з Реєстру отримувачів не вносились;

– недотримання вимог пункту 6 Порядку № 39 в частині внесення інформації про отримувачів гуманітарної допомоги до Реєстру отримувачів. Зокрема, у Комунального некомерційного підприємства "Зміївська центральна районна лікарня" Зміївської районної ради Харківської області не зазначено коду ЄДРПОУ (номер з Реєстру отримувачів 1368), у 177 отримувачів – номерів телефонів.

Крім того, за результатами аналізу, проведеного в ГУ ДПС у Київській області, **виявлено три юридичні особи, які припинили діяльність і були виключені з ЄДРПОУ та зняті з обліку в ГУ ДФС у Київській області, при цьому на час завершення аналізу зміни до Реєстру отримувачів Мінсоцполітики не внесені.**

Відповідно до пункту 6 Порядку № 39 у разі внесення змін до відомостей про юридичну особу, яка є отримувачем гуманітарної допомоги,

що містяться в ЄДРПОУ, отримувачі гуманітарної допомоги зобов'язані протягом десяти календарних днів повідомити про це Мінсоцполітики для внесення змін до Реєстру отримувачів, проте законодавством не передбачено відповідальності отримувачів за неподання або несвоєчасне подання Мінсоцполітики такої інформації. Незважаючи на недосконалість законодавства з питань реєстрації отримувачів гуманітарної допомоги, Мінсоцполітики не забезпечувалось розроблення проєктів нормативно-правових актів для усунення цих прогалин. Як наслідок, Реєстр отримувачів містив неповну та/або недостовірну інформацію про окремих отримувачів.

3.2. Мінсоцполітики та створеною при ньому Робочою групою з питань гуманітарної допомоги при прийнятті рішень про визнання вантажів гуманітарною допомогою не приділялась належна увага вивченню поданих отримувачами цих вантажів документів щодо обґрунтувань потреби набувачів у гуманітарній допомозі, зокрема щодо обсягів та номенклатури товарів (насамперед, коли набувачами речей особистого вжитку були юридичні особи). Встановлено, що згідно з планами розподілу окремих отримувачів набувачами визначались сільські ради, які систематично (від 2 до 8 разів за I квартал 2019 року) отримували значну кількість гуманітарних вантажів (вживані одяг та взуття), в окремих випадках одночасно від декількох отримувачів. При цьому населення цих сіл було нечисленним, зокрема, сільські ради отримували по 30–40 кг вживаного одягу та взуття протягом кварталу на кожного мешканця. Переважно плани розподілу гуманітарної допомоги не містили відомостей про набувачів–фізичних осіб, які мали бути кінцевими споживачами цих гуманітарних вантажів, а отже, існували ризики нецільового використання гуманітарної допомоги.

Крім того, виявлено непоодинокі випадки ввезення релігійними організаціями визнаних Мінсоцполітики гуманітарною допомогою вантажів без зазначення переліків безпосередніх набувачів цієї допомоги для проведення релігійно-просвітницьких заходів, агітаційної роботи серед населення України та окремих релігійних свят (релігійна література, предмети для проведення релігійних обрядів тощо).

Також Мінсоцполітики без зазначення Міжнародним благодійним фондом "Альянс громадського здоров'я" (м. Київ) в планах розподілу переліків безпосередніх набувачів гуманітарної допомоги з квітня 2018 року по вересень 2019 року визнано гуманітарною допомогою понад 39,7 млн шт. чоловічих презервативів та 14,2 млн шт. лубрикантів (гель-змазка) на водній основі для місцевого застосування. При цьому згідно із Законом № 1192 гуманітарна допомога – це цільова адресна безоплатна допомога, набувачами якої є фізичні та юридичні особи, які її потребують і яким вона безпосередньо надається. Через відсутність переліків кінцевих набувачів проконтролювати цільове використання цієї гуманітарної допомоги неможливо.

Ні Мінсоцполітики, ні ЦООВ, представники яких включені до Робочої групи з питань гуманітарної допомоги при Мінсоцполітики, не надано пояснень щодо обґрунтувань, які брались до уваги при прийнятті рішень про визнання гуманітарною допомогою зазначених вище вантажів.

3.3. Мінсоцполітики не забезпечено належного контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої влади щодо виконання ними повноважень,

наданих згідно із Законом № 1192 та іншими нормативно-правовими актами з питань гуманітарної допомоги. Зокрема, встановлено випадки недотримання перевіреними ОДА вимог:

– пункту 6 Порядку № 241 в частині погодження рішень про визнання вантажів гуманітарною допомогою з відповідними територіальними органами ЦОВВ. Так, до складу робочої групи Донецької ОДА з визнання гуманітарною допомогою вантажів вагою до 3 тонн та легкових автомобілів для осіб з інвалідністю не включено представників ГУ ДФС (ДПС) у Донецькій області. Водночас через неухвалення Донецькою ОДА управлінських рішень щодо укомплектування та актуалізації складу, комісія з розподілу гуманітарної допомоги та зазначена робоча група на час проведення аналізу фактично не функціонували.

Під час проведення аналізу в Одеській ОДА встановлено, що протягом 2017–2018 років та 9 місяців 2019 року представники Одеської митниці ДФС брали участь лише у 5 із 13 засідань робочої групи з питань гуманітарної допомоги;

– законодавства при прийнятті рішень про визнання гуманітарною допомогою вантажів до 3 тонн. Зокрема, робочою групою з питань гуманітарної допомоги при Волинській ОДА визнано гуманітарною допомогою вантажі з недотриманням вимог пункту 1 Переліку документів, які подаються для визнання вантажів (товарів), коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою, затвердженого наказом Мінсоцполітики від 06.04.2017 № 573 (у довідках про стан і якість вантажів не визначено ступеня (відсотка) їх зносу, а також вантажі без довідок про терміни (строки) придатності), у 19 випадках (загальна вага 13,4 тонни) та пункту 5 цього Переліку (подано документи іноземною мовою без перекладу державною) – у 9 випадках (загальна вага 19,8 тонни).

Рішенням Харківської ОДА від 24.01.2018 № 37 визнано гуманітарною допомогою, зокрема, різдвяні подарунки у кількості 450 штук загальною вагою 1 760 кг, до яких входила плитка шоколаду вагою 0,35 кг, що не відповідало вимогам частини третьої статті 6 Закону № 1192 щодо терміну отримання такої допомоги;

– Закону № 1192 та Порядку забезпечення осіб з інвалідністю автомобілями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 19.07.2006 № 999 (далі – Порядку № 999), при обліку та реєстрації легкових автомобілів, отриманих як гуманітарна допомога. Так, у Київській ОДА встановлено випадки порушення вимог пункту 12 Порядку № 999, зокрема: у 23 свідоцтвах про реєстрацію транспортного засобу немає позначки про видачу автомобіля департаментом соціального захисту населення; у техпаспортах машин 8 осіб з інвалідністю, які передавали право керування членам сім'ї, немає позначки про передачу такого права та строк, на який воно передається з дозволу департаменту соціального захисту населення. Як наслідок, встановити особу, яка фактично використовувала автомобіль, отриманий як гуманітарна допомога, не є можливим.

В Одеській ОДА встановлено 12 випадків передачі автомобілів у власність з терміном користування понад 10 років та перереєстрації у зв'язку зі смертю особи з інвалідністю без прийняття ОДА відповідних рішень, що є порушенням вимог статті 11¹ Закону № 1192.

3.4. Встановлено, що **Мінсополітики**, а також **Закарпатською і Київською ОДА** не забезпечено дотримання вимог статті 5 Закону № 1192 і Порядку № 241 щодо термінів направлення прийнятих ними рішень про визнання вантажів гуманітарною допомогою до відповідних державних органів. При цьому Мінсоцполітики не застосовувались передбачені статтею 12 Закону № 1192 заходи впливу до посадових осіб Міністерства і вказаних ОДА.

3.5. Внаслідок незатвердження Мінсоцполітики форми зведеного звіту у розрізі отримувачів гуманітарної допомоги відповідного регіону та порядку його заповнення **встановлені непоодинокі випадки неподання (або подання їх у довільній формі) місцевими органами виконавчої влади таких зведених звітів до Міністерства**. Зокрема, протягом періоду, що досліджувався, до Мінсоцполітики не подавались зведені звіти **Волинською, Івано-Франківською, Київською, Львівською, Одеською, Тернопільською та Чернігівською ОДА**.

У зведених звітах **Миколаївської, Дніпропетровської та Кіровоградської ОДА** не зазначені адреси **набувачів гуманітарної допомоги—фізичних осіб**, а отже, перевірити фактичне отримання гуманітарної допомоги цими набувачами неможливо, що створює ризики нецільового використання такої допомоги.

Водночас дані зведених звітів, надісланих до Мінсоцполітики обласними та Київською міською державними адміністраціями, Міністерством не узагальнювались та не аналізувались, контроль за своєчасністю їх подання не здійснювався.

3.6. Мінсоцполітики не володіє інформацією про фактично отриману гуманітарну допомогу в іноземній валюті. Встановлено, що філіями (територіальними управліннями) НБУ не подавались до Мінсоцполітики звіти про надходження на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги коштів в іноземній валюті. При цьому Мінсоцполітики не зверталось до НБУ щодо виконання вимог статті 11 Закону № 1192 в частині складання та подання цих звітів.

За інформацією Мінсоцполітики, протягом 2017–2018 років та січня – вересня 2019 року Робочою групою з питань гуманітарної допомоги при Мінсоцполітики визнано гуманітарною допомогою кошти в сумі **9,4 млн євро, 7,1 млн японських єн, 0,4 млн канадських доларів і 0,01 млн польських злотих**, що в перерахунку в гривні в рази менше, ніж надходження гуманітарної допомоги в іноземній валюті згідно з інформацією НБУ. Так, на запит Рахункової палати НБУ повідомив, що у 2017–2018 роках і I кварталі 2019 року надходження гуманітарної допомоги в іноземній валюті у перерахунку в гривні загалом становили понад **11,8 млрд гривень**. З 01.04.2019 облік гуманітарної допомоги в іноземній валюті вівся НБУ разом з благодійною допомогою та грантами.

НБУ, посилаючись на норми статті 60 Закону України від 07.12.2000 № 2121 "Про банки і банківську діяльність", не надав Рахунковій палаті інформації щодо переліку отримувачів гуманітарної допомоги в іноземній валюті та обсягів цієї допомоги, а отже, **встановити причини суттєвих розбіжностей між даними Мінсоцполітики про визнання коштів в іноземній валюті гуманітарною допомогою та даними НБУ про їх фактичне надходження неможливо**.

3.7. Мінсоцполітики та місцевими органами виконавчої влади **не забезпечено внесення до ЄДП "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" рішень про визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою**, що передбачено статтею 5 Закону № 1192. За інформацією Мінсоцполітики, Міністерство не має **можливості формувати та подавати дані до ЄДП "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" у формі XML-файлів, як запропоновано ДФС**. Мінсоцполітики підтримало пропозицію ДФС щодо забезпечення обміну інформацією після розробки відповідного програмного забезпечення, обговорення якого на час проведення аналізу ще тривало.

4. ДФС (ДПС) та її територіальними органами не забезпечено протягом 2017–2018 років та січня – вересня 2019 року якісного та дієвого контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги.

4.1. Здійснення контролю за отриманням та цільовим використанням гуманітарної допомоги в ДФС було розпорошено між структурними підрозділами та не визначено підрозділу, який би узагальнював отриману інформацію і забезпечував координацію роботи. Як наслідок, такий **контроль був безсистемним та неефективним**.

У ДПС на час проведення аналізу організаційно–розпорядчих документів щодо визначення функціональних повноважень структурних підрозділів **не затверджено**.

4.2. Митницями ДФС **не забезпечено належного контролю за дотриманням законодавства при ввезенні на митну територію України вантажів гуманітарної допомоги, зокрема:**

– встановлено чотири випадки надання митницями ДФС дозволу на ввезення гуманітарної допомоги особам, не внесеним до Реєстру отримувачів, що є **порушенням вимог пункту 2 Порядку № 544**, а також випадок надання дозволу на ввезення гуманітарної допомоги з простроченим терміном придатності на дату перетинання митного кордону України;

– за даними митної статистики неможливо встановити вартісні показники обсягів імпорту гуманітарної допомоги, оскільки Порядком заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженим наказом Мінфіну від 30.05.2012 № 651, зареєстрованим у Мін'юсті 14.08.2012 за № 1372/21684 (далі – Порядок № 651), **не передбачено заповнення граф щодо визначення митної вартості товарів при декларуванні гуманітарної допомоги**. Таким чином, у разі встановлення територіальними органами ДФС (ДПС) за результатами перевірок випадків нецільового використання отримувачами гуманітарної допомоги, ці органи **не мали законних підстав для донарахування податкових зобов'язань з митних платежів**, крім випадків, коли окремі отримувачі самостійно задекларували митну вартість гуманітарної допомоги;

– облік умовно нарахованих митних платежів (ПДВ, акцизного податку та мита) при митному оформленні вантажів гуманітарної допомоги митницями не вівся та в автоматизованій системі митних органів "Інспектор" не відображався.

4.3. У **порушення вимог пункту 30.7 статті 30 Податкового кодексу України ДФС (ДПС) не забезпечено обліку сум пільг з ПДВ, акцизного податку та ввізного мита, які застосовувались суб'єктами ЗЕД при ввезенні на територію України гуманітарної допомоги**. Як наслідок, ДФС (ДПС) не володіє **інформацією про обсяги цих пільг**. ДФС (ДПС) не включено до

довідників податкових пільг, що є втратами доходів бюджету, та довідників інших податкових пільг пільгу з ПДВ щодо звільнення від оподаткування при ввезенні на митну територію України майна як гуманітарної допомоги, що передбачена абзацом четвертим пункту 197.11 статті 197 Податкового кодексу України, і, **відповідно, ця пільга не має коду**. Як наслідок, суб'єкти господарювання не звітували до територіальних органів ДФС (ДПС) про використання такої пільги.

За даними ДПС платниками податків протягом 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року не декларувалась пільга щодо звільнення від оподаткування операцій з ввезення гуманітарної допомоги акцизним податком (код пільги 14030028). Водночас за даними Держмитслужби протягом вказаного періоду в Україну ввезено як гуманітарну допомогу **791 автомобіль**, які є підакцизними товарами, а умовно нарахований акцизний податок за даними митних декларацій окремих отримувачів гуманітарної допомоги, які за власною ініціативою заповнювали графи щодо визначення її митної вартості, становив **2,2 млн гривень**.

4.4. ДФС (ДПС) не володіє повними даними щодо отриманих неприбутковими організаціями протягом 2017–2018 років і 9 місяців 2019 року доходів у вигляді гуманітарної допомоги та їх використання за цільовим призначенням. Декларування платниками податків обсягів доходів у вигляді гуманітарної допомоги передбачено лише у звіті про використання доходів (прибутків) неприбуткових організацій, у податкових деклараціях з податку на прибуток підприємств і ПДВ такі дані не відображаються. Зазначене зумовило відсутність у ДФС (ДПС) повної та достовірної інформації щодо кількості платників податків, які отримували від іноземних і вітчизняних донорів доходи у вигляді гуманітарної допомоги, а також обсягів такої допомоги.

Так, аналізом встановлено, що 188 суб'єктів ЗЕД у 2017 році та 152 у 2018 році, які здійснили імпорт гуманітарної допомоги, не звітували до територіальних органів ДФС (ДПС) про суми отриманого доходу у вигляді гуманітарної допомоги, оскільки подавали декларації на прибуток підприємств, де не передбачені ці показники, або взагалі не подавали звітності.

Водночас за даними звіту про використання доходів (прибутків) неприбуткових організацій неможливо встановити, що вказані доходи отримано неприбутковими організаціями як отримувачами гуманітарної допомоги та/або як набувачами.

4.5. ДФС (ДПС) не забезпечено якісного проведення податковими органами камеральних перевірок звітів про використання доходів (прибутків) неприбуткових організацій. Аналізом встановлено численні технічні помилки у поданих до територіальних органів ДФС (ДПС) неприбутковими організаціями звітах, що суттєво вплинуло на загальні показники в частині доходів та видатків у вигляді гуманітарної допомоги.

Територіальними органами ДФС (ДПС) не здійснювались звірки показників, вказаних у податкових деклараціях (звітах) отримувачів гуманітарної допомоги та набувачів–юридичних осіб, яким ця допомога розподілялась, а отже, існували ризики нецільового використання гуманітарної допомоги. Так, Рахунковою палатою встановлено, що громадська

організація Центр зі сприяння в поширенні соціальних програм в галузі охорони здоров'я "Рівне право на життя" звітувала у 2018 році про передачу гуманітарної допомоги вартістю **111,1 млн грн** до Благодійної організації "Благодійний фонд "Буду жити", яка у звіті про використання доходів (прибутків) неприбуткових організацій відобразила отримання лише **70 млн грн**, що на **41,1 млн грн менше**, а отже, існували ризики необгрунтованого застосування пільг з ПДВ та мита при ввезенні цих товарів на митну територію України.

4.6. Територіальними органами ДФС (ДПС) майже не проводились контрольні-перевірочні заходи в отримувачів та набувачів-юридичних осіб щодо цільового використання гуманітарної допомоги. Контроль за цільовим використанням гуманітарної допомоги в ДФС здійснювався тільки під час документальних перевірок. Незважаючи на подані митницями пропозиції щодо включення до планів-графіків проведення планових документальних перевірок на 2017–2019 роки отримувачів гуманітарної допомоги, такі перевірки не планувались.

За результатами 28 документальних позапланових перевірок 19 суб'єктам господарювання територіальними органами ДФС (ДПС) донараховано та узгоджено 14,7 млн грн грошових зобов'язань, з яких не сплачено до бюджету 12,4 млн грн, або 84,8 відс. загальних донарахувань.

За підсумками обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. Звіт про результати аналізу ефективності виконання державними органами повноважень в частині контролю за дотриманням вимог податкового та митного законодавства при наданні гуманітарної допомоги затвердити.

2. Поінформувати Верховну Раду України про результати аналізу ефективності виконання державними органами повноважень в частині контролю за дотриманням вимог податкового та митного законодавства при наданні гуманітарної допомоги.

3. Рішення Рахункової палати про результати аналізу ефективності виконання державними органами повноважень в частині контролю за дотриманням вимог податкового та митного законодавства при наданні гуманітарної допомоги надіслати Президентові України у порядку інформування.

4. Відомості про результати аналізу у формі рішення Рахункової палати надіслати Кабінетові Міністрів України та рекомендувати:

4.1) розглянути на засіданні (із залученням керівників ДПС, Держмитслужби, голів обласних та Київської міської державних адміністрацій) питання стану забезпечення державного контролю за надходженням в Україну гуманітарної допомоги та її цільовим використанням, недопущення ухилення від оподаткування шляхом ввезення як гуманітарної допомоги товарів для продажу та вжити заходів для вирішення проблем у цій сфері;

4.2.) доручити **Мінсоцполітики, Мінфіну, ДПС, Держмитслужбі:**

4.2.1) розробити та внести на розгляд Кабінетові Міністрів України проекти нормативно-правових актів, якими передбачити:

– встановлення порядку визнання гуманітарною допомогою вантажів вагою до 3 тонн відповідно до вимог частини другої статті 5 Закону № 1192;

– внесення змін до Закону № 1192, якими чітко визначити функції спеціально уповноважених державних органів з питань гуманітарної допомоги і механізми їх реалізації, запровадити відповідальність отримувачів гуманітарної допомоги і її набувачів–юридичних осіб за неподання, несвоєчасне подання або подання із недостовірними даними звітів, передбачених цим Законом, а також узгодження норм Закону № 1192 з чинним законодавством, зокрема в частині строку перебування вантажів гуманітарної допомоги під митним контролем без митного оформлення, віднесення до отримувачів гуманітарної допомоги місцевих організацій Товариства Червоного Хреста України тощо;

– внесення змін до Порядку № 241, зокрема:

доповнити визначений у пункті 1 перелік ЦОВВ, які здійснюють взаємодію щодо реалізації Закону № 1192, Національною поліцією;

у пункті 9 передбачити збільшення згідно із нормами Податкового кодексу України строків зберігання поданих заявниками документів щодо визнання вантажів (товарів), коштів, у тому числі в іноземній валюті, виконаних робіт, наданих послуг гуманітарною допомогою в органі, який прийняв відповідне рішення, до 1095 днів;

зобов'язати спеціально уповноважені державні органи з питань гуманітарної допомоги вносити до ЄДП "Єдине вікно для міжнародної торгівлі" у формі електронного документа, засвідченого електронним цифровим підписом, рішення про визнання товарів (предметів) гуманітарною допомогою в день прийняття такого рішення;

узгодити зі статтею 319 Митного кодексу України у частині проведення заходів офіційного контролю товарів (предметів), що ввозяться на митну територію України, а також із Законом України від 21.03.1991 № 875 "Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні" в частині застосування термінів "особа з інвалідністю", "дитина з інвалідністю";

узгодити посилення на ДФС та її територіальні органи;

– виключення з пункту 7 Порядку № 544 посилення на статтю 14 Закону № 1192;

– внесення змін до пункту 3 Порядку № 728 з метою узгодження зі статтею 319 Митного кодексу України щодо проведення заходів офіційного контролю товарів (предметів), що ввозяться на митну територію України;

– внесення змін до пункту 2 Порядку № 39 щодо посилення на абзац п'ятий статті 1 Закону № 1192 замість абзацу шостого цієї статті;

– внесення змін до Порядку № 161 у частині посилення на Міністерство доходів і зборів, Порядків № 542 і № 728 у частині посилення на Міндоходів і територіальні органи Міндоходів, Порядку № 39 у частині посилення на ДФС;

4.2.2) розглянути питання про:

– встановлення обмежень щодо обсягів та номенклатури товарів, які можуть бути ввезені в Україну як гуманітарна допомога, а також граничних обсягів пільгового отримання гуманітарної допомоги одним отримувачем;

– виконання вимог пункту 6 статті 15 Закону № 1192 в частині затвердження Порядку надходження гуманітарної допомоги на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги в Україні та розроблення узгоджених пропозицій;

4.3) доручити:

4.3.1) **Мінфіну, Мінсоцполітики** забезпечити:

– підготовку пропозицій щодо узгодження норм Закону № 1192 та підпункту 213.3.9 пункту 213.3 статті 213 Податкового кодексу України в частині переліку підакцизних товарів, які можуть бути визнані гуманітарною допомогою та звільняються від оподаткування акцизним податком;

– розроблення і затвердження форми звіту про митне оформлення вантажів з гуманітарною допомогою;

4.3.2) **Мінфіну:**

– встановити відповідальних осіб та порушити дисциплінарне провадження за наведеними в Звіті фактами надання митницями ДФС (Держмитслужби) дозволів на ввезення гуманітарної допомоги особам, не внесеним до Реєстру отримувачів, і повідомити Рахункову палату про результати;

– забезпечити:

підготовку пропозицій про внесення змін до частини першої статті 287 Митного кодексу України щодо визначення органу, який приймає рішення про визнання товарів гуманітарною допомогою;

розроблення та затвердження Інструкції про першочергове безкоштовне спрощене декларування гуманітарної допомоги відповідно до частини четвертої статті 8 Закону № 1192;

внесення змін до Порядку № 298, якими передбачити вичерпний перелік документів, необхідних для оформлення передачі гуманітарної допомоги набувачам для бухгалтерського обліку.

5. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати **Міністерству соціальної політики України** та рекомендувати:

– розглянути результати аналізу та вжити заходів для усунення встановлених недоліків і порушень;

– встановити відповідальних осіб та порушити дисциплінарне провадження за наведеними в Звіті фактами невиконання та/або неналежного виконання посадовими особами Міністерства вимог законодавства у сфері надання гуманітарної допомоги і повідомити Рахункову палату про результати;

– забезпечити розроблення та затвердження:

форми зведеного звіту у розрізі отримувачів гуманітарної допомоги відповідного регіону та порядку його заповнення;

форми звіту про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги та порядку його заповнення і подання;

– забезпечити розроблення і затвердження, за погодженням з НБУ, форм звітів:

про надходження на рахунки в іноземній валюті отримувачів гуманітарної допомоги коштів в іноземній валюті;

про цільове використання гуманітарної допомоги у вигляді іноземної валюти та порядку його заповнення;

– підготувати пропозиції щодо запровадження відповідальності отримувачів гуманітарної допомоги за неподання або несвоєчасне подання Мінсоцполітики інформації щодо зміни відомостей про юридичну особу, яка є отримувачем гуманітарної допомоги, що містяться в ЄДРПОУ;

– пришвидшити доопрацювання та подання на розгляд Кабінетові Міністрів України проекту постанови Кабінету Міністрів України "Деякі

питання організації ведення Автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги";

- розробити та затвердити порядок ведення Реєстру отримувачів;
- посилити контроль за діяльністю місцевих органів виконавчої влади у сфері гуманітарної допомоги;
- забезпечити всебічне вивчення документів, поданих отримувачами гуманітарної допомоги, на предмет надання повної інформації про кінцевих набувачів та обґрунтувань щодо потреби в гуманітарній допомозі перед поданням на розгляд робочої групи при Мінсоцполітики.

6. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Державній податковій службі України та рекомендувати:

- розглянути результати аналізу та вжити заходів для усунення встановлених недоліків і порушень;

- забезпечити затвердження організаційно–розпорядчих документів щодо визначення функціональних повноважень структурних підрозділів у частині здійснення контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги;

- внести зміни до чинної редакції Довідника податкових пільг, що є втратами доходів бюджету, або Довідника інших податкових пільг щодо включення податкових пільг, встановлених абзацом четвертим пункту 197.11 статті 197 Податкового кодексу України, та забезпечити облік сум податкових пільг, застосованих суб'єктами господарювання, які здійснювали операції з гуманітарною допомогою;

- запровадити систематичний моніторинг та аналіз даних Реєстру отримувачів з метою забезпечення обліку включених до нього юридичних осіб відповідно до вимог податкового законодавства;

- запровадити проведення територіальними органами ДПС звірок даних звітності отримувачів гуманітарної допомоги та її набувачів–юридичних осіб з метою виявлення випадків необґрунтованого отримання податкових пільг та підготовки пропозицій до плану–графіка проведення документальних планових перевірок;

- посилити контроль за діяльністю неприбуткових організацій, які є отримувачами великих вантажів гуманітарної допомоги та не звітують або звітують несвоєчасно (та/або не в повному обсязі) про їх використання за цільовим призначенням;

- підготувати та надати Мінфіну пропозиції щодо внесення змін до:

форми додатка до Податкової декларації з податку на прибуток підприємств, затвердженої наказом Мінфіну від 20.10.2015 № 897, зареєстрованим у Мін'юсті 11.11.2015 за № 1415/27860, з метою відображення прибутку, що звільняється від оподаткування, а саме: сум коштів або товарів, виконаних робіт, наданих послуг, безоплатно перерахованих (переданих) протягом звітного (податкового) року неприбутковим організаціям, внесеним до Реєстру неприбуткових установ та організацій на дату такого перерахування коштів, передачі товарів, робіт, послуг, що не перевищує 4 відс. оподаткованого прибутку попереднього звітного року, а також виокремлення гуманітарної допомоги окремим рядком;

форми додатка до Податкової декларації з податку на додану вартість, затвердженої наказом Мінфіну від 28.01.2016 № 21 "Про затвердження форм та

Порядку заповнення і подання податкової звітності з податку на додану вартість", зареєстрованим у Мін'юсті 29.01.2016 за № 159/28289, з метою виокремлення зі складу благодійної допомоги окремим рядком сум гуманітарної допомоги;

наказу Мінфіну від 17.06.2016 № 553 "Про затвердження форми Звіту про використання доходів (прибутків) неприбуткових організацій", зареєстрованого в Мін'юсті 07.07.2016 за № 932/29062, в частині визначення детального порядку складання цих звітів.

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

– поліпшити ефективність проведення заходів митного контролю з метою недопущення ввезення на митну територію України як гуманітарної допомоги товарів для продажу;

– забезпечити постійний дієвий контроль за дотриманням імпортерами вимог митного законодавства щодо термінів та умов зберігання гуманітарної допомоги під митним контролем на митних складах, а також на складах отримувачів гуманітарної допомоги;

– підготувати та надати Мінфіну пропозиції щодо внесення змін до Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа, затвердженого наказом Мінфіну від 30.05.2012 № 651, зареєстрованим у Мін'юсті 14.08.2012 за № 1372/21684, з метою запровадження обов'язкового декларування митної вартості гуманітарної допомоги, яка ввозиться на митну територію України.

8. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати **Київській, Волинській, Одеській, Донецькій й Харківській ОДА** та рекомендувати:

– розглянути результати аналізу та вжити заходів для усунення встановлених недоліків і порушень;

– встановити відповідальних осіб та порушити дисциплінарні провадження за наведеними в Звіті фактами невиконання та/або неналежного виконання посадовими особами ОДА вимог законодавства у сфері надання гуманітарної допомоги і повідомити Рахункову палату про результати;

– забезпечити детальне вивчення документів, поданих отримувачами гуманітарної допомоги, на предмет визначення реальної потреби в цій допомозі, надання повного переліку кінцевих набувачів тощо;

– забезпечити належний контроль за повнотою і своєчасністю звітування отримувачами і набувачами гуманітарної допомоги у випадках, передбачених законодавством;

– забезпечити своєчасне подання до Мінсоцполітики зведених звітів у розрізі отримувачів гуманітарної допомоги відповідного регіону.

9. Оприлюднити рішення та Звіт на офіційному вебсайті Рахункової палати.

10. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Огня Ц. Г.

Голова Рахункової палати

В. В. Пацкан