

## АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

**2.3.1.** Недостатня прозорість та ефективність роботи митних органів, надмірний обсяг дискреційних повноважень у працівників митниці

Проблеми ефективного, прозорого та прогнозованого функціонування митних органів, його цифровізації та автоматизації, а також наявності корупціогенних факторів у законодавстві України з питань митної справи є предметом широкої уваги з боку як наукової, так і з боку експертної (фахової) та практичної спільноти<sup>1</sup>.

Публікації у цій сфері показують, що за різними даними втрати від прогалин у законодавстві, неефективності роботи митних органів та від контрабанди сягають понад 4-5 млрд доларів на рік<sup>2</sup>, що є досить значним показником, який надає змогу констатувати недостатню ефективність роботи митниці та необхідність її вдосконалення з урахуванням принципів, на яких ґрунтується Антикорупційна стратегія на 2021 – 2025 роки.

Найбільш вагомо зазначений показник обумовлюють такі проблеми і практики, характерні для діяльності митних органів.

**1. Наявність випадків безпідставного та необґрунтованого застосування працівниками митниці резервного методу визначення митної вартості.**

Питання обрання методу визначення митної вартості досить однозначно та детально врегульовано Митним кодексом України. Зважаючи на положення глави 9 цього нормативно-правового акта, передбачено 6 методів визначення митної вартості, з яких 1 – основний та 5 – другорядні. При цьому кожний наступний метод застосовується, якщо митна вартість товарів не може бути визначена шляхом застосування попереднього методу.

Резервний метод є останнім з-поміж передбачених законодавством методів, а тому відповідно до положень ч. 1 ст. 64 Митного кодексу може бути застосований лише у тому разі, якщо митна вартість товарів не може бути визначена шляхом послідовного використання інших методів.

При цьому досить часто трапляються випадки, коли у разі неможливості застосування основного методу визначення митної вартості митні органи при прийнятті рішень про

<sup>1</sup> Див., зокрема, Протидія корупції в митних органах ДФС / Н.О. Коваль // Lex Portus: юрид. наук. журн. / редкол. : С.В. Ківалов (голов. ред. ради), Б.А. Кормич (голов. ред.), І.В. Сафін (заст. голов. ред.), Т.В. Аверочкіна (наук. ред., відп. секр.) [та ін.] ; НУ «ОЮА», ГО «МА Святий Миколай». – Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2017. - № 6. – С. 93-104. Режим доступу: [https://lexportus.net.ua/vipusk-6-2017/koval\\_n\\_o\\_prottydija\\_koruptsii\\_v\\_mytnykh\\_organakh\\_dfs.pdf](https://lexportus.net.ua/vipusk-6-2017/koval_n_o_prottydija_koruptsii_v_mytnykh_organakh_dfs.pdf); Українська митниця vs контрабанда: бій з тінню? Публікація ТОВ «Міжнародний центр перспективних досліджень». 2021 р. Режим доступу: <https://icps.com.ua/ukrayinska-mytnytsya-vs-kontrabanda-biy-z-tinnyu/>; Ефективні способи протидії «сірому» імпорту в Україні. І. Томаров. 2019 р. Режим доступу: [https://vkr.ua/publication/efektivni\\_sposobi\\_protidii\\_siromu\\_importu\\_likarskikh\\_zasobiv\\_v\\_ukraini](https://vkr.ua/publication/efektivni_sposobi_protidii_siromu_importu_likarskikh_zasobiv_v_ukraini); Митниця майбутнього: без митників і за 5 хвилин. Публікація у газеті «Економічна правда». Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/05/29/625356/>.

<sup>2</sup> Див. у цьому контексті Українська митниця vs контрабанда: бій з тінню? Публікація ТОВ «Міжнародний центр перспективних досліджень». 2021 р. Режим доступу: <https://icps.com.ua/ukrayinska-mytnytsya-vs-kontrabanda-biy-z-tinnyu/>.

корегування митної вартості застосовують одразу резервний метод без належних на те підстав<sup>3</sup>.

Це містить у собі певний ризик, пов'язаний із тим, що на відміну від інших методів визначення митної вартості правила застосування резервного методу згідно із ст. 64 МК не є жорсткими, залишаючи можливість гнучкого використання різних способів, які не суперечать законам України і є сумісними з відповідними принципами і положеннями Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ). За таких умов трапляються випадки, коли визначена митним органом митна вартість за результатами застосування резервних методів є недостатньо обґрунтованою та переконливою, що створює низку обтяжень для суб'єктів господарювання<sup>4</sup>, на яких покладається зобов'язання сплачувати більшу суму митних платежів, аніж цього вимагається законодавством.

Для створення додаткових законодавчих механізмів запобігання наведеним випадкам у **Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки** пропонується внесення змін до законодавства, відповідно до яких розділ щодо контролю правильності визначення митної вартості приведено у відповідність з Регламентом ЄС № 952/2013 від 09.10.2013, Угодою про застосування статті VII ГАТТ і статтею VII Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994 року.

## **2. Велика кількість порушень прав інтелектуальної власності при імпорті товарів.**

Проблема стосується так званого «сірого» імпорту, який полягає у ввезенні на ринок країни оригінальних товарів, що виготовлені правовласником та введені в обіг вперше в іншій країні ним же або за його згодою. Такий імпорт здійснюється без згоди власника торговельної марки на території імпорту.

Слід звернути увагу, що обсяг «сірого» імпорту є досить значним: у 2020 році його рівень за даними опитування імпортерів та експортерів склав 24,2%, що є майже таким же показником, який мав місце у 2018 році (25,3%)<sup>5</sup>.

При цьому основними причинами «сірого» імпорту в Україні є корупція в митних органах, можливість безризикового збуту товарів сірого імпорту всередині країни, а також можливість для нелегального імпортера уникнути податків і отримати вищу маржу<sup>6</sup>.

Проблема порушень, пов'язаних з «сірим» імпортом, негативно впливає на споживачів, які можуть бути позбавлені можливості захисту своїх прав у разі отримання неякісних товарів, та на офіційних імпортерів, ціна продукції яких стає дорожчою порівняно із ціною продукції «сірого» імпорту, що в кінцевому рахунку погіршує ринкове середовище у цілому.

---

<sup>3</sup> Див. щодо цього Митна вартість: поняття, проблемні аспекти та шляхи їх усунення / О.І. Люба // Трансформація бухгалтерського обліку, аналізу та контролю в умовах соціально-економічних викликів : матеріали Міжнар. круглого столу [Тернопіль, 28 трав. 2021 р.]. – Тернопіль : ЗУНУ, 2021. – Т. 1. – С. 94. Режим доступу: <http://dSPACE.wunu.edu.ua/bitstream/316497/45493/1/%D0%9B%D1%8E%D0%B1%D0%B0%20%D0%9E.%D0%86..pdf>; Дискреційні повноваження митників як виправдання їх бездіяльності. А. Свінцицький. 2015 р. Режим доступу: <http://letrado.ua/uk/publikatsiyi/dyskretsiyni-povnovazhennya-mytnykyv/>; Огляд судової практики Верховного Суду у сфері митної справи. 2020 рік. Режим доступу: [https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/supreme/Ohliad\\_mytna\\_sprava.pdf](https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/Ohliad_mytna_sprava.pdf).

<sup>4</sup> Див., зокрема, постанову Верховного Суду від 26.02.2019 у справі № 808/454/18 (режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80129164>).

<sup>5</sup> П'ята хвиля щорічного опитування українських експортерів та імпортерів. Короткий виклад основних результатів. Дослідження проведено Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій в рамках реалізації проекту Підтримка Громадської Ініціативи «За чесну та прозору митницю». 2020 рік. Режим доступу: [http://tfdialogue.ier.com.ua/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/IER\\_TradeSurvey\\_2020\\_Topic4\\_UKR\\_final-1.pdf](http://tfdialogue.ier.com.ua/wordpress/wp-content/uploads/2020/12/IER_TradeSurvey_2020_Topic4_UKR_final-1.pdf).

<sup>6</sup> Основні причини сірого імпорту ПТЕ. Експертна оцінка частки сірого імпорту ПТЕ. Режим доступу: <https://rau.ua/wp-content/uploads/2021/11/e193f713b46b075d8847154c7774ca17-17-scaled.jpg>.

Описана ситуація обумовлює необхідність вжиття заходів, спрямованих на посилення захисту прав інтелектуальної власності при імпорті товарів.

У зв'язку із наведеним у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* запропоновано заходи, спрямовані на посилення захисту прав інтелектуальної власності офіційних імпортерів.

### **3. Недостатня цифровізація та автоматизація діяльності митних органів.**

Відповідно до даних дослідження Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) на тему «Сприяння торгівлі» Україні за індикатором «Автоматизація» присвоєно бал 0,667 із 2. Згідно із методологією дослідження включає одинадцять індикаторів, які приймають значення від 0 до 2, де 2 означає найкращі практики, яких можна досягти. Дослідження відображає не лише нормативно-правову базу відповідних країн, але, наскільки це можливо, заглиблюється в стан впровадження різних заходів зі сприяння торгівлі<sup>7</sup>.

За цим критерієм, Україна суттєво відстає від інших країн з рівнем доходів нижче середнього (1,12) та країн, що реалізували «кращі практики» (1,92)<sup>8</sup>.

При цьому, на думку експертів ОЕСР, автоматизація української митниці може бути вдосконалена за такими напрямками: завершення розробки автоматизованих процедур управління ризиками, які зараз знаходяться на стадії розробки; сприяння доступності повної автоматизованої обробки для митних органів; а також поліпшення якості телекомунікацій та ІТ, що підтримують автоматизацію прикордонних процесів.

Останнім часом було вжито окремі рішучі заходи щодо автоматизації митниці. У даному контексті, зокрема, заслуговує на схвалення прийняття наказу Державної митної служби України від 07.05.2020 № 167 «Про запровадження рекомендаційно-технічного пілотного проекту виконання митних формальностей в автоматичному режимі».

Також Україна розпочала застосування Нової комп'ютеризованої системи транзиту (NCTS), що діє відповідно до Конвенції про процедуру спільного транзиту, з листопада 2020 року – спочатку у пілотному режимі, а з 17.03.2021 розпочато етап національного застосування NCTS.

07.07.2022 ухвалено рішення про запрошення України до Конвенції про процедуру спільного транзиту (NCTS) та до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами<sup>9</sup>.

Згодом Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту» від 30.08.2022 № 2555-IX<sup>10</sup>.

05.09.2022 українська делегація на чолі з Прем'єр-міністром України взяла участь у пленарному 8-му засіданні Ради асоціації Україна – ЄС у Брюсселі.

Під час засідання було оголошено важливе історичне для України рішення про можливість приєднання до міжнародних митних конвенцій з 1 жовтня цього року, завдяки чому запрацює так званий «митний безвіз»<sup>11</sup>.

У той же час наявна необхідність завершення практичної реалізації даних проектів.

---

<sup>7</sup> Trade facilitation. OECD official website. URL: <https://www.oecd.org/trade/topics/trade-facilitation/>.

<sup>8</sup> Митниця майбутнього: без митників і за 5 хвилин. Л. Акуленко, Р. Зелді, А. Мельник. Економічна правда. 2017 р. Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/05/29/625356/>.

<sup>9</sup> Митний безвіз – ухвалено рішення про запрошення України до митних Конвенцій про процедуру спільного транзиту (NCTS) та спрощення торгівлі товарами. Урядовий портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/mytnyi-bezviz-ukhvaleno-rishennia-pro-zaproshennia-ukrainy-do-mytnykh-konventsii-pro-protseduru-spilnoho-tranzytu-ncts-ta-sproshchennia-torhivli-tovaramy>.

<sup>10</sup> Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту: Закон України № 2555-IX від 30.08.2022. Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2555-20#Text>.

<sup>11</sup> Рада асоціації Україна – ЄС: 1 жовтня Україна зможе приєднатися до міжнародних митних конвенцій. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/news/rada-asotsiatsii-ukraina-ies-1-zhovtnia-ukraina-zmozhe-priyednatysia-do-mizhnarodnykh-mytnykh-konventsii>.

У напрямі цифровізації до позитивних змін в організації роботи Державної митної служби України слід віднести запуск нового зручного офіційного веб-порталу<sup>12</sup>. На ньому є інтерактивна карта роботи пунктів пропуску. За допомогою фільтрів можна знайти місця митного оформлення в регіоні, який цікавить; переглядати пропускну здатність пропускних пунктів і навіть відслідковувати ситуацію на місці (приміром, із чергами) у режимі відеотрансляції (за наявності такої камери). Досить просто на веб-порталі можна перевірити автомобіль за VIN-кодом та пересвідчитись, що він дійсно пройшов митне оформлення в Україні і завезений легально зі сплатою усіх зборів. Крім того, на веб-порталі міститься вичерпна інформація, коли громадянам слід прямувати на зелений, а коли – на червоний коридори під час перетину кордону; для бізнесу – які товари заборонені, а які мають обмеження (квоти) для переміщення.

Відзначаючи зроблені Україною кроки у цілому, а також реформу з цифровізації та автоматизації митниці, водночас *Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки* передбачає розроблення довгострокового національного стратегічного плану цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Державної митної служби та її територіальних підрозділів на основі багаторічного стратегічного плану митниці ЄС (multi-annual strategic plan for customs, MASP-C).

#### **4. Необхідність вдосконалення діяльності органу громадського контролю при митниці.**

Одним із вагомих напрямів для мінімізації корупційних ризиків та забезпечення прозорої діяльності будь-якого органу державної влади є широке залучення громадськості, зокрема, шляхом формування дієвої, проактивної та незалежної громадської ради, яка здійснює реальний вплив на функціонування інституції, при якій створюється.

Наразі при Державній митній службі України діє Громадська рада<sup>13</sup> відповідно до Положення про Громадську раду при Державній митній службі України, затвердженого наказом Державної митної служби України від 18.02.2021 № 110<sup>14</sup>. Викликом, який підлягає вирішенню, є приведення її фактичної діяльності до найкращих стандартів у сфері функціонування громадських рад.

При цьому моделлю, яка може бути взята за взірць, є модель функціонування громадських рад при НАЗК та НАБУ<sup>15</sup>.

Тому у *Державній антикорупційній програмі на 2023 – 2025 роки* передбачено заходи з максимально можливого наближення стандартів функціонування Громадської ради при Державній митній службі до положень ч. ч. 2, 3, 5 ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції».

---

<sup>12</sup> Доступний за посиланням: <https://customs.gov.ua/>.

<sup>13</sup> Щодо діяльності Громадської ради при Державній митній службі див. відповідну секцію на офіційному веб-сайті останньої за посиланням: <https://customs.gov.ua/gromadska-rada#scrollTop=0>.

<sup>14</sup> Положення про Громадську раду при Державній митній службі України. Режим доступу: <https://customs.gov.ua/polozhennia-gromrada#scrollTop=0>.

<sup>15</sup> Див., зокрема, відзнаку активності функціонування Громадської ради при НАЗК сторінки 73-75 Альтернативного звіту з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / [О. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев, А. Марчук, К. Сердюк, Р. Сівєрс, М. Хавронюк, В. Чумак]; За заг. ред. М. Хавронюка. – К. : Мишалов Д.В., 2021. – 239 с. Режим доступу: [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative\\_Report\\_2021.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/11/Alternative_Report_2021.pdf).