



# ГРОМАДСЬКИЙ МОНІТОРИНГ РОБОТИ МИТНИХ ОРГАНІВ: ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

аналітичний звіт

м. Київ 2018



ПРОЕКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ  
ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ



ДІАЛОГ  
ЗІ СПРИЯННЯ  
ТОРГІВЛІ



ІНСТИТУТ  
ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ  
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

## **Застереження**

*Цей документ підготовлено в рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», що реалізується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу та МФ «Відродження».*

*Погляди авторів, висловлені в документі, можуть не збігатися з поглядами Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Зміст документа в жодному разі не може бути витлумачений як такий, що відображає позицію Європейського Союзу та МФ «Відродження».*

Автори:

Андрій Бутін, старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»,

Ірина Федець, старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій».

**Список термінів та скорочень:**

**АЕО** – авторизований економічний оператор

**ГО** – громадська організація

**ДФС** – Державна фіскальна служба України

**ЄС** – Європейський Союз

**ЗЕД** – зовнішньоекономічна діяльність

**НУО** – неурядові організації

**УКТ ЗЕД** - Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності

## **Зміст**

<b>Вступ</b> .....	5
<b>I. Спрощення процедур торгівлі: регіональний аспект</b> .....	6
<b>II. Методологія проведення громадського моніторингу</b> .....	7
<b>III. Оцінка ділового середовища та митних процедур</b> .....	9
Оцінка змін ділового середовища .....	9
Оцінка митних процедур.....	10
<b>IV. Яким митницям підприємства «надають» перевагу</b> .....	11
Позитивні аспекти роботи регіональних митниць.....	11
Регіональні перешкоди .....	12
<b>V. Оцінка функціонування механізму «єдиного вікна» на митниці</b> .....	14
<b>VI. Основні перешкоди, з якими стикаються суб'єкти ЗЕД при здійсненні митних процедур</b> .....	16
<b>VII. Рекомендації</b> .....	17

## Вступ

Міжнародна торгівля відкриває нові ринки та можливості для розвитку українського бізнесу, що, у свою чергу, сприяє вітчизняній економіці. Водночас, у процесі здійснення ЗЕД українські підприємства стикаються не тільки з конкуренцією іноземних виробників, а й з перешкодами, пов'язаними з переміщенням товарів через митний кордон. Таке переміщення регулюється митними процедурами та залежить від порядку організації роботи митних органів та контролюючих служб (Держпродспоживслужба України, Держекоінспекція України). Від складності та вартості таких процедур залежить конкурентоспроможність умов поставок української продукції на зовнішніх ринках. Спрощення процедур торгівлі позитивно впливає на ефективність зовнішньоекономічної діяльності підприємств і розглядається сьогодні як один із магістральних напрямків сприяння міжнародній торгівлі.

Важливу та активну роль у процесі спрощення торговельних процедур відіграють інститути громадянського суспільства. Перш за все, мова йде про бізнес-асоціації і громадські об'єднання підприємців, у тому числі регіонального рівня. Налагодження діалогу між бізнесом, інститутами громадянського суспільства та органами державної влади є важливим чинником процесу розвитку процедур торгівлі.

Побудова такого діалогу є головною метою проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», який реалізується ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» (ІЕД) за фінансової підтримки Європейського Союзу та співфінансування МФ «Відродження».

У Звіті представлено результати громадського моніторингу роботи регіональних митних органів, який було проведено протягом червня - вересня 2018 року громадськими організаціями в 6 областях України у формі глибинних інтерв'ю з представниками основних стейкхолдерів у кожній із 6 областей. Громадський моніторинг є складовою адвокаційних кампаній, проведених громадськими організаціями - переможцями грантового конкурсу в рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі».

Звіт містить:

- оцінку ділового середовища;
- оцінку здійснення митних процедур;
- перелік основних перешкод у здійсненні митних процедур на регіональному на національному рівнях;
- рекомендації щодо необхідних заходів, які сприятимуть спрощенню процедур торгівлі.

Такий громадський моніторинг роботи регіональних митних органів може бути інструментом оцінки реальних змін у митній політиці держави на регіональному рівні.

Структура Звіту:

А. Про проект.

Б. Методологія проведення громадського моніторингу.

В. Результати моніторингу.

Г. Рекомендації.

## I. Спрощення процедур торгівлі: регіональний аспект

З 2014 року ІЕД реалізує проект «Діалог зі сприяння торгівлі», зміст якого полягає у виявленні перешкод у здійсненні підприємствами митних процедур шляхом налагодження стабільного та конструктивного діалогу між бізнесом та владою, який спрямовано на спрощення процедур торгівлі. Цей проект складається з дослідницьких, моніторингових та адвокаційних компонентів. У такому діалозі особливо важливою є роль громадських об'єднань, зокрема бізнес-асоціацій. Такі об'єднання можуть виявляти проблеми при проходженні торговельних процедур та обговорювати шляхи їх вирішення з уповноваженими представниками органів влади. Таким чином відбувається вплив громадськості на державну політику.

У відповідності до мети проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», яка полягає у зміцненні потенціалу бізнес-асоціацій і НУО щодо визначення і реалізації заходів політики зі сприяння розвитку торгівлі<sup>1</sup> ІЕД оголосив декілька хвиль відкритого конкурсу грантів у 2017 та 2018 роках. У 2018 році в результаті конкурсу було відібрано організації-партнери, що реалізували проекти зі спрощення процедур торгівлі в регіонах<sup>2</sup>.

Переможцями конкурсу 2018 року стали шість організацій із Вінницької, Волинської, Луганської, Тернопільської, Хмельницької та Чернігівської областей. У цих областях було реалізовано 6 проектів, спрямованих на здійснення громадського моніторингу роботи митних органів, визначення проблемних питань і шляхів їх подолання, а також проведення адвокаційної кампанії з публічного обговорення результатів моніторингу та шляхів покращення митних процедур і роботи митних органів.

Адвокаційні кампанії в регіонах – це частина роботи проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», який працює як на всеукраїнському, так і на регіональному рівнях. За час роботи проекту ІЕД провів три хвили загальнонаціонального опитування експертів та імпортерів та розпочав четверту хвилю у 2018 році. За результатами цих опитувань були проведені обговорення як у Києві за участю провідних ділових об'єднань, експертів та органів влади, так і в регіонах, де експерти проекту представляли результати в рамках дискусій та навчальних заходів. Також експерти ІЕД проводили моніторинг та аналіз торговельного законодавства і надавали рекомендації щодо спрощення митних процедур через підготовку консультативних робіт та участь у робочих групах із вироблення політик при Міністерстві фінансів України.

Експертна та грантова підтримка ІЕД організацій-партнерів дала їм можливість здійснити уніфіковану громадську оцінку роботи обласних митних органів, визначити проблемні питання та підготували рекомендації щодо вдосконалення митних процедур, а також провести адвокацію результатів роботи. Завдяки наданій методології громадського моніторингу ІЕД підвищив організаційну спроможність обраних регіональних НУО, які отримали інструментарій для проведення дослідження та досвід співпраці з бізнесом і вивчення питань якості ділового середовища в державі.

Ключовою особливістю проведення громадського моніторингу було те, що його виконували регіональні організації-партнери з огляду на те, що місцеві організації добре розуміють умови ведення бізнесу в області, мають досвід роботи на місці та ближче знайомі з представниками всіх зацікавлених сторін, вони можуть вдало підібрати респондентів та встановити з ними контакт, що важливо для плідної співбесіди, у якій респонденти діляться власними поглядами. До того ж, те, що проект реалізується регіональними організаціями, підвищує довіру до його результатів та надає більшої ваги рекомендаціям в очах місцевої громади та регіональних органів влади, адже вони відображають думку громадянського суспільства відповідної області.

---

<sup>1</sup> Проект «Діалог зі сприяння торгівлі» [http://www.ier.com.ua/ua/trade\\_facilitation](http://www.ier.com.ua/ua/trade_facilitation)

<sup>2</sup> Конкурс грантів (3 хвиля) Адвокація заходів зі сприяння торгівлі та спрощення торговельних процедур у рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі» <http://tfd.ier.com.ua/wordpress/uk/2018/01/30/1516/>

Організаціями-партнерами, що перемогли в конкурсі грантів та реалізовували регіональні проекти у 2018 році, стали:

- ГО "Агенція міжнародної співпраці", м. Луцьк;
- ГО «Асоціація регіональних засобів масової інформації», м. Чернігів;
- ГО "Вінницька обласна організація Спілка підприємців "Стіна", м. Вінниця;
- ГО "Громадський рух "Нова економічна політика", м. Хмельницький;
- ГО "Луганська обласна агенція розвитку громад та регіону "Слобожанщина", м. Луганськ;
- ГО "Центр стратегічного розвитку та реформ", м. Тернопіль.

## II. **Методологія проведення громадського моніторингу**

### 2.1 *Інструментарій моніторингу*

Для проведення громадського моніторингу ІЕД розробив інструментарій, завдяки чому в усіх регіонах вдалося отримати уніфіковану інформацію, що стосується конкретних проблем на митниці та рекомендацій з їх вирішення. Громадський моніторинг є складовою Національного інструменту моніторингу спрощення процедур торгівлі. Детально методологія описана в Аналітичному звіті «Спрощення процедур торгівлі в Україні: оцінки та очікування бізнесу»<sup>3</sup>. Громадський моніторинг доповнює Національний інструмент конкретною інформацією з місцевого рівня щодо діяльності митниці.

Моніторингове дослідження проводилося методом напівструктурованих глибинних інтерв'ю. Це якісний метод дослідження, що дозволяє ґрунтовніше, порівняно з кількісним опитуванням, вивчити думки респондентів, отримати детальну інформацію про їхні погляди і позицію, включно з особистим досвідом. Формат напівструктурованих інтерв'ю полягає в тому, що в опитувальнику містяться основні запитання, які потрібно обов'язково поставити кожному респонденту. Але інтерв'юер може на власний розсуд ставити уточнювальні запитання, просити навести приклади або пояснити відповідь.

ІЕД надав організаціям-партнерам та узгодив з ними опитувальник для проведення глибинних інтерв'ю. Він включав запитання, за якими можна виявити, чи місцеві підприємства, що здійснюють ЗЕД, проходять митні процедури на регіональній митниці, а також оцінити роботу митних та інших контролюючих органів та сформулювати рекомендації для вдосконалення їхньої роботи. Зокрема, і в інтерв'ю містилися запитання, що стосувалися таких тем:

- на якій регіональній митниці здійснює митне оформлення суб'єкт декларування;
- основні успішні аспекти роботи місцевої митниці (або переваги роботи іншої регіональної митниці в порівнянні з місцевою);
- недоліки роботи місцевої митниці;
- конкретні пропозиції респондентів щодо покращення її роботи;
- оцінка роботи механізму «єдиного вікна» на митниці;
- оцінка поінформованості суб'єктів ЗЕД щодо нововведень, що впроваджуються на митниці.

У процесі глибинних інтерв'ю респонденти також заповнили короткі опитувальники, розроблені ІЕД, які містили закриті запитання щодо змін ділового клімату та оцінки роботи митних та інших контролюючих органів. Опитувальники для підприємств-учасників ЗЕД та митних брокерів додатково містили запитання щодо проходження митних процедур за принципом «єдиного вікна» та того, на якій митниці відбувається розмитнення. Закриті запитання дають можливість побачити загальні тенденції у відповідях респондентів у всіх охоплених громадським моніторингом областях, а також порівняти між собою відповіді представників різних зацікавлених сторін. На відміну від загальнонаціонального опитування учасників ЗЕД, проведеного

---

<sup>3</sup> Аналітичний звіт за результатами третьої хвилі опитування українських імпортерів та експортерів «Спрощення процедур торгівлі в Україні: оцінки та очікування бізнесу» м. Київ 2018 <https://bit.ly/2PY9kXh>

ІЕД, ці результати не представляють думку експортерів та імпортерів на рівні всієї країни, але дозволяють побачити співвідношення оцінок конкретно серед тих, хто взяв участь у дослідженнях організацій-партнерів.

Організації, обрані на конкурсі грантів, отримали інструментарій громадського моніторингу (опитувальники) від ІЕД. Інструментарій було узгоджено з цими організаціями. В результаті цього громадський моніторинг був проведений у всіх шести областях за однаковою методологією. Використання одного і того ж інструментарію всіма організаціями-партнерами стало запорукою того, що під час усіх глибинних інтерв'ю були поставлені однакові запитання, що дало можливість отримати уніфіковану інформацію про різні аспекти проходження митних процедур.

## *2.2 Що зробили громадські організації*

Кожна організація-партнер ІЕД провела оцінку роботи принаймні однієї обласної митниці та визначила як успіхи, так і недоліки в її роботі за допомогою методу глибинних інтерв'ю. З метою збалансованого представлення думок та об'єктивного відображення позицій різних зацікавлених сторін до вибірки дослідження були включені місцеві підприємства, що здійснюють ЗЕД, а також митні брокери, представники торгово-промислових палат, митних та контролюючих органів. Крім цього, робота з дослідницьким інструментарієм ІЕД покращила експертизу залучених організацій у проведенні моніторингу роботи митниці на рівні області, оскільки цей інструментарій був розроблений за науковими стандартами проведення якісних досліджень.

За результатами глибинних інтерв'ю організації-партнери сформулювали рекомендації з покращення ситуації в регіоні у вигляді позиційних документів. Результати моніторингового дослідження та рекомендації були обговорені з представниками ділової спільноти та органів влади, включаючи митні органи, на круглих столах, що відбулися в кожному регіоні. За підсумками цих обговорень організації-партнери доопрацювали позиційні документи, щоб врахувати позиції та коментарі зацікавлених сторін.

Після цього організації-партнери надіслали позиційні документи регіональним митницям, відповідним підрозділам обласних державних адміністрацій та іншим органам влади. Окремі органи влади повідомили про намір використати рекомендації, надані організаціями-партнерами в рамках адвокаційної кампанії, у своїй роботі. Комунікаційна складова була важливим аспектом адвокації-кампаній: інформація про хід та результати цих заходів розповсюджувалася серед респондентів, основних стейкхолдерів за допомогою ЗМІ та власних медіаканалів організацій-партнерів.

Узгодженість запитань, що забезпечувалася дизайном напівструктурованих інтерв'ю, з одного боку, та невеликий масштаб інтерв'ю як якісного методу дослідження, з іншого боку, дозволи охопити цим дослідженням різні цільові аудиторії. Так, у кожній області було проведено глибинні інтерв'ю з 16 представниками підприємств із ЗЕД, трьома представниками митних органів (місцевого та центрального рівня), трьома представниками контролюючих органів (санітарно-епідеміологічний контроль та фітосанітарний контроль), одним представником регіональної торгово-промислової палати та двома митними брокерами. У результаті, у кожній області в рамках громадського моніторингу було проведено принаймні 25 глибинних інтерв'ю. Таку вибірку респондентів було сформовано з метою якомога повнішого та цілісного вивчення роботи митниці та отримання інформації за ключовими питаннями від представників різних зацікавлених сторін.

## *2.3 Узагальнення результатів громадського моніторингу*

Результати громадського моніторингу роботи митниці, проведені організаціями-партнерами в шести областях України, були проаналізовані та узагальнені ІЕД. На основі цього узагальнення ІЕД виділив основні загальнонаціональні та регіональні проблеми митниць, а також сформулював головні рекомендації для покращення митних процедур і сприяння міжнародній торгівлі, які також включені в цю роботу.



### III. Оцінка ділового середовища та митних процедур

#### Оцінка змін ділового середовища

Порівнюючи умови ведення бізнесу у 2018 та 2016 роках, опитані представники підприємств були оптимістичні. Так, майже 60% усіх представників підприємств вважають, що умови для ведення бізнесу покращились за останні два роки, 14,3% – що погіршились, а 26,2% не помітили змін в умовах ведення бізнесу за останні два роки.

Рис. 1. Оцінка змін умов для ведення бізнесу у 2018 р. порівняно з 2016 р. підприємствами, що здійснюють ЗЕД, у 6-ти областях



Варто зазначити, що запитання про те, як, на їхню думку, змінилися умови ведення бізнесу протягом останніх двох років, було поставлено усім представникам зацікавлених сторін, з якими були проведені глибокі інтерв'ю в рамках адвокаційних кампаній. Для узагальнення результатів інтерв'ю за цим запитанням було взято відповіді лише представників підприємств, які здійснюють ЗЕД, оскільки більшість їх була у вибірці і їхня загальна кількість у всіх шести областях (96 підприємств) дає можливість провести відповідні обчислення та порівняння, що доповнюють висновки якісного дослідження.

**Вставка 1.** Для того, щоб виразити баланс між позитивними та негативними оцінками змін ділового середовища за допомогою єдиного показника, ІЕД використовує індекс, значення якого знаходяться на шкалі від -1 до +1. Значення -1 означає «дуже погано», у той час як значення +1 означає «дуже добре». Ми зараховуємо відповіді як +1, коли респондент відповів, що ділове середовище покращилось, 0 – якщо воно не змінилося і -1 – якщо воно погіршилося. Розрахувавши таким чином середнє значення за відповідями всіх респондентів, ми отримуємо індекс оцінки змін ділового середовища. Якщо значення індексу від'ємне, це означає, що негативні оцінки переважають над позитивними, а якщо додатне – це означає, що позитивні оцінки та переважають над негативними<sup>4</sup>.

За шкалою від -1 до +1 індекс оцінки змін ділового середовища підприємствами складає +0,45, що відображає домінування позитивних оцінок.

Аналіз глибоких інтерв'ю показав, що оцінка умов ведення бізнесу в різних областях відрізняється. Найвищими ці оцінки є у Волинській області, де відповідний індекс склав +0,81. Досить багато позитивних оцінок змін ділового середовища й у Вінницькій та Чернігівській областях, що відображається в значеннях відповідного індексу, які для цих регіонів складають +0,61 та +0,6. Найнижче значення цього індексу в

<sup>4</sup> Детальніше про методологію розрахунку індексу читайте: Індекс ділового клімату: визначення та композиція. «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні: 2016 рік». Аналітичний звіт за результатами національного опитування малого та середнього бізнесу <https://bit.ly/2PAgy3B>

Луганській області: воно дорівнює нулю. Це означає, що частка підприємств області, на думку яких умови для ведення бізнесу покращились, дорівнює частці тих, на думку яких вони погіршилися.

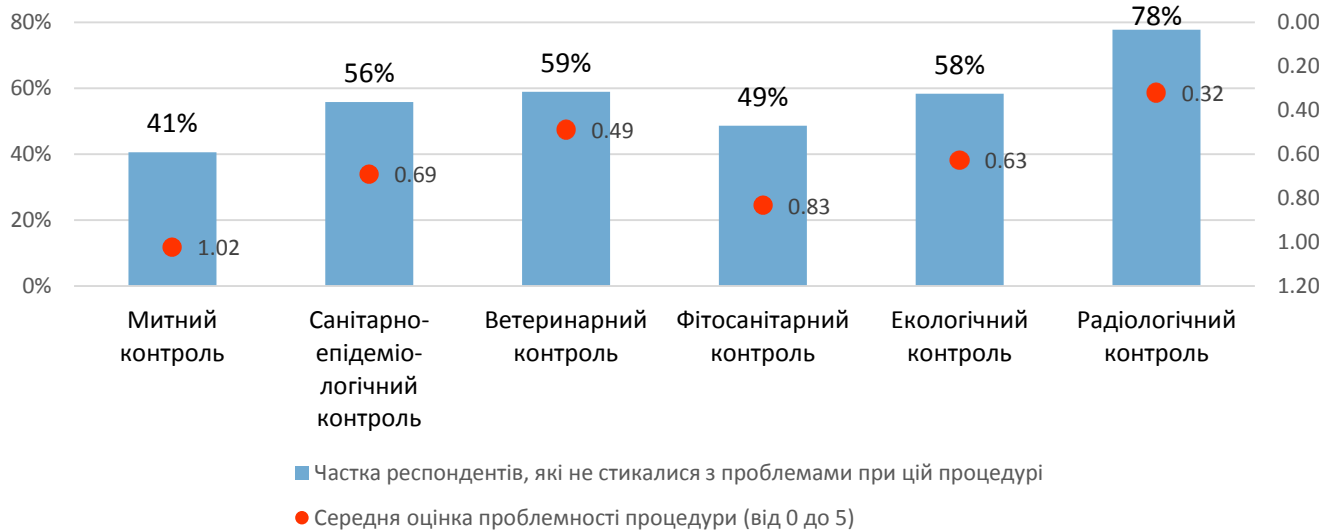
## Оцінка митних процедур

Респондентам було запропоновано оцінити проблемність проходження різних видів контролю при здійсненні ЗЕД за шкалою від 0 до 5, де 0 означає, що проблем не було, 1 бал відповідає незначним проблемам, а 5 – значним проблемам при проходженні певного контролю. Відповідно, що вищим є середній бал оцінки певної процедури, тим більш проблемною вона є, з точки зору респондентів.

Для аналізу відповідей на це запитання також було взято лише оцінки підприємств-учасників ЗЕД. З-поміж цих підприємств були проаналізовані відповіді лише тих, які проходили відповідні процедури. З різними видами контролю стикалася різна кількість підприємств. Якщо, наприклад, митний контроль проходили всі підприємства, з якими були проведені глибинні інтерв'ю, то санітарно-епідеміологічний – 80% з них, фітосанітарний, екологічний та радіологічний – по 75% підприємств, а ветеринарний контроль – лише 41%.

Підприємства оцінюють рівень проблемності майже всіх перелічених процедур, як низький: більше половини з них не стикалися з жодними перешкодами при проходженні ветеринарного, екологічного та санітарно-епідеміологічного контролю. Для радіологічного контролю ця частка ще більша: жодних проблем не помітили 78% підприємств, а середній бал проблемності цієї процедури дорівнює 0,32, що є найнижчим значенням порівняно з іншими.

Рис. 2. Оцінка проблемності різних видів контролю при здійсненні ЗЕД підприємствами, що здійснюють ЗЕД, у 6-ти областях



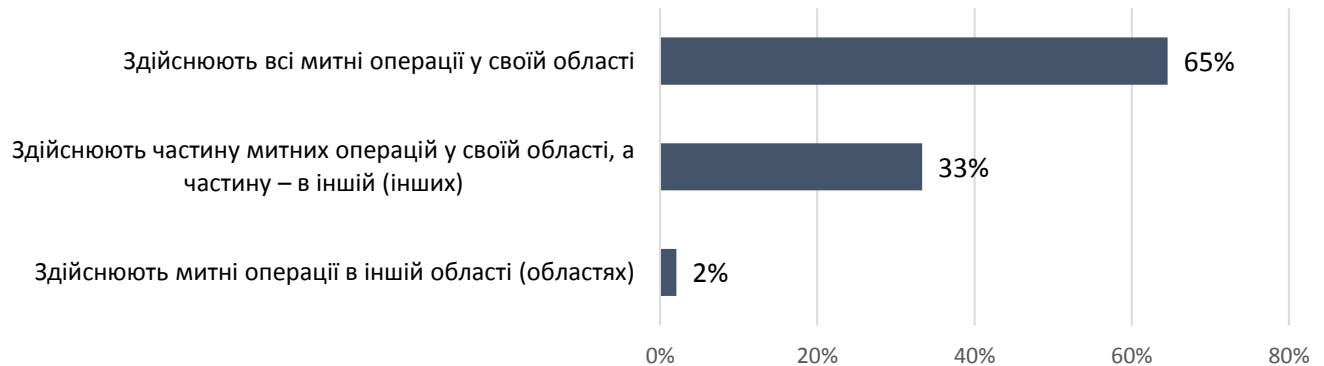
Однак певною мірою винятками є процедури митного та фітосанітарного контролю. Респонденти, що не стикалися з проблемами за цими видами контролю, становлять меншість або половину (41% для митного контролю та 49% для фітосанітарного), а середні бали, що вимірюють проблемність цих процедур, вищі порівняно з іншими: 1,02 для митного контролю та 0,83 для фітосанітарного. Отже, підприємства в шести областях, охоплених громадським моніторингом, найчастіше вказують на проблеми при митному та фітосанітарному контролі.

#### IV. Яким митницям підприємства «надають» перевагу

При проходженні глибинних інтерв'ю підприємства вказали, де саме вони здійснюють митні операції: у своїй області чи в інших. Ця інформація важлива для розуміння того, наскільки поширеною є практика здійснення підприємцями митних процедур на митницях інших областей. Водночас, це дозволяє розмежувати оцінку «рідної» митниці та оцінку діяльності інших митниць.

Отже, приблизно дві третини підприємств (65%) здійснюють митні операції у своїй області, а ще третина (33%) – частково у своїй області, а частково в інших. Дуже незначний відсоток підприємств (2%) вказали, що вони здійснюють митні операції виключно в інших областях (Рис. 3). Звідси випливає, що підприємства, з якими були проведені глибинні інтерв'ю, у переважній більшості користуються митницями у своєму регіоні.

Рис. 3. Місце здійснення митних операцій підприємствами, що здійснюють ЗЕД, у 6-ти областях



#### Позитивні аспекти роботи регіональних митниць

Підприємства, з якими були проведені глибинні інтерв'ю, повідомили про позитивні та негативні сторони роботи регіональних митниць. До позитивних сторін респонденти найчастіше зараховували такі, що дозволяють їм економити час та кошти. Мова йде про впровадження електронного документообігу та роботу за принципом «єдиного вікна», але також респонденти зазначають відсутність негативних практик, таких як умисне затримування митного оформлення вантажу.

Серед позитивних сторін роботи регіональних митниць, респонденти, зокрема називали:

- *Спрощення процедур:*
  - поліпшення і пришвидшення процедур, зменшення часу митного оформлення;
  - робота «єдиного вікна» та впровадження електронного документообігу;
  - запровадження автоматизованої системи оцінки ризиків;
  - процедура прийняття попередніх рішень про класифікацію та кодування товарів;
  - відсутність проблем на митниці за умов наявності всього пакету документів і дотримання митних правил;
  - часткова гармонізація документації як наслідок підписання Угоди про асоціацію з ЄС;
  - можливість оформлення товару без заїзду авто на термінал.
- *Прозорість та партнерські відносини:*
  - компетентність персоналу;
  - можливість виправлення помилок у документах без потреби призупинення процесу оформлення;
  - оперативність та прозорість роботи митниці;
  - відсутність штучного затягування оформлення, відсутність упередженого ставлення до підприємств;

- покращення сервісу та доброзичливе ставлення до учасників ЗЕД, партнерські стосунки з митними органами.
- **Комунікація:**
  - хороша комунікація з посадовими особами митних органів, можливість отримати консультації;
  - наявність інформації на сайті регіональної митниці щодо нових правил імпорту та експорту, необхідних документів, ставок мит та податків, правил класифікації або визначення вартості товарів, а також законів та обмежень, що стосуються ЗЕД.

## Регіональні перешкоди

У процесі проведення глибинних інтерв'ю респонденти назвали декілька суто регіональних перешкод, з якими стикаються суб'єкти ЗЕД при здійсненні експортно-імпортних операцій. Серед них:

- відсутність митного терміналу в м. Чернігові (тривалий час діяв лише один термінал у смт. Козелець – 70 км від м. Чернігова). Окрім додаткових транспортних і часових витрат, респонденти також вказали на недостатній рівень облаштування самого терміналу. (Певною мірою ця проблема була вирішена завдяки відкриттю нового терміналу в с. Рівнопілля неподалік від Чернігова);
- регіональна обласна митниця ГУ ДФС у Волинській області знаходиться далеко від обласного центру Волинської області м. Луцьк (160 км);
- видача сертифіката EUR1 здійснюється тільки у м. Старобільськ для Луганської області.

У той же час було досліджено основні **причини, що змушують підприємців здійснювати частину митних операцій не у своїй області:**

- логістична зручність для конкретної торговельної операції;
- більш зручний режим роботи митниці в іншій області (вихідні дні);
- наявність митних брокерів, які обізнані зі специфікою товару і працюють в іншому регіоні;
- митне оформлення за ціною контракту (на відміну від митниці рідної області);
- більш короткий час оформлення/менш прискіпливий митний контроль в іншій митниці;
- наявність безкоштовних митних терміналів;
- відсутність енергетичної митниці у своєму регіоні.

Серед загальних проблем роботи митних та суміжних органів було названо недовіру працівників митниць до суб'єктів ЗЕД; невдоволення необхідністю сплати додаткових коштів за години роботи посадової особи митниці після 18 години або у вихідні дні (для внутрішніх митниць). Окремо було зазначено про непрозору процедуру розгляду скарг суб'єктів ЗЕД, які розглядаються в тих же структурних підрозділах, на дії або бездіяльність яких було подано скаргу.

З огляду на вказане респондентами глибинних інтерв'ю, було сформовано рекомендації для **покращення митних процедур на регіональному рівні:**

1. Перегляд режиму роботи митних постів внутрішніх митниць.
2. Налагодження (уніфікація) співпраці митниці з суміжними службами на обласному рівні.
3. Підвищення професійного рівня фахівців державних органів, задіяних при митному оформленні.
4. Делегування оформлення сертифікатів EUR1 митним постам.
5. Удосконалення програмного та технічного забезпечення митниць та суміжних органів на місцях.
6. Систематичне проведення навчальних семінарів, он-лайн консультацій із представниками малих та середніх суб'єктів ЗЕД.
7. Вивчення можливості та доцільності переміщення до м. Луцька регіональної обласної митниці ДФС Волинської області або відкриття філії (технічного офісу) в обласному центрі.

8. Вивчення можливості та доцільності відкриття митного терміналу в м. Чернігові.
9. Вивчення можливості та доцільності видачі сертифіката EUR1 не тільки у м. Старобільську, а й у місті Северодонецьку Луганської області.
10. Створення координаційних рад із питань зовнішньоекономічної діяльності при обласних держадміністраціях за участі всіх зацікавлених сторін.

## V. Оцінка функціонування механізму «єдиного вікна» на митниці

Результати громадського моніторингу вказують, що влітку 2018 року (у період проведення громадського моніторингу), усі експортери та імпортери, з якими були проведені глибинні інтерв'ю, мали можливість пройти митне оформлення, використовуючи механізм «єдиного вікна». Так, серед підприємств, з якими було проведено глибинні інтерв'ю, усі ті, що проходять митне оформлення самостійно, а не через митних брокерів, вказали, що в них був досвід проходження митних процедур через «єдине вікно». Це є позитивною зміною в порівнянні з початком року, коли не всі підприємства-учасники ЗЕД мали такий досвід.

**Вставка 2.** Серед підприємств, опитаних ІЕД у третій хвилі загальнонаціонального опитування, що відбулася наприкінці 2017 – на початку 2018 року, серед імпортерів та експортерів, що проходили митне оформлення самостійно, трохи більше половини (54%) мали досвід проходження митних процедур, використовуючи механізм «єдиного вікна».

Підприємства в шести областях проведення громадського моніторингу зазначають позитивні зміни в результаті впровадження принципу «єдиного вікна» на митниці. Це скорочення часу проходження процедур та можливість подавати документи в електронному вигляді.

**Вставка 3.** Після ухвалення постанови Кабінету Міністрів України від 22.11.2017 № 878 «Деякі питання реалізації принципу "єдиного вікна" під час здійснення митного, санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного, радіологічного та інших видів державного контролю» фактично було запроваджено обов'язкове використання підприємствами і держорганами інформаційної системи «Єдине вікно» з 1 лютого 2018 року.

Водночас, підприємства висловили пропозиції щодо покращення функціонування механізму «єдиного вікна». Зокрема, вони рекомендують:

- покращити технічне оснащення митниць з точки зору роботи «єдиного вікна»: поставити потужніші сервери, модернізувати комп'ютерне обладнання і вдосконалити програмне забезпечення;
- краще налагодити співпрацю митниці та суміжних служб;
- змінити алгоритм роботи, щоб суміжні служби мали можливість здійснювати огляд одночасно з митними органами;
- покращити обмін інформацією через електронні системи між різними митницями, а також між митницею та підприємством (митним брокером);
- надати можливість подання додаткових документів у «єдине вікно» та можливість обміну повідомленнями між інспекторами та брокерами;
- надати можливість формувати вибірку вантажів за різними категоріями продукції та можливість подання звітності через «єдине вікно»;
- збільшити кількість персоналу для роботи з електронними системами контролю.

Робота суміжних служб (санітарно-епідеміологічного, ветеринарного та фітосанітарного контролю) через механізм «єдиного вікна» потребує законодавчих змін. Представники підприємств звертали увагу на необхідність виправлення недоліків у законодавстві в цій сфері. Водночас, значна кількість висловлених у ході громадського моніторингу неузгодженостей вже була врахована в нещодавно прийнятому Законі України від 06.09.2018 року № 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».

Слід окремо зазначити, що окремі підприємці повідомили про ускладнення процедур на митниці у зв'язку із впровадженням механізму «єдиного вікна». Так, було зазначено про те, що електронне оформлення документів, за умови незадовільного стану програмного забезпечення, займає більше часу ніж раніше. Також представники підприємств надають рекомендації, що співзвучні тим, які вони надавали щодо роботи митниці в цілому. Вони очікують зменшення кількості документів, потрібних для митного оформлення через «єдине вікно», особливо для оформлення імпорту, та збільшення тривалості роботи митних постів.

## VI. Основні перешкоди, з якими стикаються суб'єкти ЗЕД при здійсненні митних процедур

Під час проведення глибинних інтерв'ю підприємців просили зазначити про ті перешкоди, з якими вони найчастіше стикаються при здійсненні експортно-імпоротної діяльності в частині переміщення товарів через митний кордон. Вони досить чітко окреслили ті проблемні питання, з якими стикаються. Варто зазначити, що значна кількість окреслених перешкод ідентична для підприємців з усіх областей. Фактично, вони порушують одні й ті самі питання. Більше того, значна кількість наведених перешкод кореспондується з проблемами, наведеними у звіті за результатами третьої хвилі опитування українських експортерів та імпортерів<sup>5</sup>, підготовленому ІЕД. Водночас, варто зазначити, що окремі питання мають достатньо вузький технічний характер.

Зокрема, практично всі підприємці, з якими були проведені глибинні інтерв'ю, зазначили наявність таких проблемних питань при здійсненні експортно-імпортних операцій:

- нестабільна (незадовільна) робота інформаційного веб-порталу "Єдине вікно для міжнародної торгівлі";
- непрозора і необ'єктивна **процедура визначення митної вартості** при імпорті товарів. *(Опитані підприємці зазначають різні підходи при визначенні митної вартості на різних митницях. Не зважаючи на єдину нормативну базу, спостерігаються відмінності при визначенні митної вартості на один і той самий товар від регіону до регіону);*
- непрозорість процедури визначення коду УКТ ЗЕД товару *(звучать пропозиції скасувати штрафи за неправильне визначення суб'єктом декларування коду товару відповідно до УКТ ЗЕД);*
- тривала процедура контролю прав інтелектуальної власності;
- неповноцінний графік роботи митниць по п'ятницях та вихідних днях (нецілодобова робота внутрішніх митних постів);
- відсутність дієвого інституту авторизованого (уповноваженого) економічного оператора;
- відсутність механізму постмитного аудиту, що повноцінно функціонує;
- корупція;
- різні часові рамки роботи митниці та суміжних служб і незлагодженість роботи цих служб;
- недостатній професійний рівень посадових осіб митниці та суміжних служб;
- черги на митницях;
- непрозора процедура розгляду скарг суб'єктів ЗЕД, які досить часто розглядаються в тих самих підрозділах, на які надходить скарга.

---

<sup>5</sup> Аналітичний звіт «Спрощення процедур торгівлі в Україні: оцінки та очікування бізнесу 2017/2018» за результатами третьої хвилі опитування українських імпортерів та експортерів <https://bit.ly/2PY9kXh>



## VII. Рекомендації

З урахуванням перешкод, з якими стикаються суб'єкти ЗЕД, з якими були проведені глибокі інтерв'ю, при використанні митних процедур, було сформовано рекомендації та заходи, що дозволять покращити проходження митних процедур та сприятимуть міжнародній торгівлі. Ці рекомендації підготовлено на підставі пропозицій та думок, висловлених у ході глибоких інтерв'ю представниками митних органів, інших органів державної влади, торгово-промислових палат, підприємців-суб'єктів ЗЕД та митних брокерів.

### **1. Подальше вдосконалення процедур митного оформлення через механізм «єдиного вікна» з урахуванням побажань користувачів цієї системи.**

Глибокі інтерв'ю проводилися протягом липня - вересня 2018 року, до прийняття закону України № 2530 від 06.09.2018 року "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", який оптимізував та узгодив цілий ряд процедур, пов'язаних із використанням «єдиного вікна» на митниці. Водночас, респонденти глибоких інтерв'ю очікують від органів влади постійного вдосконалення митних процедур у тісній співпраці з представниками бізнес-середовища та експертами з метою вдосконалення практичних аспектів функціонування зазначеної процедури.

### **2. Розширення практики використання різноманітних систем сканування, які б дозволили проводити огляд товару без необхідності його розвантаження.**

Респонденти, з якими були проведені глибокі інтерв'ю, пропонують і одночасно очікують на розширення використання на митницях різноманітних систем сканування, які, на їхню думку, мають покращити проходження митних оглядів і одночасно спростити їх як для суб'єктів ЗЕД, так і для митників. Зазначені очікування також є показником необхідності більш широкого використання новітніх технологій при реалізації митних процедур.

### **3. Імплементация інституту авторизованого економічного оператора (ухвалення Верховною Радою України проекту Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку) реєстр. номер 7473 від 29 грудня 2017 року).**

Респонденти майже в усіх регіонах згадували про необхідність практичного впровадження інституту авторизованого економічного оператора. Не зважаючи на певну обмеженість використання статусу АЕО, багато з респондентів-підприємців очікують на його впровадження. Водночас, представники контролюючих органів також висловили побажання щодо найшвидшого ухвалення відповідної нормативної бази.

### **4. Розробка і виконання чіткої та прозорої процедури з оцінки митної вартості товарів.**

### **5. Відкриття для публічного використання знеособленої митної бази експортно/імпорتنих операцій.**

### **6. Визначення чіткої процедури визначення коду УКТ ЗЕД товарів.**

### **7. Активізація заходів, спрямованих на забезпечення обміну інформацією про митну вартість товарів при здійсненні експортно-імпорتنих операцій між митними органами України та уповноваженими органами країн-експортерів.**

Деякі рекомендації, пов'язаних із імпортом товарів, були об'єднані, оскільки є взаємопов'язаними і спрямовані на вирішення однієї групи проблем, що хвилюють опитаних підприємців.

З урахуванням значної проблемності з визначенням митної вартості респонденти пропонують нормативно визначити чітку та прозору процедуру здійснення оцінки митної вартості товарів митниками. Також у цьому контексті пропонується ціла низка кроків, які мають мінімізувати можливості маніпулювання митною

вартістю продукції. Серед них, зокрема, відкриття для публічного використання експортно-імпоротної митної бази, що дозволить зменшити зловживання з митною вартістю, активізація міжнародних заходів з обміну митною статистикою, уніфікація процедур із визначення митної вартості товарів. Також звучали пропозиції скасувати штрафи за неправильне визначення коду УКТ ЗЕД товару, що переміщується через митний кордон України.

**8. Реформування митних органів, яке б, серед іншого, передбачало збільшення заробітної плати митникам; впровадження заходів, спрямованих на підвищення престижності професії митника; впровадження персональної відповідальності митників за свої незаконні дії, підвищення громадського контролю за діяльністю митних органів, впровадження нових технологій митної справи тощо.**

Серед представників зацікавлених сторін, з якими були проведені глибинні інтерв'ю, є розуміння необхідності реформування митних органів, обов'язковими складовими якого має бути персональна відповідальність митників за свої незаконні дії, підвищення заробітних плат та забезпечення громадського та інституційного контролю.

**9. Впровадження ефективних процедур та механізмів постмитного аудиту.**

Відсутність повноцінного постмитного аудиту негативно впливає на весь процес митного контролю, бо є певним запобіжником дій недобросовісних імпортерів та змушує митні органи максимальний акцент митних перевірок робити саме при перетині товарами митного кордону. Впровадження повноцінного постмитного аудиту є важливою складовою комплексу заходів із посилення ефективності митного контролю.

**10. Утворення окремих підрозділів із розгляду скарг у системі митних органів.**

Респонденти очікують організаційно-структурних змін на митниці, які б дозволили забезпечити ефективний механізм оскарження рішень митниці, не звертаючись до судової влади. З цією метою пропонується утворити окремі підрозділи для розгляду скарг учасників ЗЕД на дії або бездіяльність посадових осіб митних органів.

**11. Оптимізація роботи Митного реєстру об'єктів права інтелектуальної власності.**

**12. Оновлення програмного та технічного забезпечення митниць та суміжних служб із забезпеченням відповідної спроможності каналів зв'язку для забезпечення ефективного здійснення процедур митного оформлення вантажів.**

Однією з основних перешкод, що заважає суб'єктам використовувати потенціал багатьох електронних та програмних нововведень, є застарілість обладнання та проблеми з доступом до мережі.

**13. У разі, якщо автоматизованою системою митного оформлення не визначено необхідність виконання митних формальностей посадовою особою митниці, рішення щодо виконання таких формальностей має прийматися автоматично.**