



EU4IBM



АНАЛІТИЧНИЙ БРИФ ЧИ СПРИЯЮТЬ ЦИФРОВІ РІШЕННЯ ПРОЗОРОСТІ ТА ЗАПОБІГАННЮ КОРУПЦІЇ НА КОРДОНІ

Автор:
Євгенія Григор'єва
Експерти:
Ірина Сушко
Павло Кравчук
Дизайн:
Ольга Коваленко

листопад 2023

Проект «Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні – Стійкість (EU4IBM-Стійкість)» фінансується Європейським Союзом та впроваджується Міжнародним центром розвитку міграційної політики (ICMPD)



За світовим індексом сприйняття корупції Україна посіла у 2022 році 116 місце серед 180 країн, піднявшись на 1 сходинку відносно попереднього року¹.

У 2022 році Україна набула статусу кандидата у члени ЄС та була визнана потенційним членом Організації економічного співробітництва та розвитку. 7 червня 2023 року відбулося засідання Ради міністрів ОЕСР, до участі в якому вперше було запрошено Україну.

Під час засідання було остаточно затверджено та оголошено [програму](#) для України, метою якої є максимальне наближення за два роки до готовності розпочати переговори про вступ до ОЕСР. На початку листопада український уряд затвердив поетапний [план реалізації](#) програми, яким визначено конкретні практичні кроки та відповідальні за їхнє втілення державні органи.

Статуси кандидата на вступ до ЄС та ОЕСР підвищують вимоги до прозорості та підзвітності органів влади, а також реформування та вдосконалення системи запобігання та протидії корупційним злочинам.

За даними [національного опитування](#) населення та представників бізнесу з питань розуміння, сприйняття та поширеності корупції в Україні, проведеного компанією Info Sapiens на замовлення Національного агентства з питань запобігання корупції, у 2022 році **митний та прикордонний контроль** займали провідні позиції у топ-сферах поширеності корупції. І якщо митниця очолює рейтинги традиційно, то прикордонний контроль потрапив до рейтингу після початку повномасштабного вторгнення РФ в Україну через різноманітні схеми виїзду за кордон військовозобов'язаних чоловіків та прискорення перетину кордону транспортом².

19 липня 2023 року на пресконференції "Як реалізувати антикорупційну політику в секторі оборони під час війни?" голова НАЗК

Олександр Новіков заявив, що «корупція при перетині кордону стала основним джерелом незаконного збагачення службовців»³. Цьому також сприяло тимчасове призупинення обов'язкового декларування доходів держслужбовців від початку воєнного стану⁴.

За словами О. Новікова, профільний урядовий комітет схвалив [план](#) усунення корупційних ризиків при перетині кордону, однак уряд відмовився його затверджувати. У вересні відбулось вже п'яте подання документа, але знову безрезультатно⁵. Щодо митниці, то, за даними НАЗК, втрати від прогалин у законодавстві, неефективності роботи митних органів і від контрабанди в Україні щороку сягають 4-5 млрд доларів⁶.

Скорочення людського фактора, як відомо, є найбільш ефективним шляхом боротьби з корупцією. Наприкінці 2022 року на кордоні запрацювали нові цифрові інструменти - почалось міжнародне застосування NCTS та тестування єЧерги, – від яких, в тому числі очікувалось зниження корупційних ризиків в діяльності основних суб'єктів інтегрованого управління кордонами – **Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України** (детальніше про роль АЕО, NCTS та єЧерги в лібералізації торгівлі Україна-ЄС та прискоренні руху через кордон читайте [за посиланням](#)).

Але до сьогодні думки бенефіціарів кордону щодо антикорупційної складової запроваджених сервісів не аналізувались. Експерти «Європа без бар'єрів» спробували оцінити ефективність майже року роботи систем у зазначеному фокусі. З цією метою було проведено серію глибоких інтерв'ю з основними користувачами кордону, а також отримано коментарі від НАЗК. Даний аналітичний бриф є знеособленим узагальненням оцінок респондентів та рекомендацій щодо удосконалення сервісів.





ЗАКОНОДАВЧЕ ПІДґРУНТЯ

Основними **документами** антикорупційного спрямування в Україні є документи трьох рівнів:

- Антикорупційна стратегія на 2021-2025 роки (чинна з 10.07.2022);
- Державна антикорупційна програма на 2023-2025 роки (16.03.2023);
- антикорупційні програми органів влади. В даному випадку це:
 - *Антикорупційна програма ДПСУ на 2023-2025 роки*⁷ (03.03.2023),
 - *Антикорупційна програма Держмитслужби України на 2023-2025 роки*⁸ (31.05.2023).

Наявність та імплементація державної Антикорупційної стратегії були питаннями Опитувальника Європейської Комісії з метою формування висновку про надання статусу кандидата на членство України в ЄС.

Україна у 2010 році доєдналась до Конвенції ООН проти корупції. Фактичне виконання зобов'язань розпочалось у 2014 році з прийняттям Антикорупційної стратегії на 2014-2017 роки. Але на наступні роки таку стратегію ухвалено не було, що призвело до малоефективної антикорупційної діяльності публічних інституцій, зокрема у сфері митного контролю. Тому прийняття нової стратегії на 2021-2025 роки у липні минулого року стало вагомим досягненням.

В порівнянні з попередньою стратегією, в якій жодним чином не було приділено уваги протидії корупційним проявам в митних органах, нова Антикорупційна стратегія визнала митну справу однією з пріоритетних сфер.

Водночас на момент затвердження стратегії частина питань втратила свою актуальність, а інша частина, як от **прикордонний контроль, не увійшла до неї**, оскільки напрацьовувалась стратегія ще у 2020 році.

Для моніторингу реалізації державної антикорупційної політики НАЗК була розроблена **інформаційна система**, яка відображає ключову інформацію про результати реалізації політики, зокрема про стан та динаміку реалізації антикорупційних стратегій та

програм, ухвалених на певний період.

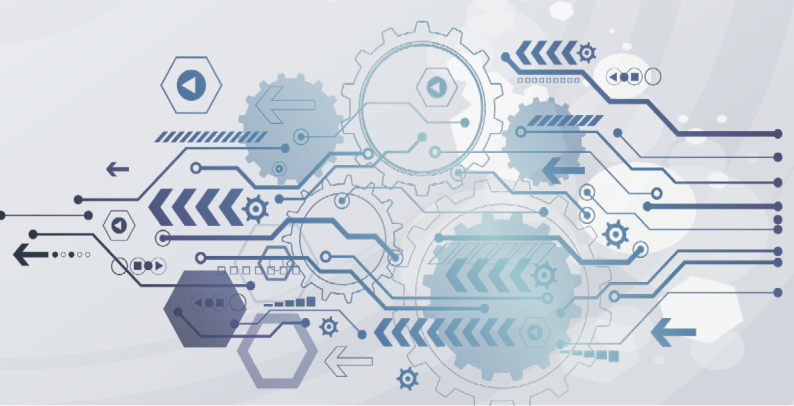
Для запобігання корупції, зокрема у визначених осередках, в Україні функціонує наступна **система органів**:


- Національне антикорупційне бюро України,
- Національне агентство з питань запобігання корупції,
- органи Національної поліції України,
- органи прокуратури,
- відповідні підрозділи Держмитслужби України (відділ з питань запобігання та протидії корупції) та ДПСУ (уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції).

Основними ж **завданнями** у сфері запобігання та виявлення корупції є:

- 1) роз'яснення:
 - організація та проведення інформаційних кампаній;
 - роз'яснення вимог антикорупційного законодавства;
 - консультування з питань декларування.
- 2) превенція:
 - реалізація державної політики у сфері запобігання корупції;
 - організація заходів запобігання корупції;
 - оцінка корупційних ризиків.
- 3) контроль:
 - моніторинг дотримання заборон та обмежень, виявлення порушень;
 - декларування;
 - врегулювання конфлікту інтересів;
 - робота з викривачами.

В Україні більша увага традиційно приділяється роз'яснювальним та превентивним заходам, аніж контрольним.





АКТУАЛЬНІСТЬ ОЦІНКИ ДУМКИ БЕНЕФІЦІАРІВ ЩОДО ЕФЕКТИВНОСТІ ЦИФРОВИХ РІШЕНЬ

Для ідентифікації корупційних ризиків, зокрема на кордоні, після початку повномасштабного вторгнення проводився ряд різноманітних досліджень та опитувань населення та бізнесу, зокрема за Методикою стандартного опитування щодо корупції в Україні НАЗК, затвердженою у 2021 році⁹:

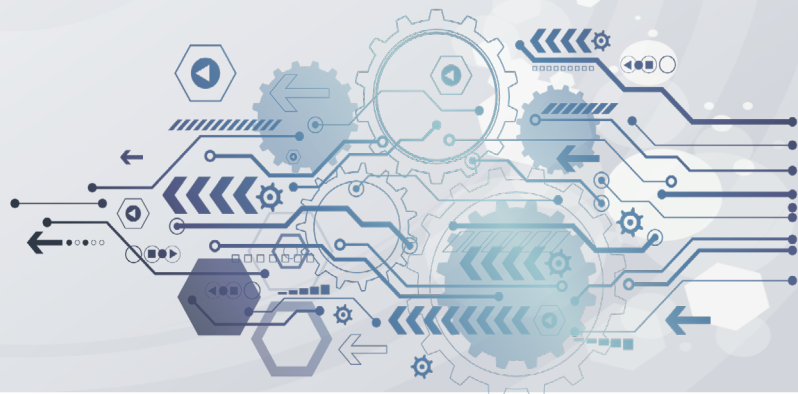
- четверта хвиля соціологічного дослідження з оцінки державної антикорупційної діяльності в Україні (Info Sapiens);
- анонімне опитування зовнішніх заінтересованих сторін щодо вразливих до корупційних правопорушень напрямків діяльності Держмитслужби¹⁰;
- анонімне опитування зовнішніх та внутрішніх заінтересованих сторін щодо корупційних ризиків у діяльності ДПСУ¹¹ тощо.

Водночас в зазначених антикорупційних стратегіях та програмах, поряд з відомими потребами у кадровому реформуванні митниці, збільшенні заробітних плат та соціальних пільг для службовців, наданні правоохоронного статусу митниці **вагома роль у лібералізації торгівлі, прозорості та запобіганні корупції на кордоні надається цифровізації та автоматизації** процесів прикордонного та митного контролю. Оскільки ефективнішого шляху боротьби з корупцією, ніж скорочення людського фактора, поки не існує.

Приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту у жовтні 2022 року стало першим кроком до створення прозорих механізмів переміщення товарів через українсько-європейський кордон. Це надає змогу через **систему NCTS** здійснювати з іншими 35 країнами-учасницями Конвенції оперативний обмін митною інформацією щодо окремих характеристик товару (кількості/ваги, найменування та коду) та мало б мінімізувати ризики, пов'язані з підміною товаросупровідних документів.

У грудні 2022 року було тестово запущено, а з травня 2023 року масштабовано, електронну чергу перетину кордону вантажівками (**єЧерга**), яка в тому числі мала б звести до мінімуму корупційні ризики, пов'язані зі швидкістю перетину кордону (з липня в тестовому режимі система запущена для автобусів, а до кінця року анонсовано запуск для легковиків).

Запровадження цих та інших цифрових рішень, з одного боку, є дуже чіткими задекларованими суб'єктами ІУК кроками на шляху до лібералізації торгівлі та прозорості. З іншого боку, оскільки системи є відносно новими, опитування користувачів щодо ефективності цих нововведень є вкрай важливим як для громадського контролю, так і для внутрішньої «роботи над помилками» органів влади до того, як це зроблять іноземні партнери.





РЕЗУЛЬТАТИ ГЛИБИННИХ ІНТЕРВ'Ю

В інтерв'ю з експертами ЄББ взяли участь великі асоціації та об'єднання, що представляють інтереси основних користувачів кордону. Серед них Асоціація міжнародних автомобільних перевізників України, Українська Асоціація Аграрного Експорту, Асоціація Імпортерів та Декларантів України, Асоціація Митних Брокерів України, Асоціація Профе-

сійних Митних Посередників, Європейська Бізнес Асоціація, Український клуб аграрного бізнесу тощо. Також коментарі були отримані від релевантних центральних органів виконавчої влади. Для зручності узагальнені відповіді респондентів згруповані у чотири наступні блоки.



Різні напрямки, різні проблеми

Для експортерів, імпортерів та перевізників проблеми при перетині кордону значно різняться.

Експортери найбільше втрачають через очікування на перетин кордону, навіть з наявною єЧергою. Для **перевізників** важлива корупціогенна складова у механізмах роботи черги.

Експортери та перевізники зазнають збитків від очікування в єЧерзі, аналогічні з «живою» чергою, оскільки завантажений транспортний засіб знаходиться під митним контролем та не може здійснювати каботаж всередині країни. У заїзді на пункт пропуску в обхід єЧерги основним корупціонером вважають представників ДПСУ. Перевізники заявляють, що мають дані про масові об'їзди черги, але не бачать зацікавленості з боку державних органів, зокрема Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури, у спільній перевірці цих фактів.

Імпортери ж зазнають найбільших втрат через волюнтаризм митників у визначенні кодів і вартості товару та призначенні його фізичного догляду. Крім того, процедура митного оформлення ідентичних товарів відрізняється по регіонах України.

За даними респондентів, 35-45% вартості імпортованого товару складають митні платежі й лише 10-15% логістика. Водночас судова практика свідчить, що 75% справ щодо завищення вартості товару на митниці, в суді виграють імпортери. Але будь-яка судова

тяганина потребує часу та грошей.

Іншим проявом корупційних ризиків є те, що товари лежать на складах митниці, поки імпортер не доведе через суд відсутність порушень. Йдеться про ситуації, коли митниця неправомірно направляє вантаж на догляд, знаходить «невідповідності» і затримує його, що часто призводить до псування та «зникнення» товарів з митних складів. За даними респондентів, перелік суб'єктів ЗЕД, яких пропускають без догляду, затверджуються на центральному рівні за відповідну винагороду.

Вказані проблеми **NCTS** не вирішує. Ба більше, Конвенцією не передбачено зазначення у деклараціях спільного транзиту інформації щодо вартості товарів.

Проблема непрозорості підходів у класифікації товарів, визначенні їх митної вартості та призначенні перевірок зафіксована у п. 2.3.2. Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки з відзначенням щорічної системної неефективності рішень та дій посадових осіб митних органів, масштабно-сті зловживання повноваженнями, що впливають на бізнес у вигляді фінансових, часових та інших витрат.



Електронна черга перетину кордону «ЄЧерга»

На початку впровадження ЄЧерга анонсувалась як інструмент, що, зокрема, сприятиме пришвидшенню перетину кордону та розв'яже проблему проїзду поза чергою. На думку респондентів жодної з проблем не вирішено.

Значні переваги в очікуванні в електронній черзі перевізники та експортери вбачають лише у безпековому факторі, тобто у відсутності накопичення транспортних засобів поблизу кордону та можливості відпочинку водія.

Респонденти вбачають дисонанс в системах управління ЄЧергою та контролю за пропуском осіб та транспортних засобів безпосередньо в пункті пропуску та перед ним.

Мінінфраструктури розробили цифровий інструмент, але контроль проїзду здійснює ДПСУ. На думку респондентів ЄЧергою мали б управляти прикордонники та/або митники з обміном попередньою інформацією, щоб пропуск через кордон був майже автоматичний з урахування ризиків та відмовою в обслуговуванні автомобілів, незареєстрованих в ЄЧерзі. Або ж функція може могла б бути передана безпосередньо Міністерству внутрішніх справ.

Розпорошеність функцій та відсутність обміну інформацією уможливила іншу махінацію - постановку в чергу «порожніх» вантажівок та завантаження митних документів вже на території ПП.

Є свідчення, що перевізники суміжних країн реєструвались в черзі як порожні, перебуваючи на території ЄС, потім вантажились за потреби в Україні й лише на кордоні підтягували декларацію. Після розширення обміну інформацією між Укртрансбезпекою та Держмитслужбою (кінець жовтня 2023) проблема постановки в чергу машин, що не перебувають в Україні, відпала. Чи усунута проблема порожніх-завантажених транспортних засобів – невідомо. Також немає зворотної інформації від митників, що на перетин кордону претендує або вже здійснило його авто, не зареєстроване в ЄЧерзі. Опитані заявляють, що не обізнані щодо причин поточного стану справ, але допускають і їх об'єктивність (захист даних тощо).

Недовіра перевізників до функціонала та алгоритмів сервісу залишається значною.

На думку респондентів, відсутність можливості бачити час постановки в чергу авто є корупційним люфтом, а не технічною неможливістю. За їх словами, система зчитування номерів (тестується на ПП «Ягодин-Дорогуськ» з кінця жовтня 2023¹²) може покращити ситуацію з перетином кордону незареєстрованим транспортом. Мінінфраструктури анонсовано, що при пропуску таких ТЗ, наприклад спецтранспорту, у системі буде відмітка уповноваженої особи про відповідне рішення. Тобто, вся позачерговість має бути зафіксована. Чи виключить це об'їзди та, чи проводитимуться звірки – поки невідомо.

Інструмент пріоритезації товарів та керування першочерговістю недосконалий.

Респонденти свідчать про непоодинокі випадки додавання незначного обсягу швидкокопсуного товару до ТЗ для прискорення проходження кордону. Необхідно внести зміни в законодавство, а також в алгоритми роботи системи, які б встановлювали, наприклад, що для пріоритетного пропуску через кордон швидкокопсувних товарів має бути не менше половини. Також сьогодні класифікація кодів УКТЗЕД є дуже укрупненою, тому швидкокопсувні та звичайні товари часто підпадають під один код. Це впливає і на визначення митної вартості товарів при імпорті. За даними опитаних, проєкт постанови щодо розширення переліку кодів УКТЗЕД вже розроблено.

ЄЧерга є фіксацією порушень Митного кодексу України.

За словами респондентів, при постановці в ЄЧергу кількість днів очікування часто перевищує взяті зобов'язання за контрактом. Наприклад, нормативний термін доставлення вантажів в митницю призначення становить 5 днів, а орієнтовний час очікування в черзі - відразу 13. Це є прямою фіксацією порушення, за яким слідує імовірність вимагання неправомірної вигоди митниками при проходженні митного контролю на кордоні за непомічання порушення та не накладення штрафу.

Також опитані свідчать, що за зміну ПП, порівняно із зазначеним в митній декларації, навіть при об'єктивній неможливості проїзду як при пошкодженні ПП «Орлівка-Ісакча» внаслідок ворожих обстрілів, вимагається хабар.



Нова комп'ютеризована транзитна система NCTS

Ефект NCTS щодо пришвидшення проходження митних формальностей на кордоні менше, ніж очікувалось.

В законі 3229-IX «Про внесення змін до Митного кодексу...»¹³, прийнятому в липні 2023 року, є норма про пріоритетність пропуску через кордон вантажів під спільним транзитом, але Мініфраструктури досі не реалізувало дану норму в функціоналі єЧерги. Респонденти зазначають, що багато ініціатив лишаються на папері.

Механізм NCTS поки не є недосконалим.

На думку респондентів, одним з доказів є те, що митні органи суміжних держав, вимагають окремо номер фінансової гарантії, оскільки її не видно в системі. Це спричинює затримки з оформленням вантажів, тож автоматизувати кордон потрібно синхронно з обох боків.

Для сприйняття українських Т1 має пройти час.

Зі слів опитаних, з початком міжнародного застосування Україною NCTS та транзитних декларацій Т1 необхідність залучення митних брокерів та гарантів суміжних сторін (переважно за готівку) відпала. Партнери не зацікавлені втрачати живі гроші, тому часто вказують на помилки в оформленні, на які заплющують очі за винагороду. Європейські митники можуть ініціювати неправомірний догляд товару з повним або частковим розвантаженням та вимагати додаткові документи. Респонденти також заявляють, що значна частина декларацій Т1 втрачає чинність на кордоні через відмову європейських партнерів фіксувати в декларації пункт призначення вантажу всередині України (безпека вантажів).



На думку респондентів, має пройти час для появи довіри та покращення сприйняття українських Т1, а також для того, щоб партнери змирились зі змінами.

Час проходження митних формальностей з українського боку максимально довгий в межах нормативного.

Респонденти свідчать, що швидкість роботи українських митників не залежить від впровадження тих чи інших цифрових рішень, а управляється в ручному режимі від вказівок, що надходять від центрального апарату митниці до регіональних митниць. Тобто суб'єктивний фактор відіграє значну роль в процесі здійснення митних процедур, адже саме від суб'єкта владних повноважень залежить швидкість та результат переміщення товарів та транспорту через митний кордон України.

Транзитне спрощення «використання пломб спеціального типу» не свідчить про відсутність корупційних ризиків при переміщенні товарів через кордон.

Авторизація на використання даного спрощення дає можливість підприємствами самостійно накладати пломби за межами ПП. Існує думка, що підприємства можуть накласти пломбу на ТЗ з несанкціонованим товаром (тоді ТЗ не підлягає перевірці на кордоні), пломбу можна купити, порушити тощо. Протилежна думка – за накладення пломб відповідає конкретна особа підприємства, а рівень перевірки митницею підприємств для отримання спрощення дуже високий, тож компанії не ризикуватимуть репутацією. Пломбування вагонів планується і на залізниці.

Комунікація, доступ до інформації

На думку деяких респондентів корупція часто виникає через недостатню поінформованість та обізнаність учасників логістичних ланцюгів про їх права та обов'язки. За словами опитаних, після 24 лютого ситуація кардинально змінилась, інформаційне поле стало більш відкритим, створено спільноти митних брокерів, перевізників тощо, які допомагають одне одному у розв'язанні

проблемних питань.

Більшість респондентів відзначили високий рівень взаємодії між учасниками логістичних процесів з боку України – центральними та регіональними органами влади, перевізниками, митними брокерами тощо. Водночас відзначалась закритість спілкувань та їх результатів українських органів влади з суміжними сторонами.



ВИСНОВКИ

За результатами соціопитувань, одними з найбільш корумпованих сфер у 2022 році стали митний та прикордонний контроль, в яких людський чинник відіграє провідну роль. Для мінімізації ризиків державними органами впроваджуються різні цифрові рішення для автоматизації процедур перетину кордону, такі як NCTS, eЧерга тощо.

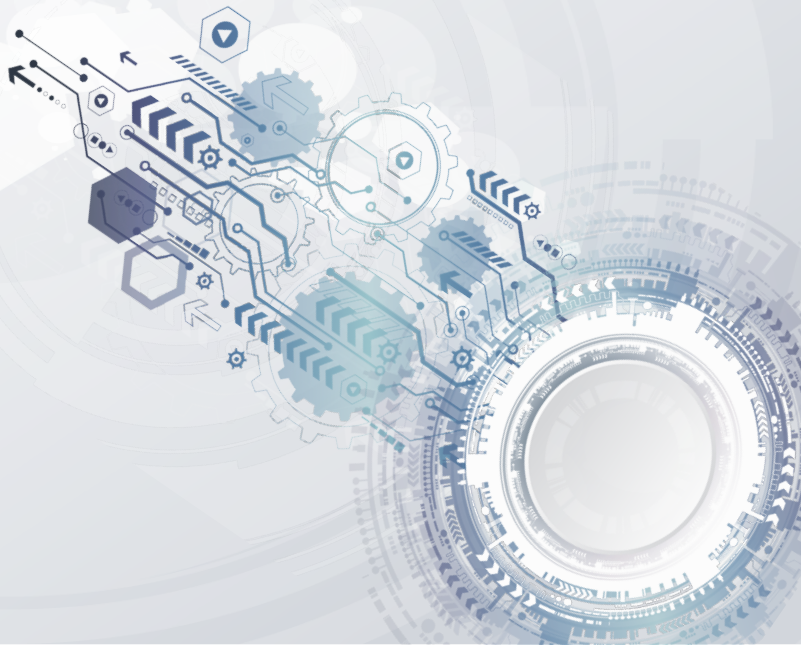
Дослідження експертами ЄББ думки користувачів кордону показало, що вплив цифрових новацій на зниження корупційних проявів сьогодні мало відчутний: eЧерга не виключає об'їзди та містить інші проблеми, а NSTC не покриває основні корупційні ризики митного контролю. Статистика центральних органів виконавчої влади також свідчить, що третина контактів з митниками на кордоні завершується з проявами корупції.

Якщо на початку війни в Україні загальна консолідація і громадян, і державних органів викликала захоплення, то зараз багато процесів повертається на довоєнний рівень. Існують значні розбіжності між словом та ділом, хоча війна триває. І це в той час, коли світовий досвід свідчить про поширення використання технології штучного інтелекту для майже повного виключення людського фактора при перетині кордону.

Яскравим прикладом є система митного оформлення товарів у США, де ШІ використовується для визначення митної вартості товарів, а інші сучасні технології дозволяють організувати роботизоване обладнання для перевірки товарів, сканування супровідної документації та проведення неупередженого аналізу відповідності кількості та якості товарів заявленим у декларації характеристикам. Головним фактором прискорення митного оформлення і контролю є повна комп'ютеризація та інформатизація всього митного процесу, а також накопичення й використання митної історії минулих років для ідентифікації товарів і учасників ЗЕД, які створюють потенційну загрозу її безпеці.

Максимальна автоматизація та інформатизація процедур на кордоні, регламентація процесів та дотримання норм законодавства – мають залишатись актуальними напрямками державних антикорупційних заходів. Роль суб'єктів владних повноважень Держмитслужби та ДПСУ у процесі прийняття рішення щодо пропуску товарів, осіб та транспортних засобів через кордон повинна бути зведена до мінімуму. Реформування будь-яких інших інституцій держави не буде приносити дієвого результату допоки корупція на «воротах» в країну заподіює значну шкоду економічній безпеці України, її іміджу на міжнародній арені, перешкоджає розвитку торгівлі та породжує недовіру до держорганів з боку суб'єктів ЗЕД.

Залучення громадськості до питань моніторингу Державної антикорупційної програми та інших документів та заходів має високу затребуваність з боку органів запобігання корупції.



Кінцеві висновки

- 1 [TI Ukraine: Індекс сприйняття корупції - 2022](#)
- 2 [НАЗК: Корупційні схеми та ризики під час виїзду з України в умовах воєнного стану](#)
- 3 [МСУ Ukrinform: Пресконференція: «Як реалізувати антикорупційну політику в секторі оборони під час війни?»](#)
- 4 [НАЗК: Ще один крок до відновлення декларування: Президент підписав Закон](#)
- 5 [НАЗК: НАЗК вкотре звертається до Уряду з пропозицією затвердити план заходів щодо усунення корупції при перетині кордону](#)
- 6 [НАЗК: Як зменшити рівень корупції в митній сфері та оподаткуванні: що пропонує Державна антикорупційна програма](#)
- 7 [ДПСУ: Антикорупційна програма Державної прикордонної служби України на 2023-2025 роки](#)
- 8 [Держмитслужба: Антикорупційна програма Державної митної служби України на 2023-2025 роки](#)
- 9 [НАЗК: Методика стандартного опитування щодо рівня корупції в Україні](#)
- 10 [Держмитслужба: Анонімне опитування зовнішніх заінтересованих сторін з питань корупційних ризиків, що можуть мати місце в роботі Держмитслужби та її територіальних органів](#)
- 11 [ДПСУ: Антикорупційна програма](#)
- 12 [Мінінфраструктури: Розпочинаємо тестування камер автофіксації в пункті пропуску «Ягодин-Дорогуськ»](#)
- 13 [Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо використання митних декларацій та електронної транзитної системи, передбачених Конвенцією про процедуру спільного транзиту, для здійснення транзиту на умовах цього Кодексу» від 13 липня 2023 року № 3229-IX](#)