

ТІНЬОВИЙ ЗВІТ 

## Щодо приведення митного законодавства та діяльності митної служби України у відповідність до вимог Глави 29 acquis ЄС



Березень 2024

Публікація підготовлена за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю ГО «Інститут аналітики та адвокації» та ГО «Технології Прогресу» і не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

▼ **Автори:**

Команда аналітиків ГО  
“Інститут аналітики та адвокації”

Команда експертів ГО  
“Технології прогресу”

▼ **Верстка та дизайн:**

Маргарита Степанюк

▼ **Коректура:**

Kyiv Language Services



Для цитування цього матеріалу: IAA і ToП. Тіньовий звіт щодо приведення митного законодавства та діяльності митної служби України у відповідність до вимог Глави 29 *acquis* ЄС (2024)



ПЕРЕДМОВА	3
Стисла історична довідка про Державну митну службу України	5
РЕЗЮМЕ	8
МЕТОДОЛОГІЯ	11
<b>УЗГОДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА</b>	
Впровадження МКС	13
Криміналізація контрабанди у великих розмірах	16
Впровадження інших вибраних нормативних актів	17
<b>ДОСТУП ДО СПІЛЬНИХ КОМП'ЮТЕРИЗОВАНИХ МИТНИХ СИСТЕМ</b>	
Комп'ютеризовані митні системи, які охоплюють національні вимоги та вимоги ЄС щодо митної справи	22
Прогрес в реалізації програми АЕО та використання NCTS	30
<b>ПРАКТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ: ДМС ЯК СУЧАСНА, ЕФЕКТИВНА, ПРОЗОРА ТА ВІЛЬНА ВІД КОРУПЦІЇ УСТАНОВА</b>	
Надання ДМС повноважень з досудового розслідування випадків контрабанди	36
Управління ризиками, митний контроль та митне оформлення	37
Добір керівництва на засадах прозорості та заслуг	40
Інші практики належного урядування	43



# СКОРОЧЕННЯ



<b>АЕО</b>	Авторизований економічний оператор
<b>МКС</b>	Митний кодекс Союзу
<b>NCTS</b>	Нова комп'ютеризована транзитна система
<b>ДМС</b>	Державна митна служба України
<b>UFP</b>	План для Ukraine Facility
<b>РКБТ</b>	Рамкова конвенція з боротьби з тютюном
<b>ПІВ</b>	Права інтелектуальної власності
<b>ДНСП</b>	Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Державної митної служби України та її територіальних підрозділів
<b>MASP-C</b>	Багаторічний стратегічний план електронної митниці ЄС
<b>CDS</b>	Система ухвалення рішень митними органами (Customs Decision System)
<b>ЕОД</b>	Електронний обмін даними
<b>ВТІ/ВОІ</b>	Зобов'язальна тарифна інформація (ЗТІ) / зобов'язальна інформація про походження (ЗІП).
<b>ЄВ</b>	"Єдине вікно"
<b>МСП</b>	Малі та середні підприємства
<b>EORI</b>	Реєстрація та ідентифікація економічного оператора (Economic Operator Registration and Identification)
<b>AFA</b>	Заява про вжиття заходів (Application for Action)
<b>ІРЕР</b>	Портал виконавчих дій у сфері інтелектуальної власності (IP Enforcement Portal)
<b>ППК</b>	Пункти перетину кордону України
<b>АСУР</b>	Автоматизована система управління ризиками
<b>КПР</b>	Команди підтримки реформ
<b>МКД</b>	Метрика клієнтського досвіду
<b>НДС</b>	Національна стратегія доходів України





## Стисла історична довідка про Державну митну службу України

Протягом усього періоду незалежності України її митна політика зазнавала регулярних змін щодо її організації та адміністрування. Початком української митниці можна вважати створення Державного митного комітету, під юрисдикцію якого перейшли митні органи СРСР. Після того, 12 грудня 1991 року, був прийнятий [перший Митний кодекс України](#).

У 1996 році відбулася реорганізація Комітету, який згідно з [Указом](#) Президента було перетворено на Державну митну службу України. Ключові зміни передбачали скорочення кількості митниць та митних постів (з 69 до 55 та з 268 до 199 відповідно) та оновлення організаційної структури – на основі територіальних митних управлінь були створені регіональні митниці.

У 2010 відбулося подальше скорочення кількості митниць з 46 до 27, а їхня структура була узгоджена з адміністративно-територіальним устроєм України.

У 2012 році відбулася спроба оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: шляхом об'єднання митної та податкової служб було створено Міністерство доходів і зборів. Це Міністерство ставило на меті збільшити доходи бюджету через оптимізацію процесів. Разом із тим, об'єднання установ під парасолькою цього міністерства мало негативні наслідки для митної справи, оскільки:

- До нового Митного департаменту увійшла лише половина співробітників підрозділів попередньої Державної митної служби;
- Об'єднання стосувалося різних органів (зокрема були об'єднані структури, що займалися аудитом, попри те, що митний аудит – це окреме комплексне й цілісне поняття).
- Сталася втрата кадрового та експертного потенціалу.
- Так само були втрачені міжнародні зв'язки та контакти.

Проте це міністерство існувало недовго й було розформовано в 2014 році. Передбачалося, що Державну митну службу буде відновлено, але несподівано 21 травня 2014 року було створено Державну фіскальну службу шляхом реорганізації Міністерства доходів і зборів. Заміна «міністерства» на «службу» не принесла жодних змін для митної служби, оскільки вона й надалі була об'єднана з податковими органами. Збереглася більшість проблем, що існували за часів міністерства.

З огляду на зазначене, більшість із цих реорганізацій були політичними рішеннями, а не реалізацією продуманих стратегій, а отже не принесли помітних результатів.

У 2019 році Державну фіскальну службу реорганізували й поділили на два окремі органи: Державну податкову службу та Державну митну службу. Це означало, що Державна митна служба стала окремим центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінету Міністрів через Міністра фінансів.

Починаючи з 1 липня 2021 року, центральний апарат та місцеві підрозділи Державної митної служби були об'єднані в єдину юридичну особу. До цього митниці та центральний офіс були окремими юридичними особами і тому були майже незалежними одне від одного.

Державна митна служба України (надалі – ДМС) – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної справи<sup>1</sup>.

В міру того, як Україна просувається на шляху до членства в ЄС, почали з'являтися зобов'язання, які виходять за межі формальної рамки переговорів. Хоча ці документи не стосуються напряму переговорів про членство, вони є істотним чинником формування ландшафту реформ. Тому далі стисло викладаємо їхній зміст, щоб надати поглиблене розуміння ініціатив України з проведення комплексної реформи.

### **План для Ukraine Facility (UFP)<sup>2</sup>**

З наближенням України до вступу до Європейського Союзу зазначені в UFP комплексні ініціативи відіграють важливу роль у стратегічній діяльності України зі спрощення торгових процедур і забезпечення відповідності стандартам ЄС, що є критично важливим аспектом процесу набуття Україною членства.

В UFP робиться наголос на терміновій потребі в узгодженні митних процедур, а також в істотному оновленні ІТ-інфраструктури системи митних органів для досягнення сумісності з ІТ-системами Європейського Союзу. Зазначене включає широке коло ініціатив, зокрема сприяння митній реформі шляхом гармонізації та цифровізації митних процедур. Ключовим етапом на цьому шляху є прийняття Україною нового Митного кодексу, узгодженого з Митним кодексом Європейського Союзу, який становитиме правову та організаційну основу для посилення співробітництва в митній сфері.

Центральним елементом запропонованих реформ є цифрова трансформація. При цьому надзвичайно важливе значення мають конкретні плани цифровізації Державної митної служби. Очікується, що запровадження єдиного вікна на митниці та електронного обміну даними (ЕОД) з державами-членами ЄС спростить процедури і сприятиме безперешкодній транскордонній торгівлі. Для забезпечення доброчесності та ефективності митної служби UFP окреслює шляхи покращення процесу конкурсного добору на керівні посади в Державній

---

<sup>1</sup> <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-polozen-pro-derzhavnu-podatkovu-sluzhbu-ukrayini-ta-derzhavnu-mitnu-sluzhbu-uk>

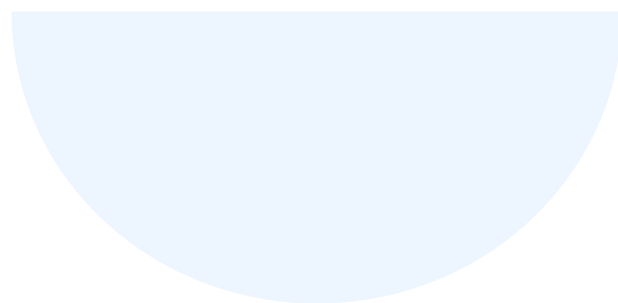
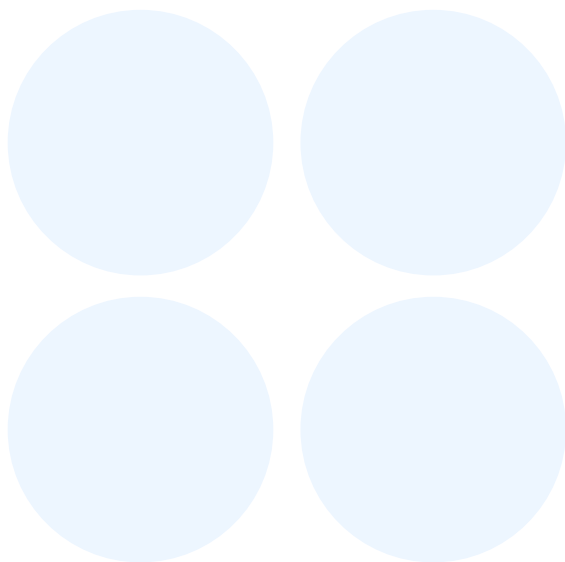
<sup>2</sup> Ukraine Facility – це програма фінансової допомоги Україні з боку Європейського Союзу. План для Ukraine Facility – це технічний документ, необхідний для реалізації програми фінансової підтримки України з боку Європейського Союзу.

митній службі, обстоюючи прозорий і заснований на заслугах підхід із залученням міжнародних експертів. Крім того, створення дисциплінарного комітету та реорганізація підрозділів внутрішньої безпеки є свідченням прагнення до забезпечення високих стандартів етики та професіоналізму у системі митних органів. В UFP згадується також Національна стратегія доходів України, що передбачає ухвалення Довгострокового національного стратегічного плану цифрового розвитку, цифрової трансформації і цифровізації ДМС. Цей план є комплексним підходом до трансформації системи митного адміністрування в Україні, що створює надійну основу для вступу України до Європейського Союзу та виконання нею своїх міжнародних зобов'язань.

### **Меморандум про економічну і фінансову політику між МВФ і Україною (Меморандум МВФ)**

Україна залишається непохитною у своїй відданості порядку денному трансформацій, спрямованих на оновлення фіскального управління та митних операцій, як це зазначено в Меморандумі МВФ від 18 грудня 2023 року.

Ці плани реформ мають бути включені до Національної стратегії доходів з метою вдосконалення операційної спроможності та посилення доброчесності митної служби. Серед ключових питань – посилення державної податкової та митної служб, активізація антикорупційних заходів, оптимізація процедур управління та перегляд кадрової та зарплатної політики. Крім того, передбачаються значні зміни в оперативній діяльності – переведення перевірки митних документів з пунктів пропуску до підрозділів усередині країни, що має на меті впорядкування процедур та зменшення кількості «вузьких місць». Відновлення митного пост-аудиту означає крок до посилення контролю за дотриманням законів та ліквідацію наявних прогалин, які можуть сприяти шахрайству на митницях. Технічна допомога з боку МВФ посилює законодавчі заходи з криміналізації масштабних схем митного шахрайства та контрабанди. Ці заходи свідчать про готовність України посилити доброчесність у своїй фіскальній системі.





Цей звіт містить поглиблений аналіз приведення митного законодавства та адміністративних процедур України у відповідність до вимог Глави 29 acquis з наголосом на досягненнях у модернізації та дотриманні стандартів ЄС, а також із визначенням сфер, де необхідні подальші реформи. Цей аналіз охоплює період з вересня 2023 р. до березня 2024 р. Завдяки поєднанню кабінетного дослідження з опитуваннями представників бізнесових кіл та державних установ, він містить комплексний огляд як досягнень ДМС, так і викликів, що стоять перед нею.

За роки незалежності України ДМС зазнала суттєвих організаційних перетворень, при чому її значна реорганізація відбулася в 2019 році, коли Державну фіскальну службу поділили на Державну податкову службу та Державну митну службу. Попри ці перетворення, часті зміни керівництва ДМС спричинили проблеми в контексті стабільності роботи цього органу та порядку денного його реформ. Внесення змін до законодавства, спрямованих на запровадження прозорих та заснованих на заслугах процесів конкурсного добору на керівні посади в ДМС, є потенційним рішенням цієї проблеми. Крім того, розширення можливостей ДМС із розслідування контрабанди та митного шахрайства, передбачене у нещодавно ухваленому законодавстві, може стати важливим кроком у напрямку посилення ролі ДМС, зокрема, як компетентного й надійного партнера у митному співробітництві.

Були законодавчі спроби імплементації положень Митного кодексу Союзу ЄС (УСС) до митного законодавства України. Вони стосувалися таких напрямів як фінансові гарантії, статус авторизованого економічного оператора та спрощення процедур. Однак, ці ініціативи мали фрагментарний характер і, станом на березень 2024 року, досі не відбулося комплексної імплементації МКС та пов'язаного з ним законодавства до внутрішнього законодавства України в митній сфері. Слід зазначити, що, за оцінками неурядових організацій, які брали участь в опитуванні, засади митної сфери України на 51% збігаються з відповідними засадами в країнах ЄС, що є підтвердженням необхідності цілісного перегляду законодавства в цілях повного втілення МКС та пов'язаних із ним митних стандартів ЄС. Більша частина опитаних представників бізнесу вважає, що такі законодавчі зміни можуть спростити ведення бізнесу, але серед решти панує скептицизм, частково внаслідок необізнаності з проєктами змін до законодавства.

Існує потреба в потужній системі підзвітності всередині самої ДМС, при чому наголошується на існуванні значної прогалини у вигляді відсутності чіткої системи ключових показників ефективності (КПЕ). Ця прогалина не лише перешкоджає оцінюванню ефективності роботи ДМС, вона руйнує довіру з боку суспільства. Чіткі КПЕ повинні віддзеркалювати не лише показники збору доходів, але й широкі стратегічні цілі ДМС, зокрема: митний контроль, захист, спрощення та співробітництво.

Було вжито певних заходів для оприлюднення зведених статистичних даних щодо збору доходів та митних правопорушень, проте відсутність деталізованих вихідних даних та погіршення доступу до них ускладнюють завдання виваженого оцінювання діяльності ДМС. У звіті наголошується на важливості надання безпосереднього доступу до комплексних даних для громадськості, ОГС та журналістів-розслідувачів в цілях покращення прозорості та підзвітності.

Попри існування формальних програм боротьби з корупцією, довіра суспільства до митних органів залишається на низькому рівні. Висновки опитування свідчать про існування сумнівів серед представників бізнесу та НУО щодо здатності ДМС ефективно боротися з корупцією. У звіті наголошується на чіткій потребі в посиленні автоматизації та спрощенні процесів ухвалення рішень в ДМС. Ці заходи є життєво важливими для усунення корупційних ризиків та посилення ефективності роботи служби.

### **Досягнення та виклики, пов'язані із втіленням рекомендацій Звіту про прогрес України в межах Пакету розширення ЄС 2023 року**

У 2023-2024 рр. Україна доклала значних зусиль для виконання рекомендацій ЄС, що містилися у Звіті про прогрес України в межах Пакету розширення ЄС 2023 року. Ці зусилля були насамперед спрямовані на ухвалення та доопрацювання митного законодавства. У звіті відзначається, що Україна досягла гідного похвали прогресу у сфері наближення до митного союзу. Разом із тим, рекомендації ЄС включали сфери, де багато що слід покращити, зокрема:

- досягти поступу у сферах, пов'язаних з митними процедурами, митним боргом, застосуванням гарантій та спрощенням митних формальностей, а також у розробленні нового Митного кодексу

Законопроект про внесення змін до Митного кодексу № 10411 від 16 січня 2024 р. (за поданням Уряду України) зараз перебуває на розгляді у Верховній Раді України. У цьому законопроекті насамперед йдеться про запровадження певних конкретних положень МКС. Однак, до нього не увійшли багато важливих митних питань (наприклад, концепція митного боргу, перелік митних процедур тощо).

Нещодавно Міністерство фінансів України оголосило про намір розробити новий Митний кодекс України, який відповідатиме МКС. Це означає необхідність підготовки комплексного законопроекту, який включав би всі відповідні положення МКС. Текст такого законопроекту, імовірно, ще не розроблений.

- забезпечити вчасну реалізацію 5 етапу NCTS та розширити використання процедури спільного транзиту та інституту авторизованого економічного оператора

Україна здійснила належну підготовку до реалізації 5 етапу NCTS та реалізувала його 22 квітня 2024 року. Утім, залученість економічних операторів до процедури спільного транзиту залишається незначною (із зміщенням у бік вивезення), попри розширення можливості використання NCTS у процедурах національного транзиту в 2023р.

- ухвалити законодавство, що криміналізує контрабанду всіх товарів у великих розмірах, та розбудувати адміністративні спроможності до його реалізації

Був ухвалений новий закон, що передбачає кримінальну відповідальність за контрабанду у великих розмірах. Однак його реалізація поки що перебуває на початковому етапі, і тому її важко оцінити ефективність.

Запроваджуються різні законодавчі та стратегічні ініціативи, спрямовані на посилення адміністративних спроможностей до виконання цього закону. Вони включають заходи з оновлення Бюро економічної безпеки України, на яке зараз покладено завдання проводити розслідування випадків контрабанди товарів, а також Державної митної служби. Крім того, Національна стратегія доходів містить положення, які передбачають наділення митних органів повноваженнями з розслідування контрабанди. Разом з цим, ще немає конкретних законодавчих актів та докладних дорожніх мап реалізації цих планів.







Глава 29 *acquis communautaire* Європейського Союзу, присвячена питанням Митного союзу, є стрижневим компонентом переговорів для країн, що прагнуть набути членства в ЄС. Вона охоплює широке коло політик, пов'язаних із законодавством, яке є обов'язковим до безпосереднього виконання державами-членами. Зазначене включає Митний кодекс ЄС та пов'язані з ним делеговані та імплементаційні положення, комбіновану номенклатуру, спільний митний тариф та положення про тарифну класифікацію, звільнення від сплати мита, призупинення дії мита та певні тарифні квоти, а також інші положення, як от про митний контроль підроблених та піратських товарів, прекурсорів наркотичних засобів, експорт предметів культури, а також про взаємну адміністративну допомогу в митних справах та транзит, які є важливими для захисту зовнішніх кордонів ЄС та спрощення умов для легальної торгівлі. Держави-члени ЄС повинні забезпечити наявність необхідного потенціалу імплементації та правозастосування, у тому числі ІТ-інструментів, що забезпечують сумісність з відповідними комп'ютеризованими митними системами ЄС. Крім того, митні служби повинні гарантувати наявність належного потенціалу для реалізації і забезпечення виконання спеціальних правил, викладених у суміжних сферах *acquis*, як от у сфері зовнішньої торгівлі.

У ДМС триває модернізація, проте необхідно розуміти, куди й наскільки добре йде цей процес. З урахуванням вищезазначеного, тіньові звіти відіграють критично важливу роль у підвищенні прозорості, підзвітності та ефективності урядових та організаційних практик, насамперед у межах таких процесів як набуття членства в Європейському Союзі або дотримання вимог міжнародних конвенцій. Тіньові звіти надають незалежну оцінку прогресу, досягнутого урядом чи окремою організацією, вони здатні висвітлювати прогалини в реалізації та проблеми, відсутні в офіційних звітах. Такі звіти посилюють громадянське суспільство, розширюючи його спроможність до адвокації, досліджень та участі в урядових процесах, а також підвищують обізнаність суспільства з конкретної проблематики. Важливо, що тіньові звіти сприяють прозорості, оскільки зростає обсяг доступної для громадськості інформації, підштовхуючи уряди до більшої підзвітності та посилення відкритості й реагування на запити своїх зацікавлених сторін.



## Ціль:

- Опис прогресу, досягнутого Державною митною службою в приведенні її процедур та діяльності у відповідність до стандартів ЄС та у виконанні вимог Митного союзу.



## Завдання:

- Визначити поточну ситуацію в митному секторі.
- Дослідити прогрес України у виконанні зобов'язань, пов'язаних із набуттям членства в ЄС, за Главою 29 (Митний союз).
- Проаналізувати думку представників бізнесу та громадянського суспільства щодо досягнень та прогалин у митній сфері.



## Методологія:

- аналіз правових актів та проєктів законодавчих актів, які стосуються митної сфери;
- аналіз законодавства ЄС, застосовного у сфері митної політики;
- опитування представників бізнес-спільноти та громадського сектору щодо їхнього досвіду роботи з Державною митною службою.

Вибірка була сформована за принципом «цільової вибірки», а отже, не передбачала репрезентативного опитування.

З-поміж громадянського суспільства ми запросили представників провідних аналітичних центрів у сфері економіки, наукових установ, які досліджують питання митної діяльності, а також неурядових організацій, що працюють задля посилення прозорості та підзвітності органів державної влади.

З-поміж представників бізнесу до участі в опитуванні були запрошені представники підприємств різного масштабу та з різних сфер діяльності, які були членами відповідних асоціацій бізнесу. Загальна кількість респондентів – 23 фахівці.

Опитування проводилося за змішаною схемою з елементами анкетного опитування та частково структурованого інтерв'ю.

Опитування проводилося на засадах анонімності та конфіденційності, отже будь-які його результати можуть використовуватися лише в узагальненому та знеособленому вигляді. Особиста інформація, яку надали учасники опитування, не підлягає розголошенню.

Часові рамки опитування охоплюють період з вересня 2023 р. до лютого 2024 р.

Цей звіт відповідає тематичним рамкам розділу 29 Робочого документу Європейської комісії щодо Звіту про Україну 2023 - Митний союз.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD\\_2023\\_699%20Ukraine%20report.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf)



## Впровадження МКС

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Україна зобов'язалася впровадити Митний кодекс Союзу (Регламент (ЕУ) № 952/2013) (за винятком окремих положень, які стосуються лише держав-членів). Попри те, що зазначене зобов'язання існує з 2016 року, загальний прогрес у впровадженні правової бази МКС до внутрішнього митного законодавства України залишається не досконалим. Зокрема, відповідно до урядового звіту 2023 року про виконання Угоди про асоціацію, прогрес виконання за напрямом «Митні питання» становить 62% - третій найнижчий показник з усіх напрямів<sup>4</sup>. Перехід до митних норм МКС означає необхідність суттєвих змін наявних нормативних актів у митній сфері, що може так само вплинути й на суміжні сфери державної політики (наприклад, оподаткування тощо). Утім, станом на березень 2024 р. не існує всеосяжного проекту нової редакції Митного кодексу України із впровадженням норм МКС.

У той же час 62,5% опитаних представників бізнесу вважають, що ухвалення нового Митного кодексу та впровадження норм, які б відповідали митному законодавству ЄС, могли б полегшити ведення бізнесу. Решта респондентів схильна вважати, що це або не вплине на їхній бізнес, або ж, навпаки, погіршить його. Разом з тим, можна припустити, що скептицизм із цього приводу пов'язаний з тим, що 37,5% респондентів не знають про існування проектів змін до законодавства, які могли б полегшити для них ведення бізнесу.

Громадські організації вважають, що станом на зараз засади та основи діяльності української митниці на 51% відповідають тому, що мають європейські органи.

В останні кілька років парламент України ухвалив кілька окремих законопроектів, якими до чинного Митного кодексу України було впроваджено певні елементи митного законодавства ЄС (наприклад, статус АЕО та інші спрощення процедур, загальна декларація прибуття, право бути почутим тощо). Однак, з огляду на фрагментарний характер цих змін, їхній загальний вплив на митне середовище в Україні залишається обмеженим, вони не охоплюють усіх правових вимог ЄС. Наприклад, на час підготовки звіту поняття «митного боргу» застосовувалося в Україні лише до процедури спільного транзиту (відповідно до Конвенції про процедуру спільного транзиту). Водночас, поняття митного боргу не поширюється на випадки виникнення податкових зобов'язань після приймання митної декларації, або боргу, що виникає внаслідок невиконання зобов'язань. У цьому випадку застосовується поняття «податкових зобов'язань» з Податкового кодексу України, що є несумісним з МКС.

<sup>4</sup> [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023-UA\\_2.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023-UA_2.pdf)

Відповідно, існує нагальна потреба в ухваленні нового варіанту Митного кодексу, який би інтегрував положення МКС, щоб вітчизняне митне право України було приведено у відповідність до вимог ЄС. Наприкінці лютого 2024 року Міністерство фінансів України оголосило про створення групи експертів, на яких буде покладено завдання розробити проєкт нового Митного кодексу України.

Загалом респонденти від громадянського суспільства помітили цей рух і оцінили прогрес, досягнутий за останні 6 місяців у спрощенні митних процедур або зближенні правових систем України та ЄС у цьому плані, у 2,5 балів з 5 можливих.

Останніми роками Україна досягла прогресу у впровадженні гарантій сплати податків на імпорт. У цьому контексті можна відзначити як законодавчі зміни (наприклад, посилення вимог до гарантів, розширення переліку товарів, що підлягають гарантії під час перевезення, запровадження спрощеної «комплексної гарантії» тощо), так і розроблення ІТ-рішень (наприклад, електронної системи управління гарантіями тощо).

Подальше запровадження гарантій до кола митних процедур (наприклад, розширення кола випадків, коли митний борг може бути забезпечений гарантією, як це передбачає МКС) було б корисним для повної гармонізації з МКС у цій сфері.

Україна досягла відчутного прогресу у забезпеченні спрощення митних формальностей. Протягом 2019-2023 рр. було запроваджено концепцію АЕО разом із системою інших видів спрощення митного оформлення відповідно до МКС та Конвенції про процедуру спільного транзиту (КПСТ).

У 2023 році Україна також привела правила визначення непреференційного походження товарів у відповідність до МКС.

Система митних процедур у внутрішньому митному законодавстві України не відповідає МКС. Було підготовлено законопроєкт № 10411 від 16 січня 2024 р. з метою гармонізації певних митних процедур з МКС. Водночас цей законопроєкт не стосується самого переліку митних процедур. Навіть якщо цей законопроєкт буде ухвалено, проведення щодо товарів митних процедур все одно вимагатиме гармонізації з МКС.

Підсумовуючи, зазначимо, що в Україні попереду ще багато роботи із впровадження МКС. Щоб повноцінна гармонізація з МКС стала можливою, поточний законодавчий ландшафт має бути повністю трансформований. Для цього потрібен комплексний законопроєкт (нова редакція Митного кодексу) разом із комплектом підзаконних нормативних актів, а також зміни до інших законодавчих актів. Очевидно, на практиці це виявиться складним завданням.

Україна успішно імплементувала до свого митного законодавства Регламент (ЕУ) № 608/2013 щодо забезпечення митними органами дотримання прав інтелектуальної власності. Крім того, були ухвалені відповідні підзаконні акти. Створено нову ІТ-систему під назвою «Митний реєстр об'єктів права інтелектуальної власності». Ця система дозволяє подавати заявки на внесення даних до реєстру онлайн. Новий реєстр інтелектуальної власності запрацював у 2021 році.

Стосовно реалізації ініціатив з удосконалення забезпечення дотримання ПІВ представники бізнесу відзначили суттєве покращення ситуації в цій сфері останніми роками. Зазначалося, що імплементація європейського законодавства допомогла в розв'язанні певних проблем, пов'язаних з інтелектуальною власністю (наприклад, проблеми так званого «патентного тролінгу»). Зокрема, чотири з п'яти респондентів з числа тих представників бізнесу, які мали досвід, пов'язаний з роботою митної служби у сфері захисту ПІВ, висловили задоволення діяльністю митних органів у цій галузі. Дехто з респондентів зазначив також, що, коли йдеться про захист ПІВ, українські митні органи діють у відповідності до нормативно-правової бази. Натомість у питанні про оцінку ефективності у запобіганні потрапляння контрафактних товарів на ринок респонденти оцінили роботу митниці на рівні 2,5 за 5-бальною шкалою. Важливо зазначити, що на це питання мали можливість відповісти не лише представники бізнесу, а й громадських організацій. Відтак можемо припустити, що у питанні захисту ПІВ митниця рухається у правильному напрямку, однак її ефективність опитані оцінюють посередньо.

Подальший аналіз демонструє, що в плані управління ризиками в різних сферах митної діяльності найбільше зауважень респонденти висловили з приводу вдосконалення підходів до контролю правильності визначення митної вартості та класифікації товарів (80% респондентів), а також виявлення контрабанди (окрім підакцизних товарів, зброї та наркотиків) (46,7% респондентів).

У той же час неурядові організації оцінили на рівні 2,4 балів з 5 можливих ефективність підходів до управління ризиками, які українські митні органи застосовують для забезпечення надійності надходжень до державного бюджету, запобігання імпорту товарів, які можуть завдати шкоди, та захисту ПІВ.

### В якій сфері управління ризиками покращення мають бути пріоритетом?<sup>5</sup>

Сфера управління ризиками	Відсоток (%)
Контроль правильності визначення митної вартості та класифікації товарів	80.0
Виявлення контрабанди товарів (включно з деревиною)	46.7
Аналіз ризиків до прибуття вантажу на кордон	40.0
Визначення товарів підвищеного ризику під час митного оформлення	40.0
Виявлення контрабанди підакцизних товарів	26.7
Пост-аудит контроль	20.0
Документальні перевірки	13.3
Виявлення контрабанди зброї та наркотиків	13.3
Контроль за правильністю визначення країни походження	6.7

<sup>5</sup> На запитання можна було давати кілька відповідей, тож загальна сума оцінок перевищує 100%.

Найнижчі бали отримали такі варіанти відповіді: контроль за визначенням походження товарів, контрабанда зброї та наркотиків та документальні перевірки. На нашу думку, це пояснюється тим, що на практиці в країні у цих сферах існує менше проблем, а правове регулювання є загалом кращим.

## Криміналізація контрабанди у великих розмірах

17 січня 2012 р. набув чинності Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності». Після того постійно тривала дискусія про необхідність повернення кримінальної відповідальності за контрабанду, насамперед підакцизних товарів. ЄС вказував на значні обсяги нелегального імпорту тютюнових виробів з України.

У 2021 р. Президент України вніс законопроект № 5420 із пропозицією повернути кримінальну відповідальність за контрабанду товарів, зокрема підакцизних, а також за недостовірне декларування. Законопроект викликав критику з боку бізнес-спільноти та експертів, які висловили занепокоєння з приводу низького порогу вартості для настання кримінальної відповідальності, суворих покарань за некваліфіковану контрабанду та нечіткого визначення складу злочину недостовірного декларування. Загалом цей законопроект був розцінений як такий, що створює неналежний тиск на легальний бізнес.

9 грудня 2023 року Верховна Рада ухвалила законопроект № 5420, яким встановлено кримінальну відповідальність за контрабанду підакцизних та інших товарів. Ухвалення закону було передумовою отримання від ЄС макрофінансової допомоги на суму 18 млрд євро та 1,5 млрд євро в 2023 році. Закон, який набув чинності, включає такі положення:



Порогова сума для контрабанди товарів становить близько 18 тис. євро, а для контрабанди підакцизних товарів – близько 27 тис. євро.



Спірне положення про недостовірне декларування вилучено.



Не включено обіцяне доповнення про те, що контрабанда може бути вчинена тільки умисно.



Покарання за контрабанду товарів коливається від штрафу в розмірі близько 4 тис. євро до 11 років позбавлення волі, а за контрабанду підакцизних товарів – від штрафу в розмірі 8 тис. євро до 12 років позбавлення волі.

Оскільки закон було ухвалено нещодавно, досі немає повних даних про конкретні аспекти його застосування.

Положення закону, якими встановлюється кримінальна відповідальність за контрабанду підакцизних товарів, набули чинності 1 січня 2024 року. Положення щодо кримінальної відповідальності за контрабанду товарів загалом набуде чинності 1 липня 2024 року.

Станом на день публікації цього звіту немає відкритої інформації від правоохоронних органів про кількість кримінальних проваджень, пов'язаних з нещодавно запровадженими статтями Кримінального кодексу. Зокрема, ще не опубліковано щоквартальний звіт Офісу Генерального прокурора. Водночас, результати неофіційного спілкування вказують на порушення до десятка проваджень за статтею 201-4 Кримінального кодексу (контрабанда підакцизних товарів). Потрібен подальший моніторинг правозастосування для оцінювання ефективності прийнятого закону в плані досягнення ним поставлених цілей.

Згідно з чинним законодавством, розслідування контрабанди, що підпадає під дію нещодавно ухвалених законодавчих положень, покладено на Бюро економічної безпеки України. Разом із тим, на цей час є недоцільним давати оцінку роботі БЕБ з огляду на обмежені часові рамки трьох місяців. Слід зазначити, що кримінальні провадження за фактами контрабанди підакцизних товарів були ініційовані лише нещодавно. Тому поки зарано прогнозувати результати розслідувань.

Необхідно продовжити дослідження цього питання після того, як з'являться перші дані та статистика щодо змін за новими статтями законодавства. Це могло б покращити оцінювання ефективності роботи митної служби в питаннях контрабанди з боку бізнесу та неурядових організацій.

## Впровадження інших вибраних нормативних актів

### Приєднання до Протоколу про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами

Протокол про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами є міжнародним інструментом боротьби з контрабандою тютюнових виробів.

Цей документ є першим протоколом Рамкової конвенції ВООЗ із боротьби проти тютюну (РКБТ), яку Україна ратифікувала в 2006 році.

Протокол був односторонньо прийнятий на Конференції країн-учасниць РКБТ ВООЗ у 2012 році та набув чинності у вересні 2018 році після його ратифікації 40 країнами. На цей час Протокол підписали 68 держав.

Протокол стосується боротьби з незаконною торгівлею тютюном у трьох ключових сферах:



#### **Контроль ланцюгів постачання:**

Заходи, спрямовані на забезпечення моніторингу ланцюгів постачання, зокрема встановлення глобального режиму відстеження продукції;



## **Боротьба з правопорушеннями:**

Заходи, спрямовані на забезпечення розслідування, притягнення до відповідальності та покарання за незаконну торгівлю тютюновими виробами відповідно до національного законодавства;



## **Міжнародна співпраця**

Заходи, спрямовані на посилення співпраці між сторонами-учасницями Протоколу з технічних, адміністративних та юридичних питань.

13 квітня 2016 року Верховна Рада України ухвалила заяву з нагоди 10-ї річниці ратифікації Україною РКБТ ВООЗ (Постанова № 1087-VIII). У цій заяві ВРУ дала Урядові доручення розпочати процес ратифікації Протоколу. Проте, станом на час підготовки матеріалу, Уряд лише подав проєкт закону про ратифікацію до Верховної Ради.

## **Посилення захисту прав інтелектуальної власності**

Останніми роками Україна ухвалила кілька нормативно-правових актів, спрямованих на посилення захисту прав інтелектуальної власності (ПІВ). Зокрема, 17 жовтня 2019 р. було ухвалено Закон № 202-IX, який узгоджує положення Митного кодексу України щодо захисту ПІВ з Регламентом ЄС № 608/2013.

Подальші зрушення сталися 9 червня 2020 року, коли Міністерство фінансів видало наказ, яким затвердило Порядок застосування заходів щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності. Ним було запроваджено стандартизований підхід до вжиття заходів митними органами в разі підозри щодо порушення ПІВ, зокрема уніфіковану документацію та протоколи взаємодії між митними органами, правовласниками, декларантами та іншими зацікавленими сторонами.

Крім того, були вдосконалені механізми спрощення захисту ПІВ на основі заяв правовласників шляхом запровадження уніфікованих форм заявок та процедур, які відповідають нормам Регламенту ЄС № 1352/2013. Тепер правовласники можуть подавати заявки в електронному вигляді через веб-сервіс Державної митної служби. Водночас законодавство України щодо захисту ПІВ потребує подальшого доопрацювання для досягнення його відповідності вимогам Регламенту ЄС № 608/2013.

Зокрема, необхідно запровадити норми, які передбачають застосування заходів із забезпечення захисту ПІВ, як під час поміщення товарів у відповідний митний режим через механізм призупинення поміщення товарів, так і під час затримання товарів, стосовно яких виникає підозра у порушенні права інтелектуальної власності, і які переміщувалися без виконання відповідних митних формальностей або з їх порушенням.

Для ліквідації цих прогалів 16 січня 2024 року Уряд вніс проєкт Закону про внесення змін до Митного кодексу України, який частково розв'язує зазначені питання.



Крім того, виникає потреба в упорядкуванні правозастосовної практики, як-от призупинення митного оформлення оригінальної продукції до отримання згоди правовласників.

Далі в Робочому документі Європейської комісії щодо Звіту про Україну 2023 наголошується на важливості, поряд із законодавчими змінами, розроблення необхідних IT-інструментів.

Зокрема, повинна працювати цифрова екосистема документообігу та комунікації між правовласниками та митними органами; крім того, існує потреба в запровадженні системи управління ризиками та оцінювання ефективності роботи митної служби щодо захисту ПІВ.

[Регламент Ради \(ЄС\) № 1186/2009 від 16 листопада 2009 року про встановлення у Співтоваристві системи звільнень від сплати мита \(кодифікована версія\)](#). Лише деякі з видів звільнень від сплати мита, передбачені Митним кодексом України, узгоджуються з положеннями Регламенту (ЄС) № 1186/2009. У липні 2021 р. Уряд підготував проект закону № 5810, спрямованого на імплементацію положень Регламенту Ради ЄС 1186/2009. Проте цей законопроект так і не був схвалений комітетом ВРУ і не був проголосований народними депутатами. Регламент (ЄС) № 1186/2009 досі не імплементований у митне законодавство України.

[Регламент Ради \(ЄС\) № 116/2009 від 18 грудня 2008 року про вивезення товарів-предметів культури](#). В Україні експорт предметів культури регулюється Законом «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей». Це законодавство застаріло і не узгоджується з законодавством ЄС, гальмуючи розвиток потужного легального ринку торгівлі товарами – предметами культури. Регламент (ЄС) № 116/2009 досі не імплементований у законодавство України.

Існує нагальна потреба у створенні ефективної системи ліцензій на експорт товарів культури. Це забезпечить надійне збереження національної культурної спадщини і в той же час сприятиме безперешкодній торгівлі предметами мистецтва і антикваріату.

Міністерство культури України не має спроможності до розроблення такої системи ліцензій, а Державна митна служба не має необхідної компетенції для ефективного забезпечення виконання нормативних актів про експорт та імпорт товарів – предметів культури. Наприклад, у 2023 році Державна митна служба зафіксувала 80 випадків порушень під час переміщення предметів культури. Проте вартість цих предметів становила близько 12 953,5 євро, тобто середня вартість конфіскованих предметів культури становила близько 160 євро за один предмет. Це викликає занепокоєння щодо загальної ефективності боротьби з незаконним переміщенням предметів культури.

[Регламент \(ЄС\) № 273/2004 про прекурсори](#) та [Регламент \(ЄС\) № 111/2005, що встановлює правила моніторингу торгівлі прекурсорами між ЄС та третіми країнами](#). Регламент (ЄС) № 273/2004 встановлює уніфіковані заходи контролю та моніторингу на території ЄС щодо певних речовин, які зазвичай використовуються для незаконного виробництва наркотичних засобів або психотропних речовин. Метою є запобігання їхньому незаконному обігу.

Відповідно до звіту про виконання Плану роботи за перше півріччя 2023 року, Держлікслужба України внесла редакційні правки до перекладу Регламенту (ЄС) № 273/2004 Європейського Парламенту та Ради.

Рішенням Урядового комітету з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва, культури, молоді, спорту та інформаційної політики від 18 серпня 2023 року (протокол № 12) затверджено орієнтовний план перекладу актів *acquis communautaire* Європейського Союзу та законодавства України на 2024 рік.

Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 273/2004 було віднесено до II Пріоритету: акти *acquis* ЄС, визначені як такі, що підлягають імплементації, в межах виконання Постанови Кабінету Міністрів України № 189 від 28 лютого 2023 року.

[Регламент \(EU\) 2018/1672 про контроль за готівкою, яка ввозиться в ЄС або вивозиться з ЄС.](#) Попри той факт, що певні положення законодавства України відповідають Регламенту (наприклад, порогова сума готівки в 10 тис. євро, яка не вимагає письмового митного декларування), Регламент (EU) 2018/1672 не імplementовано до українського законодавства. У процесі декларування готівки під час її переміщення через кордон потрібно надати інформацію про цю готівку, як це зазначено в Регламенті.

Разом із тим, у цій сфері існує чимало правових вимог ЄС, які ще мають бути імplementовані (наприклад, концепція «перевізників готівки» («carriers»), декларацій «за службовим обов'язком» (*ex officio*), які роблять органи влади, а також можливість тимчасового затримання готівки компетентними органами тощо).

Крім того, імplementація згаданих регламентів ЄС потребує проведення комплексного аналізу ризиків та міжвідомчої співпраці в цілях виявлення підозрілих рухів готівки та потенційних зв'язків таких рухів із шахрайською діяльністю (наприклад, із відмиванням грошей у межах торгових операцій). В Україні цього ще немає. І хоча компетентні органи влади певною мірою обмінюються інформацією (наприклад, існує реєстр декларацій щодо переміщення готівки через кордон, до якого мають доступ правоохоронні органи та органи фінансового моніторингу), все одно ефективність їхньої взаємодії з митними органами потребує покращення.

В цілому реформування митного законодавства є важливим аспектом як для бізнесу, так і для представників громадських організацій. Коли представників ГО – учасників опитування попросили визначити питання найвищої пріоритетності в плані гармонізації з МКС, вони зазначили, що термінової гармонізації потребують питання митної оцінки та взаємодії митних органів з іншими регуляторними органами.

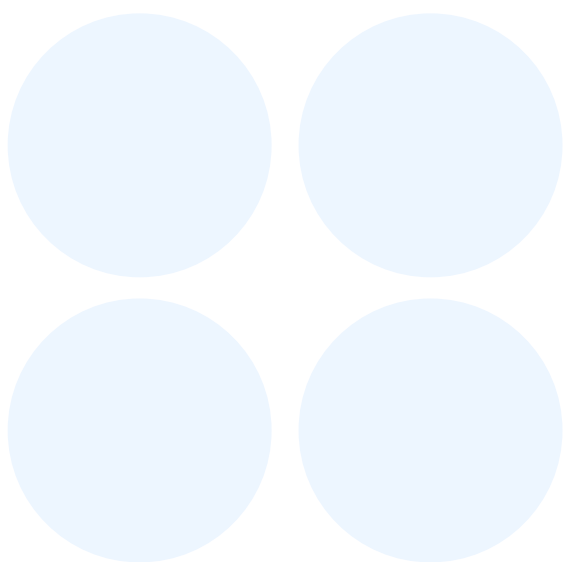




**Сфери митного законодавства України, які потребують найбільш невідкладного узгодження з Митним кодексом ЄС (за результатами опитування та інтерв'ю з представниками бізнесу і НУО)**

<b>Сфера митного права</b>	<b>Відсоток (%)</b>
Визначення митної вартості та класифікації товарів	26.6
Взаємодія з іншими регуляторними органами	26.6
Порушення митних правил	20
Митні режими та формальності	20
Захист ПІВ	6.6

Результати відповідей на це запитання корелюються з відповідями на запитання про вдосконалення системи управління ризиками (наведені вище в цьому розділі). В обох випадках респонденти визначили саме питання митної оцінки та класифікації товарів як ключові проблеми, які їх турбують, у контексті як удосконалення системи управління ризиками, так і невідкладності гармонізації відповідних норм з положеннями Митного кодексу ЄС.



# ДОСТУП ДО СПІЛЬНИХ КОМП'ЮТЕРИЗОВАНИХ МИТНИХ СИСТЕМ



## Комп'ютеризовані митні системи, які охоплюють національні вимоги та вимоги ЄС щодо митної справи

Нещодавно ДМС ухвалила комплексний Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Державної митної служби України та її територіальних підрозділів, який ґрунтується на Багаторічному стратегічному плані електронної митниці ЄС (MASP-C)<sup>6</sup>. Далі в тексті план подається як ДНСП. Цей план отримав погодження з боку Міністерства фінансів у лютому 2024 року<sup>7</sup>. Він включає кілька перелічених нижче критично важливих проєктів:

Опис проєкту	Аналогічний компонент MASP-C у версії 2023 [2]	Дата введення в дію
Центральний компонент автоматизованої системи митного оформлення	н/д	2 січня 2025 р.
Система ухвалення рішень митними органами	1.2 МКС – Митні рішення	2 січня 2025 р.
«Єдине вікно»	1.13 Середовище «єдиного вікна» для митних органів ЄС	2 липня 2025 р.
Система управління гарантіями	1.22 МКС – Управління гарантіями	2 липня 2025 р.
NCTS (у тому числі Етап 5 / Етап 6)	1.7 МКС – NCTS	31 грудня 2024 р.
Система контролю імпорту 2	1.19 МКС – Система контролю імпорту 2	2 липня 2025 р.
Автоматизована система експорту	1.6 МКС – ACE	2 січня 2025 р.
Система зобов'язальної тарифної інформації	1.4 МКС – ОТИ	2 липня 2024 р.
Система управління інтегрованим тарифом	1.14 Система класифікації інформації (CLASS)	9 жовтня 2023 р.
Система ідентифікації та реєстрації економічного оператора	1.15 МКС – EOR12	2 липня 2025 р.
Система авторизованих економічних операторів	1.5 МКС AEO та вплив угод про взаємне визнання (MRA)	2 жовтня 2024 р.
Система захисту від підробок та піратства	1.12 COPIS	2 жовтня 2024 р.
Потребує подальшого дослідження		
Уніфіковане управління користувачами та цифрові підписи	4.6 UUM&DS	

<sup>6</sup> <https://t.ly/OgfeE>

<sup>7</sup> <https://t.ly/plmbj>

Разом з тим, ДНСП не включає плани щодо проєктів, пов'язаних з деякими іншими компонентами, як-от 1.11 МКС – REX (Система зареєстрованих експортерів), 1.16 CRMS2 (Система управління митними ризиками 2), 1.20 МКС – Спостереження 3, 1.24 МКС – ССІ (Централізоване оформлення імпорту), 1.25 CUP-MIS (Ефективність Митного союзу – Інформаційна система щодо управління) та 1.28 МКС – Спеціальні процедури. Крім того, в стратегії не враховані проєкти, визначені ЄС як об'єкти подальшого дослідження, насамперед 2.14 Механізми прикордонного коригування викидів вуглецю, 2.16 Електронне підтвердження сертифікатів про походження товарів, 2.17 ІТ-система щодо зобов'язальної інформації про походження/зобов'язальної інформації щодо митної оцінки BOI/BVI, 3.2 Система електронних карнетів АТА.

Загалом опитані організації не мали скарг чи проблем, пов'язаних з наявними електронними послугами в митній сфері.

У той же час представники як бізнесу, так і громадських організацій заявили, що автоматизація митного оформлення без людського втручання є пріоритетом у сфері вдосконалення ІТ-рішень для митниці. Таку думку висловили 46% громадських організацій і 87,5% представників бізнесу. Також більшість представників бізнесу відзначила можливість оформлення посилок онлайн, проте громадські організації не виявили інтересу до цього інструмента.

### Які конкретні ІТ-рішення ви б запропонували для покращення ефективності та зручності митних послуг в Україні?<sup>8</sup>

Конкретні вдосконалення або інновації у сфері ІТ	Бізнес (%)	ГО (%)
Онлайн реєстрація посилок	100.0	0.0
Автоматичне проходження митного оформлення без людського чинника	75.0	46.6
Отримання всіх видів дозволів на міжнародну економічну діяльність за допомогою «єдиного вікна»	62.5	20
Автоматична інтеграція даних у митній сфері до бухгалтерської звітності	37.5	20
Реєстрація вживаних автомобілів у «Дії»	37.5	6.6

Загалом, за всіма варіантами рівень відповідей з боку сектору НУО був нижчим, адже вони виявили меншу активність у відповідях саме на це запитання. Зокрема, майже ніхто з представників організацій не скористався можливістю обрати три варіанти із запропонованого списку.

<sup>8</sup> На запитання можна було давати кілька відповідей, тож загальна сума оцінок перевищує 100%.

## Аналіз поточного стану реалізації проєктів, передбачених ДНСП

### Система ухвалення рішень митними органами

Поточна система ухвалення рішень продовжує функціонувати здебільшого в паперовому вигляді попри те, що положення статті 31-1 Митного кодексу, які набули чинності у січні 2020 р., дозволяють ухвалювати рішення в електронній формі. Така неузгодженість спостерігається навіть в контексті процедур, які можна започатковувати в електронному вигляді, як-от подача заявок на набуття статусу авторизованого економічного оператора. Остаточні рішення досі виносяться в паперовому вигляді і часто подаються у формі скан-копій з проставленим електронним підписом, що відіграють роль юридично обов'язкових документів. Винятками з цієї паперової системи є, зокрема, рішення щодо класифікації та оцінки, які виносяться під час митного оформлення. Ці процедури виконуються в електронній формі, хоча й не в режимі «єдиного вікна». Натомість, вони виконуються за допомогою електронного обміну даними між спеціалізованою системою митних декларацій трейдера і митними органами.

У ДНСП зазначено, що українська система ухвалення митних рішень приділяє основну увагу питанням надання дозволів, у тому числі для АЕО, індивідуальних пільг, гарантій, окремих видів митної діяльності (як-от митні брокери, митні склади та склади тимчасового зберігання), а також дозволів на кінцеве використання товарів.

Паралельно з цим, нещодавно було внесено законопроєкт<sup>9</sup>, який ставить на меті істотно розширити сферу ухвалення рішень митними органами поза межами, встановленими ДНСП, насамперед щодо спеціальних процедур, як-от тимчасове ввезення, перероблення на митній території та за її межами.

Важливо відзначити та позитивно оцінити зусилля митних органів України у цій сфері, адже неможливо переоцінити значущість цих запланованих удосконалень системи ухвалення рішень. В епоху, коли швидке та прозоре митне оформлення має вирішальне значення для міжнародної торгівлі, митні органи закладають підґрунтя для більш упорядкованої, ефективної та відповідної вимогам закону митної діяльності, розширюючи можливості для ухвалення рішень поза межами традиційних шаблонів.

### Єдине вікно (ЄВ)

Портал «Єдине вікно» надає набір послуг, покликаних спростити митні процеси для користувачів. Такими послугами, зокрема, є:

<sup>9</sup> Article 19-1 of draft law No 10411 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/43539>

- 01.** Подання загальних декларацій прибуття, що спрощує попереднє сповіщення про товари, що ввозяться на митну територію.
- 02.** Процес подання заявок про набуття різних статусів та здійснення різних видів реєстрації, як-от статус авторизованого економічного оператора, Єдиний митний реєстр об'єктів права інтелектуальної власності, зобов'язальна тарифна інформація / зобов'язальна інформація про походження, реєстрація митного брокера, реєстрація економічного оператора, а також запити про відшкодування.
- 03.** Єдина платформа дає можливість ефективного управління перевітками окремих дозволів та погоджень, виданих іншими органами влади, із забезпеченням відповідності вимогам закону.
- 04.** Можливість бачити опрацьовані митні декларації та визначати потенційні помилки в проектах декларацій до їх подання.
- 05.** Доступ до великого масиву інформаційних ресурсів, зокрема до реєстрів гарантів, митних брокерів, АЕО, митних складів та складів тимчасового зберігання, об'єктів інтелектуальної власності, а також до тарифної інформації, винесених рішень щодо ЗТП/ЗІП та класифікації, відстеження статусу поштових/експрес відправлень, тощо.

Портал «Єдине вікно» застосовує механізми безпечного доступу, зокрема авторизацію за допомогою цифрових підписів або порталу gov.id, для забезпечення високого рівня безпеки та автентифікації користувачів в цілях доступу до цих послуг та користування ними.

## ▼ Система управління гарантіями

Система управління гарантіями на порталі «Єдине вікно» надає економічним операторам інструменти, необхідні для відстеження своїх гарантій та управління ними. Зокрема, він дозволяє побачити перелік усіх наданих гарантій, відстежувати їх застосування та переглядати доступні ліміти.

В Україні гарантії застосовуються у двох різних контекстах. Перший стосується гарантій NCTS, які повністю відповідають вимогам ЄС і спрощують міжнародний транзит товарів за процедурою спільного транзиту. Другий контекст стосується національних гарантій, які, подібно до практики ЄС, охоплюють національні процедури транзиту та інші спеціальні процедури, що потребують гарантій (наприклад, зберігання товарів на митному ліцензійному складі за певних спрощених умов). Ця національна система управління гарантіями віддзеркалює електронний характер гарантій NCTS, адже вона працює повністю без паперових носіїв і дозволяє здійснювати електронне опрацювання гарантій, забезпечуючи в такий спосіб спрощений підхід до управління гарантіями. Оцінювання ефективності цих систем показало, що як узгоджена з NCTS, так і національна система управління гарантіями на порталі «Єдине вікно» функціонують у повному обсязі та забезпечують надійну основу

для управління гарантіями, усуваючи паперові процедури та спрощуючи відстеження й опрацювання в реальному часі. Це відповідає сучасній митній практиці та підвищує ефективність митних операцій.

## ▼ NCTS

Нова комп'ютеризована транзитна система пропонує трейдерам два ключові шляхи взаємодії: через спеціалізований Портал трейдера NCTS або за допомогою ресурсів порталу «Єдине вікно». Останній дозволяє формувати транзитні декларації напряму з опрацьованих експортних декларацій і цим забезпечує гнучке та просте управління транзитними процедурами.

Щоправда, усе ще залишається невелика кількість підприємств, які продовжують скептично ставитися до NCTS, але ті організації, які користуються цією системою, оцінюють її здебільшого позитивно.

## ▼ Система контролю імпорту

На порталі «Єдине вікно» є можливість створення та подання загальних декларацій прибуття щодо товарів, які імпортуються в Україну.

## ▼ Автоматизована система експорту

Станом на сьогодні на порталі «Єдине вікно» не надаються послуги, які можна було б віднести до автоматизованої системи експорту.

Раніше, у 2020 році, Держмитслужба зробила великий стрибок у модернізації митних процедур, започаткувавши інноваційний пілотний проект, спрямований на автоматизацію митних процедур за допомогою оцінювання ризиків<sup>10</sup>. Цей пілотний проект стосувався автоматизації митного оформлення у трьох конкретних режимах: експорт, переробка на митній території та реекспорт після цього. Ключовою характеристикою цього пілотного проекту було «автоматичне оформлення» митних декларацій. Це дозволяло системі реєструвати митні декларації автономно, не потребуючи втручання посадових осіб митних органів. Система автоматично обробляла декларації, яким було присвоєно низький ступінь ризику, а декларації з високим ступенем ризику проходили стандартні процедури ручного оформлення.

Впровадження цієї автоматизованої системи стало можливим завдяки унікальному алгоритму, адаптованому до різних видів транспорту, митних режимів та видів декларацій. Завдяки цій ініціативі вдалося успішно опрацювати тисячі декларацій, при чому суб'єкти зовнішньоекономічної

<sup>10</sup> [https://jurliga.ligazakon.net/news/195459\\_ofornlennya-deklaratsy-v-avtomatichnomu-rezhim-mitnitsya-rozpochala-plotniy-proekt](https://jurliga.ligazakon.net/news/195459_ofornlennya-deklaratsy-v-avtomatichnomu-rezhim-mitnitsya-rozpochala-plotniy-proekt)

діяльності, які брали участь, висловлювали задоволення<sup>11</sup>. Насамперед значно скоротився час опрацювання експортних декларацій – до 7-10 хвилин, що стало надзвичайним покращенням у порівнянні з попереднім середнім часом у 65 хвилин за умов низького рівня ризику (станом на січень 2024 р).

Попри ці досягнення, всестороння оцінка наслідків пілотного проєкту, а також перспектив його масштабування ускладнені. Не опубліковано жодних докладних звітів, аналізів чи досліджень результатів пілотного проєкту та його впливу на майбутнє. Ба більше, зусилля проєктної команди із пошуку відповідної інформації на вебсайті ДМС залишилися безрезультатними, що свідчить про відсутність комунікації успіхів та отриманого досвіду за цією ініціативою.

### ▼ Система зобов'язальної тарифної інформації

У березні ДМС запровадила на порталі «Єдине вікно» новий модуль для доступу до рішень митних органів стосовно зобов'язальної інформації, передбаченої статтею 33 МКС.

Крім того, на порталі є модуль, що містить рішення митних органів щодо класифікації товарів. У цьому модулі є як попередні рішення щодо класифікації, які можна порівняти із ВТІ, так і рішення щодо класифікації, ухвалені під час митних процедур. Ці рішення ухвалюються тоді, коли виникає потреба в коригуванні тарифної класифікації товарів під час процедури оформлення. Ця функція віддзеркалює деякі аспекти CLASS (Інформаційної системи щодо класифікації) DG TAXUD. Проте її обсяг є недостатнім, адже вона не містить вичерпних ресурсів, як-от докладні відомості про митні тарифи, пояснювальні матеріали та відповідні судові рішення.

### ▼ Система управління інтегрованим тарифом

Портал «Єдине вікно» містить модуль «Система управління інтегрованим тарифом», який надає повну тарифну інформацію щодо товарів. Ця функція дуже схожа на функцію Консультаційної послуги TARIC DG TAXUD. Цей модуль надає докладну інформацію про застосовні мита, акцизи та ставки ПДВ, пільги, передбачені угодами про вільну торгівлю, та конкретні експортно-імпортні обмеження. Завдяки цій інформації суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності можуть ухвалювати обґрунтовані рішення.

<sup>11</sup> [https://www.mdoffice.com.ua/ua/aMDOSForum.GetANS?p\\_id=1913234](https://www.mdoffice.com.ua/ua/aMDOSForum.GetANS?p_id=1913234)



## ▼ Система ідентифікації та реєстрації економічного оператора

В Україні запроваджено процедуру реєстрації митними органами економічних операторів, яка певною мірою віддзеркалює систему реєстрації та ідентифікації економічних операторів ЄС (EORI). Портал «Єдине вікно» спрощує процес онлайн реєстрації і надає економічним операторам можливість одержати власний український номер EORI. Крім того, система має послугу перевірки номерів EORI – користувачі можуть здійснювати пошук у реєстрі за назвою компанії, номером EORI або РНОКПП. Це полегшує дотримання вимог законодавства та підвищує ефективність роботи підприємств, що ведуть міжнародну торгівлю.

## ▼ Система авторизованих економічних операторів

Портал «Єдине вікно» містить зручну онлайн платформу для подання заявок на набуття статусу авторизованого економічного оператора. Однак, після цього початкового кроку, що здійснюється в цифровій формі, далі процес повертається до паперових методів, і остаточне рішення або відмова надаються в паперовому вигляді. Наразі система не підтримує онлайн заявки про індивідуальні спрощені митні процедури, попри їхню схожість за формами та процедурами з заявками на отримання статусу АЕО, що як правило, потребують меншого обсягу документів. До того ж портал не має спеціалізованих електронних сервісів, адаптованих для потреб АЕО або організацій, які мають право на спрощені процедури. Крім того, інтеграція, в разі їх укладення з Україною, угод про взаємне визнання, є важливим аспектом майбутнього вдосконалення системи АЕО.

## ▼ Система захисту від підробок та піратства

На порталі «Єдине вікно» міститься функція реєстрації об'єктів прав інтелектуальної власності, поєднана з системою захисту від підробок та піратства за допомогою онлайн сервісу Держмитслужби. Ця функція є віддзеркаленням процесу «Заява про вжиття заходів» (АФА) на Порталі виконавчих дій у сфері інтелектуальної власності (ІРЕР). Хоча Митний реєстр збирає всі АФА, йому на цей час бракує функцій для спрощення подальшої взаємодії з правовласниками, на відміну від більш інтерактивного підходу ІРЕР.



## ➤ Рекомендації

Попри свою назву, Довгостроковий національний план зосереджений на короткостроковій перспективі, при чому більшість заходів запланована на 2024-2025 роки. Очікується, що значна частина ініціатив, які він містить, запрацює в цей же час. Визначені в ДНСП проєкти переважно впливають з поточних функцій «Єдиного вікна», і в багатьох випадках для їх узгодження з наявними системами ЄС потрібні лише невеликі коригування.

З урахуванням того, що не всі проєкти MASP-C є обов'язковими для країн-кандидатів на вступ до ЄС, а деякі з них спеціально пристосовані до країн-членів, ймовірно, ДНСП приділятиме першочергову увагу тим проєктам, які є найбільш пріоритетними для України на цьому етапі. У зв'язку з цим важливо відзначити, що нинішній обсяг ДНСП та стратегічний вибір проєктів, що має комплексний, але не вичерпний характер, не охоплюють усіх систем ІТ, визначених у Багаторічному стратегічному плані електронної митниці ЄС.

Разом із тим, ДНСП, можливо, не враховує кількох проєктів, які не входять до MASP-C, але мають безпосереднє значення для стратегічної політики України. Так, ДНСП не узгоджено з ініціативами щодо модернізації митних органів у сфері ІТ, що містяться в Національній стратегії доходів, зокрема з такими з них:

- Використання нагрудних камер у митній діяльності (2024-2027 рр.).
- Створення сервісу підтримки бізнесу HelpDesk (2025-2026 рр.).
- Удосконалення технічних засобів митного контролю – скануючих систем, систем інтелектуального відеоконтролю, вагових комплексів тощо (2024-2025).
- Введення нових КПЕ та моніторингових систем ІТ (2024-2025 рр.).
- Оновлення ІТ-рішень з питань оподаткування (2024-2030) в частині, що стосується пільгового оподаткування під час імпорту.

Окремо варто згадати питання надання митним органам повноважень порушувати кримінальні провадження у справах про контрабанду, передбачене НСД на 2024-2027рр., оскільки такий функціонал також потребує значної підтримки в напрямку ІТ.

З урахуванням того, що ДНСП вже ухвалено, було б корисним переглядати його на періодичній основі, можливо, раз на рік, для забезпечення врахування в ньому потреб, що змінюються, та майбутніх значущих проєктів, яких наразі немає. Крім того, було б корисно передбачити майбутні потреби, включивши до ДНСП інші ініціативи з MASP-C. Вони не є обов'язковими до негайного втілення, але можуть суттєво посилити його стратегічне значення та ефективність.

## Прогрес в реалізації програми АЕО та використання NCTS

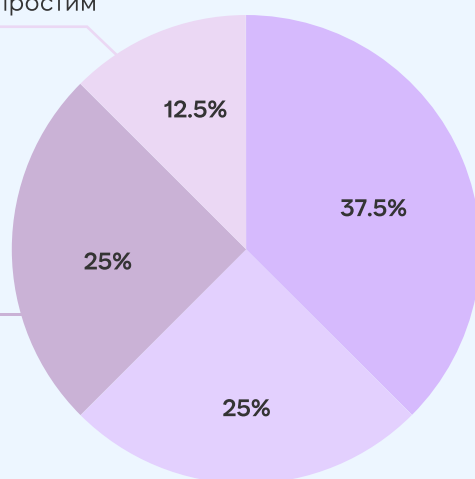
У листопаді 2023 року зміни до Митного кодексу України обмежили гнучкість митних органів у наданні дозволів на імпорту та експорт товарів з низьким рівнем ризику без обов'язкової їх зупинки на митному терміналі. Оскільки Міністерство фінансів назвало ці дискреційні повноваження «спрощеними процедурами», ми так само їх називатимемо, хоча насправді вони не є «спрощенням». Обґрунтуванням цього кроку стало занепокоєння з приводу зменшення привабливості національної програми АЕО та використання інших спрощених процедур, доступних для підприємств, зокрема для тих, хто вже мав різні дозволи.

Крім того, у листопаді 2023 року уряд скасував національні пільгові технології митного оформлення (можливість експортувати та імпортувати товари без пред'явлення їх на митниці для оформлення). Це було зроблено задля стимулювання бізнесу до користування спрощеними процедурами для АЕО і за NCTS. Цей крок наразився на значний спротив з боку українського бізнесу, який сприйняв його як погіршення ділового клімату.

### Чи спрощує використання Європейської транзитної системи (NCTS) процес транспортування?

NCTS зробила процес дуже простим

Використання NCTS лише ускладнило процес



NCTS трохи простіша за традиційну

Я не користуюся цим

На сьогодні 50% респондентів зі сфери бізнесу позитивно ставляться до NCTS, але меншість продовжує сприймати її як чинник, що ускладнює їхню роботу.

Опитування дозволило респондентам визначити переваги та недоліки NCTS.

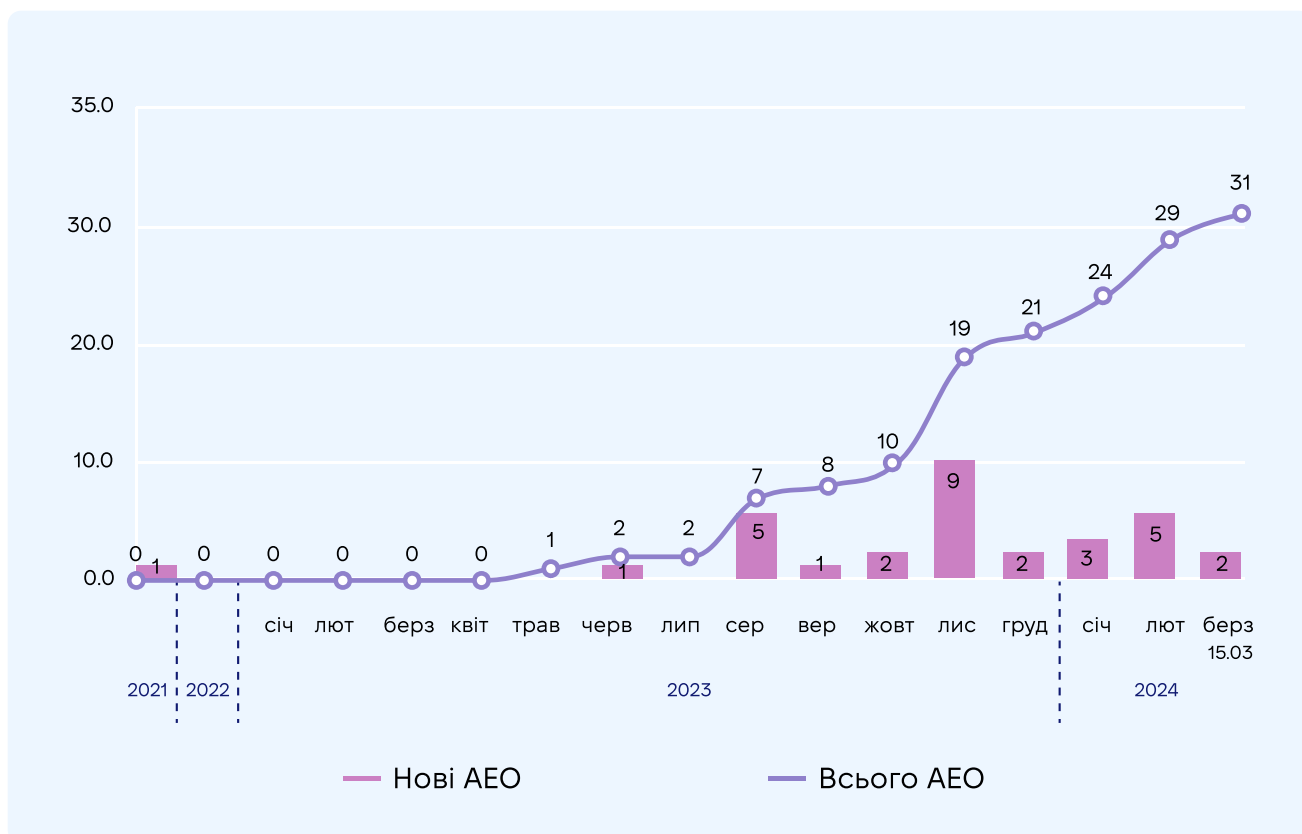
Серед переваг представники бізнесу відзначили зручний характер єдиного документа, а також потенціальне скорочення часу митного оформлення в пункті перетину кордону. Проте блокування кордону з Польщею не дає відчути цей ефект повною мірою.

У той же час існують певні проблеми, які слід розв'язати. Респонденти відзначили складніший характер NCTS в порівнянні з попередньою системою національного транзиту через зростання адміністративного тягаря. Респонденти зазначили, що регуляторні вимоги NCTS (пред'явлення товарів на митниці, пломбування, гарантія) є в цілому більш обтяжливими, ніж система національного транзиту, яка діяла до того в Україні.

Крім того, бізнес вважає перехід від попередньої системи до нової проблемним процесом. Респонденти зазначають, що NCTS є більш зручним для великого бізнесу і складнішим для МСП.

Разом із тим, опитані організації визнають важливість адаптації до роботи з NCTS, адже розуміють, що це єдина реальна альтернатива на шляху до європейської інтеграції.

Попри ці регуляторні коригування, за інформацією Державної митної служби, відбулося лише невелике зростання кількості сертифікацій АЕО. У період з серпня 2023 р. до середини березня 2024 р. лише 29 компаній отримали статус АЕО. Помітний сплеск стався у листопаді 2023 року, пов'язаний, можливо, із змінами в політиці, а потім стався спад у кількості дозволів щодо АЕО. Не маючи доступу до конкретних даних щодо кількості звернень та часу їх розгляду, важко оцінити спроможність ДМС опрацьовувати ці звернення. Відгуки з боку бізнесу, отримані за допомогою опитування та інтерв'ю, проведених для цього тіншового звіту, показали, що ставлення до статусу АЕО є стриманим. Причиною цього є високі витрати на дотримання вимог порівняно з перевагами.



Наприклад, одна з важливих переваг повного статусу АЕО – можливість скористатися виділеними транспортними смугами в пунктах перетину кордону – залишається здебільшого теоретичною. Наявність обмежень щодо розширення інфраструктури у пунктах перетину кордону України означає, що ця перевага є на практиці недосяжною. У той же час національна система електронної черги, що керує вантажним рухом, станом на зиму-весну 2024 року передбачала час очікування для вантажівок, що їдуть за кордон, від 9 до 30 днів. Якщо за цією системою буде запроваджено окрему швидку смугу для АЕО, це стимулюватиме бізнес отримувати сертифікати АЕО. Доцільно зауважити, що за інформацією ДМС, вона кілька разів зверталася до Міністерства інфраструктури з пропозиціями щодо удосконалення системи електронної черги, з пріоритезацією транспортних засобів, що рухаються за процедурами NCTS/TIR або з вантажами АЕО, однак не отримала позитивної відповіді.

Інтерес можна надалі поживити шляхом поширення переваг АЕО на інші сфери поза митницею, що є предметом обговорення в ЄС. Наприклад, звільнення частини персоналу компанії, що отримала сертифікат АЕО, від мобілізації до війська, може стати для бізнесу переконливою причиною виконання вимог щодо АЕО.

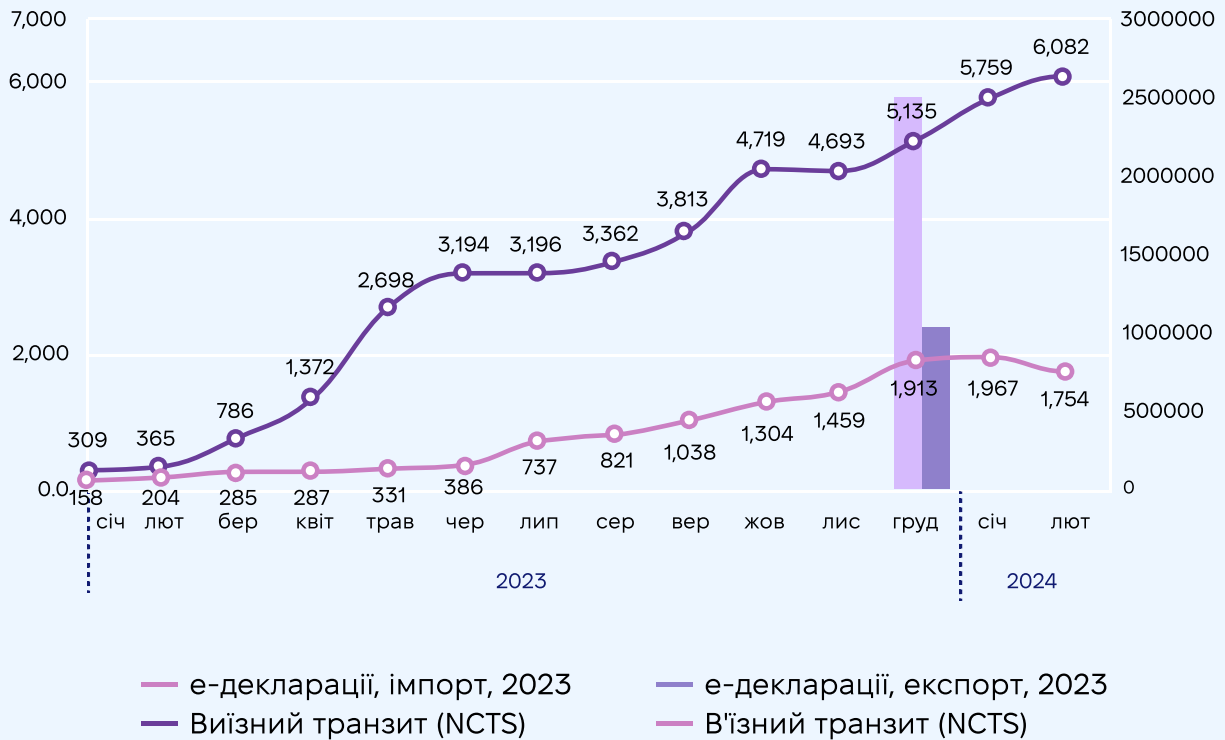
Так само й використання Нової комп'ютеризованої транзитної системи залишається на мінімальному рівні. Транзитні декларації, подані через NCTS, становлять лише 3-4% від загальної кількості поданих електронних імпорتنих та експортних декларацій (за даними ДМС, отриманими на основі публічної інформації на веб-сайті ДМС<sup>12</sup> та «Митного дайджесту» народного депутата України Я. Железняка<sup>13</sup>). Це відбувається попри той факт, що ланцюги постачання України переважно йдуть у бік її західних кордонів з ЄС, де, природно, буде застосовуватися NCTS.

---

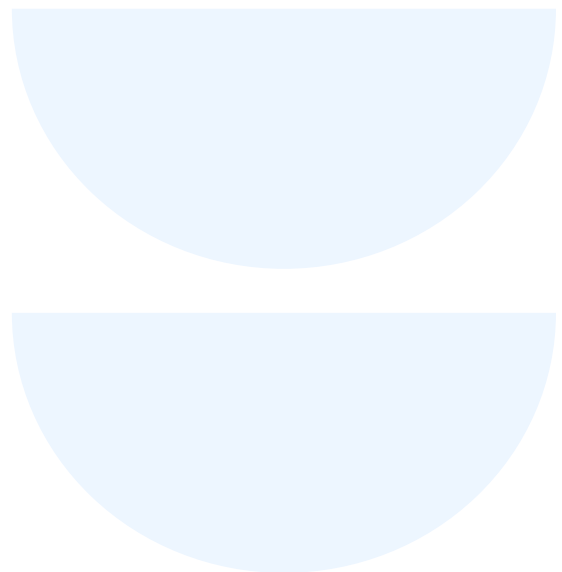
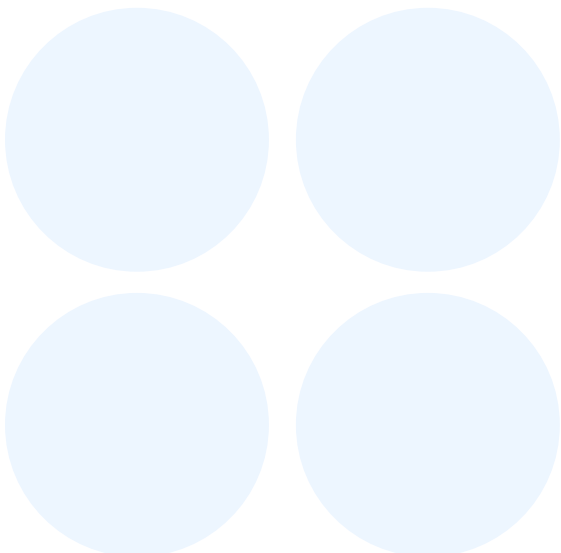
<sup>12</sup> <https://customs.gov.ua/en/statistika-ta-reiestri>, Declaration rates 12 months\_2023.xls

<sup>13</sup> <https://t.me/yzheleznyak/7751>

## Частка NCTS у загальному обсязі митних операцій



Заявки на отримання індивідуального спрощення процедур віддзеркалюють невеликий інтерес до статусу АЕО, а деякі компанії, які до того мали дозвіл на спрощені процедури, тепер обирають статус АЕО, що потенційно знижує загальну кількість наданих дозволів.



## Кількість дозволів на індивідуальні спрощення щомісяця, 2022-2024 (січень, лютий)



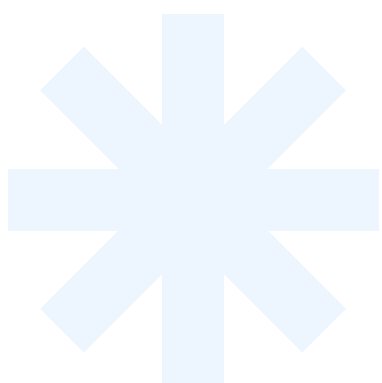
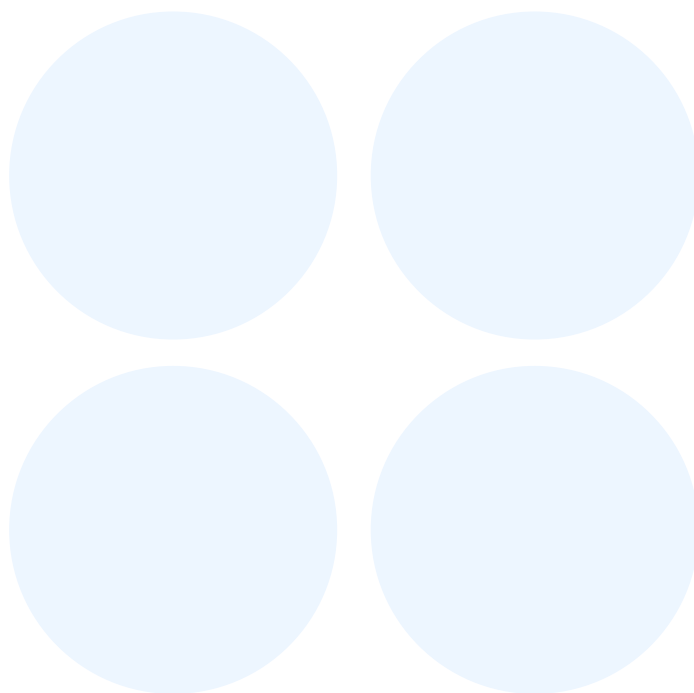
Можливо, бізнес недооцінює переваги NCTS, насамперед стосовно в'їзного руху. У цьому контексті варто зазначити, що відправники з ЄС часто надають гарантії лише до українського кордону. На цьому тлі національна система транзиту виглядає простішою та звичнішою, й це може слугувати поясненням того, чому її так часто використовують. Причини низького рівня схвалення щодо експорту є менш зрозумілими, враховуючи те, що український експорт орієнтований на ЄС.

Для того, щоб заохотити суб'єктів подавати заявки щодо спрощених процедур або статусу АЕО і повною мірою користуватися NCTS, слід вжити заходів, які виходять за межі інформаційних кампаній. Бізнесова спільнота вже знає про теоретичні переваги, але не бажає ними користуватися. Цим вона сигналізує про необхідність впровадження потужних стимулів з урахуванням конкретних умов для досягнення значущих змін.

Опитування представників бізнесової спільноти показало, що більшість (87,5%) респондентів знали про систему АЕО та її переваги, і лише меншість (12,5%) заявила, що не знає про цю систему.

Суб'єкти, які вже набули статус АЕО або отримали дозвіл щодо конкретних спрощених процедур за схемою АЕО, по-різному сприйняли вплив АЕО на ефективність транскордонного руху товарів. За повідомленнями бізнесменів, середня оцінка, яку вони поставили, дорівнювала 2,5 балів за 5-бальною шкалою. Така оцінка вказує на неоднозначне сприйняття ефективності статусу АЕО та пов'язаних з ним спрощених процедур у плані оптимізації транскордонних торгових операцій.

Разом із тим, попри потенційні переваги, які дає статус АЕО, були виявлені певні проблеми, які стосувалися отримання та збереження цього дозволу. Респонденти відзначили кілька складнощів у процесі підтвердження відповідності критеріям статусу АЕО. Зокрема, вони відзначили високий рівень встановлених вимог, що може бути значною проблемою для малих і середніх підприємств (МСП).



# ПРАКТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ: ДМС ЯК СУЧАСНА, ЕФЕКТИВНА, ПРОЗОРА ТА ВІЛЬНА ВІД КОРУПЦІЇ УСТАНОВА



## Надання ДМС повноважень з досудового розслідування випадків контрабанди

Як зазначалося вище, на цей час різні правоохоронні органи мають повноваження щодо розслідування контрабанди в залежності від її характеру. До їхнього кола входить Бюро економічної безпеки України та Служба безпеки України. Ще у 2002 році у Верховній Раді України обговорювалося питання надання митним органам повноважень з розслідування справ щодо митного шахрайства.

24 грудня 2009 р. були подані два законопроєкти (реєстраційні номери 5478 і 5479), які надавали митним органам статус і повноваження правоохоронного органу з розслідування фактів контрабанди. Однак, обидва законопроєкти були відхилені.

Натомість 13 квітня 2012 р. було ухвалено Закон № 4653-VI, який надавав окремим підрозділам митних органів повноваження вести оперативно-розшукову діяльність. Проте, це положення було скасовано в ході ухвалення Закону № 406-VII від 7 квітня 2013 р., яким було створено Міністерство доходів і зборів, до складу якого було включено митну службу.

Після розформування Міністерства доходів і зборів його правонаступниця – Державна фіскальна служба отримала повноваження з проведення оперативно-розшукових діяльності, але лише стосовно ухилень від сплати податків. У 2011 році відбулася декриміналізація контрабанди.

Після відновлення митної служби у 2019 році питання про її статус як правоохоронного органу набуло нової ваги, зокрема в контексті європейської інтеграції України. У Директиві (EU) 2017/1371 наголошується на необхідності встановлення кримінальної відповідальності за контрабанду, відмивання коштів та корупцію і підкреслюється необхідність посилення співробітництва між державами-членами та проведення ними спільних розслідувань.

У Національній стратегії доходів до 2030 року, ухваленій Урядом України, містяться плани надати протягом 2024-2027 років митним органам право здійснювати оперативно-розшукову діяльність та досудове розслідування проваджень щодо контрабанди.

Митний прототип ЄС (Customs Blueprint) 12 «Розслідування і правоохоронна діяльність» спрямований на створення ефективної митної служби, здатної виявляти і розслідувати випадки митного шахрайства та запобігати їм.





## Митниця повинна виявляти гнучкість у таких аспектах:



- ① оперативна інформація;
- ② найновіші методи оцінювання ризиків та сучасні технології;
- ③ забезпечення надходжень і захист суспільства;
- ④ забезпечення дотримання вітчизняного та міжнародного законодавства.



## Стратегічні завдання:



- ① розробити універсальну правову основу для співробітництва та обміну інформацією;
- ② розбудувати організаційні та операційні спроможності для ефективної протидії митному шахрайству;
- ③ розвивати внутрішнє і зовнішнє співробітництво;
- ④ створити системи управління, ІТ, управління персоналом і навчання;
- ⑤ забезпечити відповідні засоби, обладнання, інформаційні технології та стандарти безпеки.

Нещодавно в Україні було введено кримінальну відповідальність за контрабанду у великих розмірах (див. відповідний розділ про законодавчу гармонізацію), але ці зміни до законодавства ще не надали митним органам нових прав чи обов'язків.

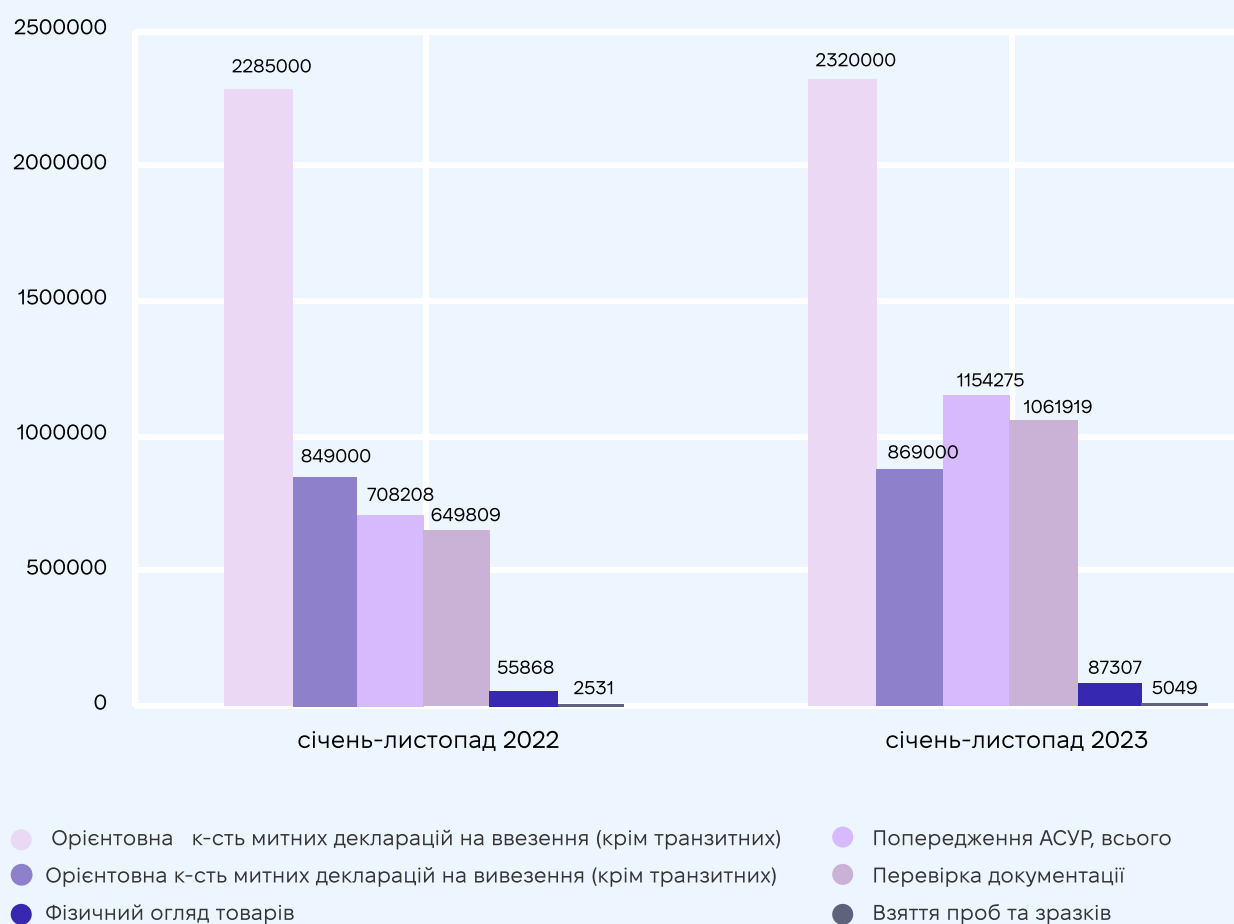
## Управління ризиками, митний контроль та митне оформлення

Програмне забезпечення, яке опрацьовує декларації та використовується в системі контролю митних органів України, має підсистему з оцінювання ризиків, призначену для визначення рівня та виду митної перевірки. Ця система працює в двох режимах: автоматичному, на основі попередньо визначених індикаторів ризику, відомих як профілі ризику, та ручному, коли працівники митниці оцінюють ризик на основі додаткової інформації від правоохоронних органів, як-от Національна поліція, СБУ та інші.

У цьому розділі звіту розглядаються як сама автоматизована система (АСУР), так і ефективність інформації, що надається правоохоронними органами. Наприкінці 2022 року до АСУР було введено 114 електронних профілів ризику. Вони є вкрай важливими як у плані внутрішніх митних процесів, так і моніторингу ввезення товарів і в'їзду транспорту через кордон в Україну. Метою цих профілів є забезпечення точності задекларованої митної вартості, перевірка кількості та ваги товарів, підтвердження правильності визначення товарів та запобігання нелегальному руху через кордон України заборонених або небезпечних речовин.

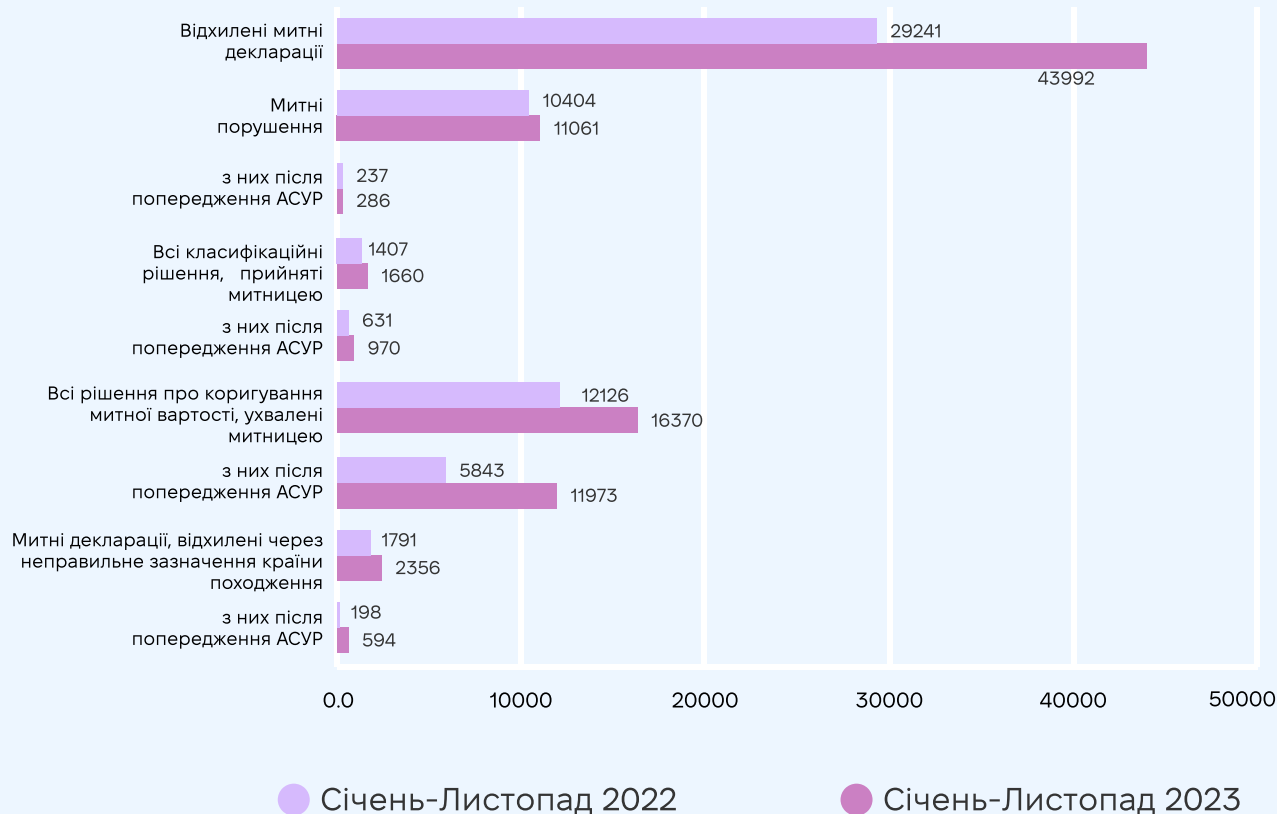
Хоча небажання митної служби розкривати конкретні деталі роботи АСУР можна зрозуміти, існує помітний дефіцит прозорості стосовно загальної ефективності роботи системи. Зовнішній аналіз свідчить про потребу в глибшому оцінюванні ефективності роботи системи управління ризиками.

### Частота попереджень АСУР



Слід відзначити, що АСУР формує непропорційно велику кількість попереджень порівняно з обсягом транскордонних операцій. Це є ознакою того, що документальна перевірка є основною формою контролю, а інші види контролю застосовуються не так часто. Крім того, попри тривалий час функціонування, АСУР ще не досягла рівня ефективності, аналогічного ручному втручанню з боку митників.

## Ефективність попередження АСУР



У цьому аналізі підкреслюється, що ДМС необхідно доопрацювати свої стратегії управління ризиками та визначити пріоритети щодо них для посилення ефективності та результативності митного контролю.

Респонденти висловили різні погляди на ефективність аналізу митних ризиків під час процесів митного оформлення. Більшість (62,5%) заявили, що ризики аналізуються по-різному, що свідчить про суперечливе сприйняття зазначених митних практик. У той же час чверть опитаних висловили незадоволення з приводу послідовності та обґрунтованості митних процедур і зазначили, що, на їхню думку, вимоги та дії митників є хаотичними та необґрунтованими. Натомість найменша частина опитаних (12,5%) висловила впевненість у тому, що система управління ризиками, якою користуються митні органи, є в цілому ефективною.

Відповіді на запитання щодо частоти і характеру виникнення труднощів під час митного оформлення дали матеріал для кількох важливих висновків.

По-перше, дані свідчать про те, що більшість (75%) респондентів повідомили про окремі випадки, коли митники вимагали додаткові документи під час процедури митного оформлення.

Крім того, невеликий відсоток, а саме 12,5% респондентів, заявили про серйозніші проблеми з митними органами. Респонденти повідомили, що їхні вантажі стали об'єктами перевірок, які призвели до лабораторних досліджень. Схоже, що такі труднощі могли бути наслідком посилених перевірок або специфічних галузевих правил, зокрема паливо та хімічні речовини.

Один із учасників зауважив, що документальні форми митного контролю, як-от підтвердження митної вартості та тарифних кодів, є звичайним джерелом проблем для багатьох клієнтів; у той же час фізичні перевірки переважають у певних галузях, насамперед пов'язаних з чутливими матеріалами або матеріалами, що є об'єктами окремого регулювання. Крім того, такі зовнішні чинники, як воєнний стан та пов'язані з ним обмеження, можуть викликати затримки, свідченням чого є посилені перевірки імпортованих добрив на основі підозри про їхнє російське походження.

## **Добір керівництва на засадах прозорості та заслуг**

Питання плінності керівництва ДМС протягом останніх 5 років, коли один за одним швидко змінилися 7 голів Служби, свідчить про системну проблему, яка призвела до неефективної діяльності та розриву зв'язків між центральним апаратом і територіальними органами. Часті зміни керівництва разом із тривалими періодами, коли на керівних позиціях перебували «тимчасово призначені», не лише дестабілізували організаційну структуру, а й потенційно сприяли формуванню мереж «довірених осіб» або груп прихильників всередині ключових митних підрозділів. Така ситуація є демонстрацією дефіциту компетентних управлінців і може свідчити про практику, спрямовану або на усунення фахівців зі своїх посад або ж, навпаки, про призначення кадрів на такі посади, для яких вони спочатку не планувалися.

Практика ротації, незалежно від того, чи йдеться про загальний рядовий персонал, чи про керівництво, застосована як швидкий засіб боротьби з корупцією, виявилася неефективною. Натомість вона ненавмисно спричинила формування мереж «довірених осіб» або груп прихильників всередині важливих підрозділів. Більше того, повноваження Міністерства фінансів щодо затвердження призначень керівників рівня директорів департаментів в ДМС, покликані забезпечити підзвітність, суттєво обмежують керівників ДМС у виконанні їхніх повноважень щодо формування колективу і тому можуть парадоксальним чином укорінити ці мережі.

Той факт, що в цей час парламент розглядає законопроект (№ 6490-Д), спрямований на впровадження добору вищого керівництва ДМС, який був би одночасно конкурсним і заснованим на заслугах, є, разом з оцінюванням доброчесності та професійної придатності персоналу, кроком у правильному напрямі. Утім, усе ще існують певні виклики, які слід подолати, зокрема намагання Міністерства фінансів обмежити самостійне ухвалення кадрових рішень керівництвом ДМС. Існує небезпека того, що зміни до законопроекту можуть знизити його ефективність, як це сталося з нещодавнім законодавством щодо Бюро економічної безпеки.

Залишається нерозв'язаною проблема залучення достатньо кваліфікованих кандидатів з представників громадськості, бізнесу та експертних кіл на державну службу, зокрема на посади в ДМС. Чутливий і критичний характер цих посад вимагають не лише проведення прозорого процесу добору на основі заслуг, але й злагоджених дій з підвищення привабливості посад державної

служби. Такими діями є, зокрема, забезпечення належних стимулів та можливостей для професійного розвитку, а також створення чіткої траєкторії кар'єрного зростання, яка узгоджується з особистим зростанням та цілями організації.

Цей виклик простежується і в досвіді команд підтримки реформ (КПР)<sup>14</sup>. Деякі з цих команд нещодавно були розпущені, їхні члени віддали перевагу кар'єрному зростанню в приватному секторі чи в інших проектах за донорського фінансування й відмовилися продовжувати працювати як державні службовці. Ця тенденція свідчить про існування значних перешкод на шляху використання досвіду та ентузіазму професіоналів на посадах державної служби, насамперед у таких важливих для національного розвитку сферах як митна справа.

Для ефективного подолання цих проблем потрібна комплексна стратегія реформ, яка не обмежується самим лише законодавством. Вона повинна включати:

- ⊗ Посилення самостійності ДМС в ухваленні кадрових рішень, щоб структура управління була динамічнішою і більш адаптивною.
- ⊗ Впровадження потужних механізмів прозорості та підзвітності до процесу добору, при чому заслуги та компетентність повинні бути головними критеріями.
- ⊗ Розроблення стратегічного плану залучення здібних осіб з різних секторів, яким мають бути запропоновані конкурентна винагорода, кар'єра та можливості для професійного розвитку.
- ⊗ Розвиток культури доброчесності в ДМС, яка б узгоджувалася з ширшими цілями реформи та боротьби з корупцією.

Крім того, керівництво ДМС потребує продовження перехідного періоду для розв'язання та усунення всіх наявних проблем. Цей період буде вирішальним у плані очищення системи від неефективності та застарілих проблем, що може увінчатися успіхом лише за умови повної підтримки з боку парламенту та уряду. У цей період вкрай важливо захистити керівництво від атак, які можуть перешкодити його реформаторським зусиллям. Такі заходи щодо захисту є надзвичайно важливими для збереження цілісності та динаміки процесу реформ та забезпечення досягнення адміністрацією своїх цілей без зовнішнього втручання.

Результати опитування дають цінну інформацію про сприйняття професіоналізму, доброчесності та ефективності в митних органах, а також рекомендації щодо покращення роботи з управління кадровими ресурсами для підвищення продуктивності.

За результатами опитування, середня оцінка задоволеності бізнесу професіоналізмом і доброчесністю митників становить 3,1 за п'ятибальною шкалою, що свідчить у цілому про помірний рівень.

---

<sup>14</sup> Команди підтримки відновлення та реформ – це групи українських фахівців (що не є державними службовцями), які фінансуються на тимчасовій основі через програму за програмою «Архітектура відновлення та реформ в Україні» (URA). «Архітектура відновлення та реформ в Україні» (URA) – це комплексна програма технічної допомоги, яка реалізується Європейським банком реконструкції і розвитку (ЄБРР) в партнерстві з Європейським Союзом для підтримки важливих процесів відновлення та реформ в Україні.

Більшість (75%) представників бізнесу зазначили, що протягом останніх пів року вони не помітили змін у професіоналізмі та ефективності роботи персоналу митної служби. Разом з тим, дехто з респондентів (12,5%) зазначили, що помітив погіршення роботи персоналу, і такий самий їх відсоток не мав інформації про жодні зміни.

За результатами опитування, середня оцінка представниками громадських організацій ефективності поточної організаційної структури та кадрової політики митних органів у досягненні стратегічних цілей та задоволенні оперативних потреб становила 2,3 бали за п'ятибальною шкалою.

Як громадські організації, так і представники бізнесу визначили низку ключових рекомендацій з удосконалення кадрової роботи в митних органах для покращення ефективності їхньої роботи.

**Що б ви порекомендували задля удосконалення роботи з управління персоналом для покращення ефективності діяльності митних органів (можна давати кілька відповідей)?<sup>15</sup>**

Рекомендації	ГО (%)	Бізнес (%)
Оновлення персоналу митниць	33.3	50.0
Підвищення заробітної плати співробітників митної служби	13.3	87.5
Ліквідація зовнішнього (у тому числі, політичного) впливу на митну службу	66.7	100.0
Вдосконалення процесу добору на керівні посади	73.3	75.0

Отже, і громадські організації, і бізнес визнають значення комплексного оновлення персоналу митної служби, вдосконалення процесів добору на керівні посади та усунення зовнішнього впливу на митників для підвищення ефективності та результативності діяльності митних органів. Крім того, представники бізнесу наголосили на важливості конкурентної заробітної плати для залучення та утримання кваліфікованих кадрів.

<sup>15</sup> На запитання можна було давати кілька відповідей, тож загальна сума оцінок перевищує 100%.



## Інші практики належного урядування

### Підзвітність і нагляд

Протягом тривалого часу діяльність Державної митної служби України вимірювали за двома показниками: стягнення платежів та, меншою мірою, ефективність у боротьбі з порушеннями митного законодавства. Слід відзначити, що в Митному кодексі серед ключових цілей митних органів стягнення податків згадується лише один раз, при цьому перелік включає також контроль, захист, сприяння і співробітництво. Зазначене чітко відбиває стратегічні цілі Європейського Союзу. На цей час відсутність затверджених ключових показників ефективності перешкоджає цілісному оцінюванню роботи ДМС, стримує формування політики на основі фактів та оцінювання ефективності діяльності служби.

Крім того, ДМС бракує прозорості в контексті даних про результати діяльності, пов'язаної з митним адмініструванням. Періодично публікуються деякі зведені статистичні дані щодо збору доходів та боротьби з митними правопорушеннями. Утім, відсутність деталізованих даних ускладнює розуміння того, що ці цифри насправді собою представляють. Дані, використані у цьому звіті були б недоступні без «Митного дайджесту», наданого Тимчасовою слідчою комісією ВРУ з питань економічної безпеки.<sup>16</sup> Зазначене викликає занепокоєння з приводу достовірності спостережень, зроблених у цьому та майбутніх дослідженнях, оскільки в наступні роки ці дані можуть бути недоступні.

Крім того, доступ до даних помітно погіршився в цілому. У 2020 році ДМС запровадила інформаційну панель Business Intelligence з наміром зробити дані про торгівлю більш доступними для широкої аудиторії. Втім, всередині 2023 року цю ініціативу було призупинено. Інші види даних, передбачені Митним кодексом, усе ще оприлюднюються, але їхній формат є незручним для користувачів. Ознайомлення з ними вимагає або знання мов програмування, як-от Python, або спеціалізованого обладнання для бізнес-аналітики. Це створює потужний бар'єр на шляху доступу до них широкої громадськості, зокрема організацій громадянського суспільства та журналістів-розслідувачів, які не мають глибоких знань у сфері ІТ.

У ході опитування ми запитали в громадських організацій про переваги та недоліки цього інструмента.

Дані, які надали респонденти з приводу своєї обізнаності з інтерактивним модулем аналізу експортно-імпортних операцій, розміщеним за адресою <https://bi.customs.gov.ua>, забезпечили цінну інформацію про позитивний та негативний досвід користування цією платформою. 86,7% респондентів відзначили, що вони не знайомі з цим модулем, на противагу 13,3%, які про нього знають.

Ті з респондентів, які вже взаємодіяли з модулем, поділилися дещо суперечливими враженнями від нього. Один з респондентів відзначив розбивку даних у цьому модулі, окремо позитивно відмітивши високий ступінь її деталізації.

<sup>16</sup> <https://ces.org.ua/category/project/digest-tic-on-economic-security/>



Проте, окрім позитивних відгуків, користувачі відзначили й кілька проблем, а також свій негативний досвід. Насамперед було висловлено занепокоєння відсутністю вчасних оновлень під час повномасштабного вторгнення. Дані востаннє оновлювалися у липні 2023 р.

Крім того, користувачі повідомили про проблеми з розумінням умовних позначень та пояснень щодо показників, які надає модуль, і наголосили на необхідності забезпечити більшу ясність та надати користувачам інструкції для полегшення ефективного використання цієї платформи.

Підбиваючи підсумки, можна зазначити: інтерактивний аналітичний модуль експортно-імпортних операцій надає важливі дані. У той же час різні проблеми, як-от актуальність даних, відображення показників, технічні функції та стандартизація одиниць, стримують його ефективність та погіршують користувацький досвід. Отже, вкрай важливо розв'язати ці проблеми, щоб оптимізувати корисність модуля та зробити його зручним для суспільства.

## Доброчесність

Державна митна служба України ухвалила антикорупційну стратегію, яка за своєю формою відповідає Національній антикорупційній стратегії.

Слід відзначити, що опитування, проведене Gradus Research у червні 2023<sup>17</sup> року, виявило значну недовіру до ДМС – в його ході лише 2% населення висловило довіру до цієї служби. Це корелює з відгуками бізнесової спільноти, яка постійно взаємодіє з митними органами. Метрика клієнтського досвіду (МКД) кампанії «За чесну та прозору митницю» демонструє, що, починаючи з 2020 року, рівень довіри до митниці майже не зріс<sup>18</sup>. Насправді, у 2022 році показник CRM був аналогічним показнику 2021 року і навіть продемонстрував падіння порівняно з 2020 роком. Так само й Митний індекс Європейської бізнес-асоціації за 2023 рік демонструє незначні коливання в межах нейтрального діапазону, що спостерігалися з 2020 по 2023 рік<sup>19</sup>.

Дані опитування свідчать, що з позиції бізнесу існує занепокоєння стосовно прозорості та ефективності чинного митного законодавства, середня оцінка якого склала 2,6 балів з 5. До того ж більшість (62,5%) респондентів не помітили зменшення корупційних проблем на митниці протягом останніх пів року. Існує одностайний консенсус (100%) з приводу того, що митні органи не мінімізують в ефективний спосіб можливості для неправомірних дій та корупції. Рекомендації з розв'язання цих проблем передбачають ухвалення жорсткішого законодавства, кадрове оновлення та посилення автоматизації процесів ухвалення рішень. Останній з цих підходів одержав найбільшу підтримку (86,7%). Крім того, респонденти відзначили, що корупція на митниці пояснюється поганим управлінням, політичним впливом та втручанням правоохоронних органів у процес митного контролю та митних операцій.

Разом із тим, громадські організації висловлюють подібні занепокоєння і з приводу корупційних ризиків на митниці. Лише 12,5% респондентів помітили зменшення корупційних проблем протягом останніх пів року. У той же час,

<sup>17</sup> <https://gradus.app/uk/open-reports/wartime-survey-ukrainian-society-eighth-wave/>

<sup>18</sup> [https://www.slideshare.net/IER\\_Kyiv/2022-pdf-256289873](https://www.slideshare.net/IER_Kyiv/2022-pdf-256289873)

<sup>19</sup> <https://eba.com.ua/en/research/doslidzhennya-ta-analityka/>

більшість (86%) висловила сумнів у ефективності роботи митних органів з мінімізації можливостей для незаконних дій та корупції. Рекомендації зі зниження корупції є аналогічними тим, які надав бізнес-сектор: ухвалення жорсткішого законодавства, кадрове оновлення та посилення автоматизації процесів ухвалення рішень.

Деякі респонденти наголосили на потенційних корупційних ризиках, що впливають із довільного тлумачення законодавства митниками.

Ці показники свідчать: попри наявність формальних антикорупційних заходів, ДМС не здатна помітно вплинути на або покращити сприйняття суспільством та бізнесом власної доброчесності та ефективності. Цей сценарій наголошує на потребі в переході до інноваційних та орієнтованих на результат підходів у боротьбі з корупцією, а також у побудові довіри всередині митної системи України.

З погляду бізнесу, на сприйняття рівня прозорості та корупції в митних органах впливає низка ключових чинників. По-перше, визнається важливість автоматизації митних процесів для зниження людського впливу та мінімізації можливостей для корупції. Затримки процедур митного оформлення вважаються потенційним приводом для хабарництва. Крім того, респонденти вказали на відсутність базової інформації про митні операції в публічному просторі, що перешкоджає прозорості і громадському контролю.

З погляду громадських організацій, існують занепокоєння з приводу сприйняття прозорості та корупції в митних органах. До того ж респонденти відзначили відсутність інтересу з боку самих митних органів до відкритості перед суспільством. Це свідчить про наявність системної проблеми, яка дедалі більше загострює виклики, пов'язані з прозорістю митних операцій. Обидва ці погляди свідчать про потребу в системних реформах для покращення прозорості роботи митних органів.

Громадські організації рекомендують кілька ключових інструментів для підвищення доброчесності митної служби:

- Запровадження для митників публічної звітності на регулярній основі.
- Впровадження технологічних рішень для мінімізації безпосередньої взаємодії між співробітниками митниці та фізичними чи юридичними особами.
- Розгляд питання про заміну нинішніх митників новими працівниками для оновлення кадрового складу.
- Забезпечення комплексної підготовки митників не лише з питань митних правил, але й у питаннях ширшої правової бази.
- Впровадження культури особистої відповідальності серед персоналу митної служби на всіх рівнях, за якою кожен несе відповідальність за свої дії та рішення.
- Визнання та впровадження принципів незалежної адміністративної поведінки згідно з практикою провідних європейських країн для посилення прозорості, підзвітності та доброчесності в контексті митних операцій.

- Ухвалення та активна підтримка таких ініціатив, як Декларація справедливого та розсудливого правозастосування Ради бізнес-омбудсмена, де наголошується на важливості рівноправного та справедливого правозастосування.

Деякі з проблемних питань, озвучених бізнесом та громадськістю знайшли своє відображення в НСД та серед проєктів ДМС, наприклад, переатестація персоналу митної служби чи HelpDesk. Проте, зміни в сприйнятті митної служби споживачами її послуг потребуватимуть імплементації значно більшої кількості змін. Початком такої траєкторії могло би стати запровадження щорічного дослідження оцінки прозорості, підзвітності, ефективності митної служби і рівня задоволеності її діяльністю.

### Політична координація та консультації

Громадська рада при Державній митній службі (ГР ДМС) була створена 18 лютого 2021 року і складається з чотирьох профільних комітетів: Комітету по спрощенню процедур торгівлі та ділових електронних операцій; Інформаційно-комунікаційного комітету по взаємодії з громадськістю, органами державної влади та митницями; Комітету практичного застосування митного законодавства; та Комітету з оцінки та удосконалення митного законодавства. До складу Ради входять загалом 38 членів.

У звітах про діяльність ГР ДМС відзначаються різні пріоритети та ініціативи. У той же час їм бракує інформації про конкретні результати діяльності, як-от реалізація конкретних рекомендацій або розв'язання виявлених проблем. Відсутність конкретних результатів не дає можливості оцінити ефективність роботи ГР ДМС з досягнення поставлених цілей.

Крім того, важливо зазначити, що, хоча ГР ДМС була запрошена взяти участь в опитуванні, розробленому для цього звіту, жодна з відповідей не може бути однозначно визначена як така, що надана нею. Брак взаємодії не дає можливості оцінити вплив та ефективність роботи Ради з підтримки місії Державної митної служби.

Середня оцінка відкритості митної служби до діалогу з громадськістю є відносно низькою – 2,7 балів з 5. Це свідчить про існування простору для вдосконалення в цьому аспекті. Респонденти повідомили про деякі проблеми, з якими вони зіштовхнулися на митниці, або про певні конкретні аспекти її діяльності:

- Деякі респонденти відзначили випадки потенційної нечесності працівників митниці та брокерів у стягненні митних платежів та платежів за брокерські послуги.
- Відомо, що під час імпорту гуманітарної допомоги митні органи вимагають додаткових документів, не передбачених законодавством.
- Респонденти відзначили випадки ймовірного завищення (індикативних) цін під час митного оформлення.
- Були порушені питання неврахування обов'язкових висновків Верховного суду та судових рішень щодо попередніх поставок.

- Деякі респонденти відзначили законодавчі прогалини, зокрема щодо припинення митних режимів у випадках добровільної безоплатної передачі товарів військовій адміністрації за заявою власника.

Підсумовуючи, можна зазначити, що інформація, якою поділилися респонденти, вказує на низку викликів та сфер для вдосконалення діяльності митниці, включно з прозорістю, дотриманням вимог законодавства та послідовністю в ухваленні рішень. Розв'язання цих проблем підвищить ефективність та справедливий характер роботи митних органів, а також довіру суспільства до них.

