ПРЯМУЄМО РАЗОМ

ПРОЄКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Інститут аналітики та адвокації

ТЕХНОЛОГІЇ ПРОГРЕСУ

ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

щодо прогресу України у наближенні до розділу 29 «Митний союз»

2026

Цей Тіньовий звіт є альтернативною незалежною оцінкою представників громадянського суспільства щодо прогресу України як країни-кандидата щодо набуття членства в ЄС за переговорним розділом 29 «Митний союз».

Документ містить аналіз поточного стану справ у митній сфері України, зокрема охоплює питання узгодження законодавства з нормами ЄС, розбудову правоохоронної функції митниці, впровадження інформаційних цифрових систем, надання спрощень, інституційного оновлення Держмитслужби та дотримання антикорупційної політики.

Автори висвітлили ключові досягнення та виклики в процесі євроінтеграції митної сфери та напрацювали комплекс пропозицій для стейкхолдерів, щоб відповісти на запитання: наскільки українська митниця готова працювати як частина єдиного митного простору ЄС та що необхідно для цього зробити?

Тіньовий звіт буде корисний:

- інституціям Європейського Союзу, зокрема Європейській Комісії та іншим органам, залученим до переговорного процесу та моніторингу виконання Україною євроінтеграційних зобов'язань;
- органам державної влади України, зокрема Міністерству фінансів України, Державній митній службі України та іншим інституціям, відповідальним за формування та реалізацію митної політики і євроінтеграційного курсу;
- міжнародним донорам і програмам технічної допомоги;
- суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності;
- аналітичним центрам, громадянському суспільству та академічній спільноті.

Методологія Тіньового звіту доступна за посиланням та за QR-кодом:

Звіт надає незалежну оцінку прогресу та викликів у процесі приведення митного законодавства та практик України у відповідність до стандартів Європейського Союзу станом на 08 червня 2026 року.

Автори:

Команда аналітиків ГО «Інститут аналітики та адвокації»:

Віталій Набок,
старший аналітик політики і даних ГО «ІАА»

Валерія Торяник,
молодша аналітикиня політики і даних ГО «ІАА»

Команда експертів ГО «Технології прогресу»:

Роберт Зелді,
керівник експертної групи з публічного управління фінансами ГО «Технології Прогресу»

Андрій Саварець,
експерт з митної справи ГО «Технології Прогресу»

Олександра Булана,
к.е.н., експертка ГО «Технології Прогресу»

Верстка та дизайн:

Маргарита Падалка
графічна дизайнерка ІАА

Цю публікацію підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Її зміст є виключною відповідальністю ГО «Інститут аналітики та адвокації» та ГО «Технології Прогресу» й не обов'язково відображає погляди Європейського Союзу.

ПОДЯКИ ↘

Автори дослідження дякують представникам Державної митної служби України, Міністерства фінансів України, суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності та громадськості за співпрацю та відкритість у комунікації, зокрема в частині надання інформації, організації та проведення персональних зустрічей та інтерв'ю.

Окремо автори дослідження дякують команді аналітичної системи «YouControl» за надання доступу до власної бази даних.

ДЯКУЄМО СИЛАМ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ УКРАЇНИ!

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

АЕО	Авторизований економічний оператор
АСМО «Центр»	Автоматизована система митного оформлення «Центр»
БЕБ	Бюро економічної безпеки України
ДАП	Державна антикорупційна програма
ЗЕД	Зовнішньоекономічна діяльність
КМУ	Кабінет Міністрів України
МК	Митний кодекс
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НПА	Нормативно-правовий акт
НСД	Національна стратегія доходів до 2030 року
ОРД	Оперативно-розшукова діяльність
ПМП	Порушення митних правил
BTI	Binding Tariff Information — зобов'язуюча тарифна інформація
CDS.UA	Customs Decision System — автоматизована система обробки митних рішень
GMS.UA	Guarantee Management System — система управління гарантіями
KPI	Key Performance Indicator — ключовий показник ефективності

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ 04

ВСТУП 06

РЕЗЮМЕ 07

РОЗДІЛ 1. ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ACQUIS ЄС 12

1.1. Висновки із прийнятого та введеного в дію Закону України № 3926-IX 13

1.2. Коментарі до проєкту нового Митного кодексу України, що повністю гармонізований з Митним кодексом ЄС 16

1.3. Прогрес у виконанні середньострокового плану заходів з досягнення цілей реформування митних органів у рамках НСД 18

1.4. Розширення участі в програмі АЕО, забезпечення переходу до NCTS Фаза 6 20

РОЗДІЛ 2. ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ СИСТЕМ ТА НАДАННЯ СПРОЩЕНЬ 26

2.1. Стан імплементації Довгострокового стратегічного плану цифровізації Держмитслужби на 2024–2026 роки 27

РОЗДІЛ 3. РОЗБУДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МИТНИЦІ ВІДПОВІДНО ДО ПОЛОЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ДОХОДІВ 31

3.1. Статус розбудови адміністративної та інституційної спроможності Держмитслужби 31

3.1.1. Інструменти забезпечення прозорості, запобігання корупції та підвищення довіри до державної служби, введені Законом України № 3977-IX 32

3.1.2. Реалізація правоохоронної функції Держмитслужби 34

3.2. Антикорупційний менеджмент 37

3.2.1. Державна антикорупційна програма за напрямом «Митна справа та оподаткування». Оцінка виконання у 2023–2025 роках 38

3.2.2. Виконання Антикорупційної програми Держмитслужби на 2023–2025 роки 40

3.2.3. Оцінка підрозділу «Митна справа» проєкту Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки 41

ВИСНОВКИ 43

ПРОПОЗИЦІЇ 44

ВСТУП

Євроінтеграція митної сфери має особливу роль у контексті наближення України до ЄС. Розділ 29 «Митний Союз» є одним із небагатьох, де наша держава має високий ступінь готовності та досягає значного прогресу за оцінками Єврокомісії впродовж останніх років. Це дає змогу припускати можливість завершення роботи за цим розділом у середньостроковій перспективі, що зробить його одним із перших, готових до закриття.

У 2025 році набрали чинності зміни до Митного кодексу України: введено концепцію митного представництва, поширено механізм авторизацій на митних брокерів, складів та деяких митних режимів, змінено підхід щодо пост-митного контролю. Своєю чергою Уряд підтримав проєкт нового Митного кодексу України, який на момент випуску цього звіту готується до реєстрації у Верховній Раді України. Відбулося розширення роботи AEO та NCTS: до програми авторизованих економічних операторів долучилося ще 33 нових підприємства, а кількість оформлених транзитних декларацій склала понад 142 тисячі.

Водночас звітний період характеризується початком суттєвих змін у митній політиці Європейського Союзу. Реформа всередині блоку спрямована на поглиблення цифровізації та створення централізованої архітектури управління даними. Її ключовими елементами є Єдиний центр митних даних (EU Customs Data Hub) та Єдиний митний орган Союзу. Впровадження такого інструменту змінить підходи до управління ризиками та контролю транскордонних потоків товарів.

Стрімке зростання обсягів електронної комерції формує нові виклики як для ЄС, так і для України. Йдеться про потребу посилення контролю за митною вартістю, походженням товарів та дотриманням прав інтелектуальної власності і стандартів безпеки продукції.

У частині спрощення торгівлі буде сформовано інститут довірених та перевірених трейдерів (Trust & Check Traders). Він має прийти на заміну AEO для компаній, які надаватимуть вичерпну інформацію про переміщення товарів, пропонуючи спрощення митних зобов'язань.

За таких умов складність регуляторного та операційного середовища зростає швидше, ніж інституційна спроможність митних органів адаптуватися до нових вимог. Це створює нові виклики для подальшого наближення України до acquis ЄС у межах Розділу 29.

Тож завданням цього Тіньового звіту стало оцінювання не тільки стану впровадження євроінтеграційних кроків у митній сфері, але й того, як митна політика України адаптується до нових викликів. Крім того, ми напрацювали пропозиції для митної адміністрації щодо підвищення інституційної спроможності, пріоритизації реформ і забезпечення ефективної адаптації до нових вимог ЄС, зокрема в частині цифровізації, управління ризиками та інтеграції до європейських митних систем.

РЕЗЮМЕ

У цій частині представлено узагальнену оцінку стану наближення України до acquis ЄС у межах розділу 29 «Митний союз». Дослідження базується на аналізі законодавчих змін та фактичній імплементації реформ, а також враховує оцінки, викладені у Звіті Єврокомісії.

Звіт Європейської комісії з розширення щодо України за 2025 рік:

«Що стосується митного законодавства, у 2025 році набрав чинності новий закон, який суттєво приводить Митний кодекс України у відповідність до Митного кодексу Союзу. Основні нововведення стосуються митного представництва, дозволів, поміщення товарів у митні режими, пред'явлення товарів, тимчасового зберігання, митного контролю (у тому числі пост-митного контролю) тощо».

→ Попри позитивну оцінку Європейської Комісії щодо суттєвого наближення Митного кодексу України до положень Митного кодексу Союзу, практична імплементація цих змін виявила низку проблем.

Процес роз'яснень напередодні набрання чинності новими правилами був епізодичним і фрагментарним. Бізнес та митники були недостатньо обізнаними на початку входження в реформу. Це створило ризики для правової визначеності та єдності застосування норм. Недостатня автоматизація та масове подання документів під кінець перехідного періоду спричинили високе навантаження на профільний департамент Держмитслужби.

Щодо практичних наслідків, то з кейсу з авторизаціями видно, що 53% заяв митних брокерів за 2025 рік було відхилено Держмитслужбою ще на етапі попереднього розгляду — через неточності та формальні помилки у подачі документів. Водночас жодної відмови не зафіксовано під час оцінки відповідності. По-своєму склалася ситуація з митними складами — своєчасно не пройшли процедуру авторизації 139 митних складів та 107 СТЗ. Унаслідок цього майже 10 тис. тонн товарів опинилися у стані невизначеності.

Щодо проєкту нового Митного кодексу України, робоча група, визначена Міністерством фінансів, завершила консультативний процес у березні 2026 року, а у квітні Керівний комітет офіційно схвалив доопрацьований текст з урахуванням фінальних зауважень Європейської комісії. Водночас навіть після схвалення Кабінетом Міністрів, реєстрації законопроєкту № 15295 від 03.06.2026 та оприлюднення тексту кодексу, зауваження Єврокомісії до первинної редакції так і не було опубліковано (станом на 8 червня 2026 року). Це робить непрозорим не лише зміст фінального рішення, а й саму процедуру його підготовки, відтворюючи ту саму проблему, яка вже проявилася під час розробки Закону № 3926-IX: ключові рішення ухвалюються без належної публічності, без доступу до супровідних матеріалів і без можливості перевірити, як саме консультації вплинули на результат.

Звіт Європейської комісії з розширення щодо України за 2025 рік:

«У серпні 2025 року Кабінет Міністрів затвердив новий Середньостроковий план заходів щодо досягнення цілей митної реформи в рамках Національної стратегії доходів на 2024–2030 роки. План охоплює ключові напрями, зокрема приведення митного законодавства України у відповідність до вимог ЄС, посилення правоохоронної діяльності та антикорупційних заходів, інституційний розвиток та розвиток IT-сфери, міжнародне співробітництво та підтримку бізнесу. Загалом він відображає рекомендації ЄС, визначені протягом минулого року».

→ Фактичний прогрес реалізації Середньострокового плану є фрагментарним, де успіхи в окремих цифрових та інфраструктурних рішеннях нівелюються відсутністю системних інституційних зрушень.

Попри розвиток служби «Help Desk», оновлення системи оплати праці та часткове технічне переоснащення митниць скануючими системами, ключові антикорупційні та правоохоронні цілі не досягнуто. Критичною проблемою залишається неспроможність митних органів ефективно протидіяти контрабанді через відсутність повноважень на здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Законодавчі ініціативи щодо впровадження KPI та реформування адміністративної відповідальності за порушення митних правил перебувають у стані невизначеності через неузгодженість проєктів нормативно-правових актів та перенесення термінів їх ухвалення.

Сукупно це свідчить про те, що реформа зберігає декларативний характер у частині інституційної трансформації. Цифровізація окремих сервісів не заміщує необхідності глибокого перегляду правоохоронної функції та завершення гармонізації вимог щодо відповідальності із стандартами ЄС.

Звіт Європейської комісії з розширення щодо України за 2025 рік:

«Застосування процедури спільного транзиту було ще більше розширено. Україна залишається активною Договірною стороною Конвенції про спільний транзит і досягла значного прогресу в оновленні IT-системи до останньої версії NCTS6. У другому кварталі 2025 року Державна митна служба опрацювала майже 34 000 транзитних декларацій у рамках NCTS, порівняно з 25 500 у другому кварталі 2024 року. Кількість авторизованих економічних операторів (AEO) зросла до 100 станом на 31 серпня 2025 року з 50 у той самий період 2024 року, причому 5 операторам було надано як статус AEO про підтвердження безпеки та надійності, так і статус про надання права на застосування спрощень. Необхідно досягти подальшого прогресу на національному рівні, щоб розпочати переговори щодо взаємного визнання AEO з ЄС».

→ Україна залишається переважно країною-відправником, а не повноцінним транзитним хабом: обсяги оформлення як митниці призначення є у 2–3 рази нижчими за показники як митниці відправлення. Впровадження NCTS Фаза 6 було відтерміновано синхронно з низкою інших країн ЄС до 01 червня 2026 року.

Аналогічно, зростання кількості АЕО має радше номінальний, ніж інституційно значущий характер. Станом на 2025 рік такі підприємства становили близько 0,25% від усіх суб'єктів ЗЕД і забезпечували лише 4–5% імпорту та близько 6% експорту. Це суттєво обмежує вплив цього інструменту на можливість перерозподілу ресурсів митниці для фокусування на ризикових операціях.

Високий рівень відмов на етапі попереднього розгляду (майже половина) свідчить про інформаційні та процедурні бар'єри для бізнесу, тоді як відсутність реалізації стимулів, зокрема пріоритетної черги перетину кордону, знижує мотивацію до участі в програмі. Обмежена кількість підприємств із статусом АЕО-Б (6 компаній на травень 2026 року) унеможливлює початок переговорів про взаємне визнання АЕО з ЄС.

Звіт Європейської комісії з розширення щодо України за 2025 рік:

«Щодо цифровізації митної служби, було розроблено технічні специфікації нової системи митного оформлення з метою приведення її у відповідність до стандартів ЄС. Вони також передбачають розширені функціональні можливості, такі як системи експорту та імпорту, централізоване митне оформлення та нову систему управління ризиками, що відповідає вимогам ЄС. На всіх автомобільних прикордонних переходах було впроваджено нову автоматизовану систему митного оформлення для національного використання. Було запроваджено систему прийняття митних рішень, еквівалентну європейській системі прийняття митних рішень для обробки заяв щодо АЕО та дозволів на спрощення процедур, включаючи транзит. Однак ці процеси не підтримуються належними людськими та IT-ресурсами».

→ Система АСМО «Центр» демонструє позитивний вплив на швидкість митного оформлення, зокрема завдяки автоматизованому випуску декларацій. Водночас потенціал цього інструменту використовується не повною мірою: право застосовувати його лише АЕО суперечить підходам ЄС та є малоефективним через їх незначну частку в товарообігу.

Аналогічно, система прийняття митних рішень CDS.UA функціонує і поступово охоплює нові види авторизацій, однак її впровадження поки що не супроводжується належною трансформацією базових бізнес-процесів. На практиці система переважно цифровізує подання заяв і фіксацію рішень, тоді як ключові етапи опрацювання, зокрема попередній розгляд документів, залишаються ручними. Саме це, а не відсутність електронного інтерфейсу, формує основні вузькі місця. За наявності належної інтеграції з державними реєстрами, автоматизованої верифікації базових даних і навіть елементів ШІ для первинного виявлення неповноти чи очевидних невідповідностей такий етап цілком міг би бути частково автоматизований, подібно до того, як це вже відбулося з автоматизованим випуском декларацій. Без цього CDS ризикує залишитися не інструментом спрощення, а лише електронною надбудовою над тією ж самою бюрократичною процедурою.

Подібний розрив між формальним запровадженням і практичною корисністю простежується і в системі рішень щодо зобов'язуючої інформації. У частині тарифної інформації цей інструмент не набув ані масового характеру, ані реальної цінності для бізнесу з точки зору передбачуваності дій митниці, що надає його впровадженню ознак радше формального виконання вимог acquis, ніж змістовної інтеграції. Ситуацію додатково ускладнює те, що проєкт нового Митного кодексу України не містить навіть натяку на запровадження зобов'язуючої інформації з митної вартості, хоча такий

інструмент уже передбачений чинним митним acquis ЄС. Це не лише означає відставання від актуальної моделі права ЄС, а й втрачену можливість вплинути на одну з найбільш конфліктних сфер взаємодії між бізнесом і митницею — контроль митної вартості.

Загалом це вказує на те, що інтеграція IT-рішень у бізнес-процеси та досягнення функціональної відповідності практикам ЄС ще є вагомими завданнями для митниці.

Звіт Європейської комісії з розширення щодо України за 2025 рік:

«Щодо зміцнення адміністративного потенціалу, відповідно до положень Національної стратегії доходів на 2024–2030 роки, у вересні 2024 року було ухвалено закон про реформування Державної митної служби України, який запроваджує нову процедуру відбору її керівника, переатестацію митних службовців та щорічний аудит ефективності. Однак його впровадження зазнало затримок. Процес відбору керівника Держмитслужби розпочався після того, як Кабінет Міністрів затвердив склад Комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Голови Державної митної служби України, якій доручено проведення цієї процедури».

- Проведення відбору керівника Держмитслужби із залученням незалежної конкурсної комісії відбулося із суттєвою затримкою з боку Кабінету Міністрів України. Комісію було сформовано лише через понад дев'ять місяців після набуття законом чинності.

Сам перебіг конкурсу характеризувався відсутністю зафіксованих випадків зовнішнього втручання. Натомість значне коло кандидатів прийшло з митної системи, що звузило можливості залучення управлінців із альтернативним баченням розвитку інституції.

Навіть після завершення конкурсу призначення керівника відбулося в межах максимально допустимого строку, що вказує на збереження впливу політико-адміністративних факторів.

У підсумку це створює ризики для подальшої реалізації реформи, зокрема в частині формування команди, переатестації та подолання можливого спротиву всередині системи.

Звіт Європейської комісії з розширення щодо України за 2025 рік:

«Україні необхідно активізувати зусилля з боротьби з корупцією в митній адміністрації. У 2024 році кількість дисциплінарних заходів щодо митних службовців зросла, проте їх нерівномірний географічний розподіл свідчить про значні розбіжності в ефективності правозастосування. Митній службі слід надати на національному рівні належні повноваження з правозастосування, а також можливість безпосередньо брати участь у зборі оперативної інформації та сприяти досудовому розслідуванню у справах про контрабанду товарів».

- Попри зростання кількості дисциплінарних заходів і повідомлень про порушення, їх практична результативність залишається обмеженою. Зокрема, у 2025 році зафіксовано 126 повідомлень про можливі корупційні порушення (на третину більше, ніж у 2024 році), проте це призвело лише до 6 дисциплінарних проваджень і 6 внутрішніх перевірок, тоді як до правоохоронних органів було передано 25 повідомлень — удвічі менше, ніж роком раніше. Це вказує на суттєвий розрив між виявленням порушень і фактичним реагуванням на них.

Додатково проблему поглиблює низький рівень довіри до антикорупційних механізмів. За даними опитування CIPS лише 55% митників вважають безпечним повідомляти про порушення (проти 68% раніше), а близько 20% повідомляють про випадки погроз.

Тож попри формальне розширення антикорупційних інструментів, система залишається переважно реактивною і не забезпечує системного зниження проявів корупції.

Щодо реалізації правоохоронної функції митниці, то вона досі не має таких повноважень. Це суттєво знижує ефективність боротьби з правопорушеннями: у 2025 році було обліковано лише 140 кримінальних проваджень щодо контрабанди з домінуванням проваджень відносно «невстановлених осіб». Підозру про вчинення злочину повідомлено лише у 30 випадках (20%), а до суду передано 26 справ. Загалом від моменту криміналізації винесено 18 обвинувальних вироків, левову частку яких було укладено за угодою сторін. Це вказує на низьку результативність викриття організаторів схем та притягнення їх до відповідальності.

Без надання митним органам повноцінних інструментів правозастосування та їх інтеграції у кримінально-правовий контур, поточна модель протидії контрабанді є обмежено ефективною стосовно великих злочинних схем та організацій.

Держмитслужба та Міністерство фінансів послідовно усувають із документів високого рівня будь-які конкретні KPI митниці, хоча саме вони мали б показувати, чи дає реформа реальний результат. Із законопроєкту № 12360 було прибрано чітко визначені показники ефективності, а з проєкту Антикорупційної стратегії — індикатори щодо контролю митної вартості, класифікації товарів, тривалості затримок оформлення та ефективності технічних засобів контролю. В обох випадках це пояснювалося тим, що показники нібито з'являться в іншому документі. На тлі 95% програних митницею спорів щодо митної вартості, істотного відставання України від ЄС за швидкістю імпортного оформлення та непрозорості щодо ефективності сканувальних систем така політика виглядає як свідоме уникнення відповідальності за реальні результати роботи. Без об'єктивних KPI митниця не може довести ні ефективність реалізації уже наявних повноважень, ні інституційну готовність до нових, включно з розслідуванням контрабанди.

РОЗДІЛ 1

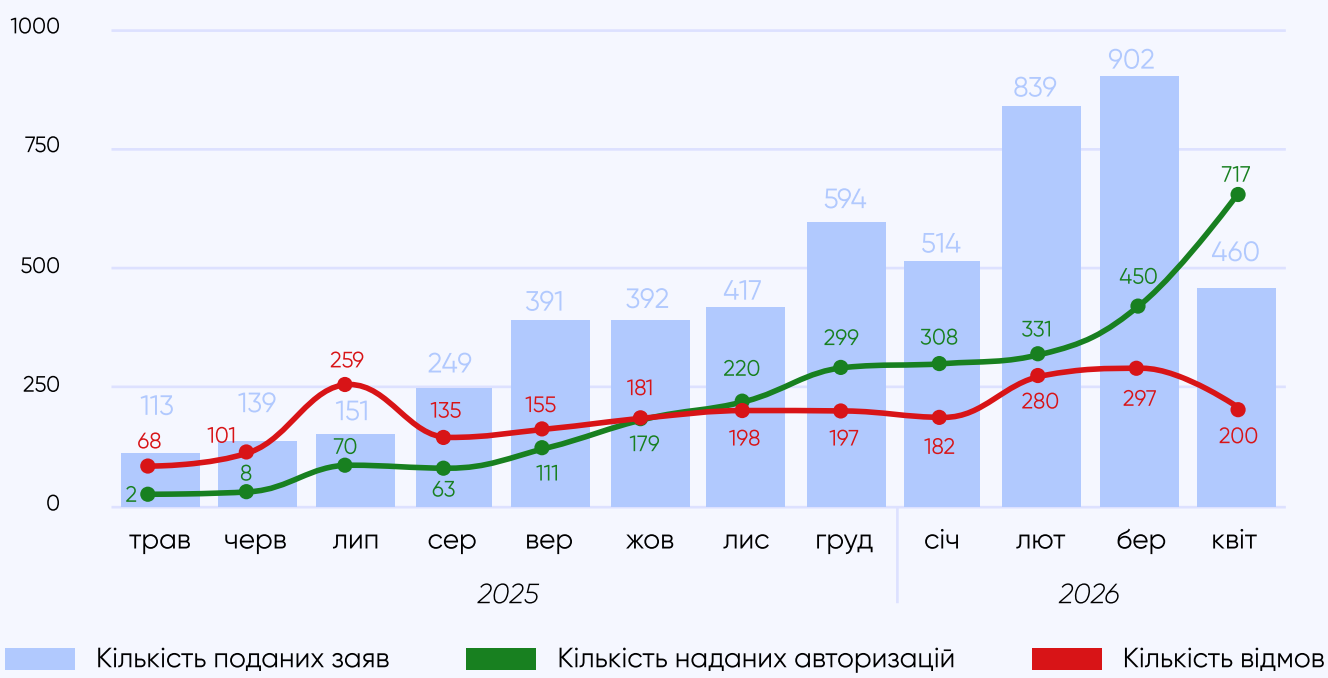
ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ACQUIS ЄС

1.1. Висновки із прийнятого та введеного в дію Закону України № 3926-IX

Законом № 3926-IX від 22.08.2024 було внесено масштабні зміни щодо регулювання діяльності митних брокерів, складів тимчасового зберігання, митних складів та деяких митних режимів. Період для переходу на нові правила тривав рік та завершився 20.04.2026.

У моніторинговому звіті про координацію в митній сфері ми вже наголошували на критичних моментах, які не дозволили змінам відбутися більш планомірно та ефективно. Через поспішне написання підзаконної бази та брак зворотнього зв'язку не лише бізнес, а і самі митники спочатку не були обізнаними в тонкощах змін. Консультації на базі територіальних підрозділів за кілька днів до повного набрання чинності Законом мали різні тлумачення та не призвели до позитивних результатів.

Авторизації для митних брокерів



Діаграма 1. *Надання авторизацій на провадження митної брокерської діяльності в перехідний період (травень 2025 – квітень 2026).*
Джерело: розроблено автором на основі інформації Держмитслужби.

Держмитслужба авторизувала перше підприємство через понад місяць після набуття чинності Законом. Зауважимо, що ця компанія вже мала схожий досвід проходження оцінки для отримання статусу авторизованого економічного оператора (далі – АЕО). За перші чотири місяці перехідного періоду лише 100 суб'єктів ЗЕД отримали авторизації (це трохи більше 1% від старого Реєстру митних брокерів). Натомість частка підприємств, які отримали відмову в цей період, була критичною та варіювалася у діапазоні 71–57%.

Враховуючи досвід підприємств, Держмитслужба та Громадська рада ініціювали та провели низку онлайн-семінарів, а на сайті органу почали публікувати практичні роз'яснення.

Ширші та змістовніші консультації почали давати свої результати як у кількості поданих заяв, так і у прирості авторизованих суб'єктів. Водночас за підсумками 2025 року констатуємо, що понад половину заявників (53%) отримали відмову на стадії попереднього розгляду, що є високим показником. Причому жоден із аплікантів не отримав відмови на етапі оцінки відповідності. Це свідчить щонайменше про дві речі:

1. процедурні складнощі, з якими стикнулися заявники на етапі формування пакету документів (в окремих кейсах підприємство отримувало відмову 5–6 разів);
2. високий комплаєнс із боку бізнесу під час етапу оцінки змістовного аспекту — відповідності суб'єкта ЗЕД заявленим вимогам для набуття авторизації.

Під завершення перехідного періоду кількість поданих заяв на отримання авторизації стала критичною для можливостей їх обробки Держмитслужбою. У грудні 2025 року надійшло майже 600 пакетів документів, а у лютому та березні було зафіксовано 839 та 902 заяви відповідно. Через недостатню автоматизацію всього процесу та значне навантаження митниця була змушена тимчасово збільшити кількість посадових осіб, які перевіряли подані документи.

Авторизації для митних складів і СТЗ

Найбільш критичною за результативністю виявилася ситуація щодо митних складів та складів тимчасового зберігання. Станом на 20.04.2026 своєчасно не пройшли процедуру авторизації 139 митних складів та 107 СТЗ. Унаслідок цього майже 10 тис. тонн товарів фактично опинилися у стані невизначеності під митним контролем. Для них виникла необхідність термінового переоформлення, переміщення на авторизовані склади або повторного забезпечення митного контролю, що спричинило додаткові логістичні витрати для бізнесу, ризики затримок у ланцюгах постачання та суттєві фінансові втрати для учасників зовнішньоекономічної діяльності.

Так, на прикладі впровадження положень Закону України № 3926-IX стають очевидними виклики, які потребують особливої уваги з боку стейкхолдерів впродовж наступного періоду, зокрема доопрацювання та ухвалення нової редакції Митного кодексу України:

- невідповідність між встановленими термінами для змін та реаліями. У випадку тиску строків є фокус на формальній відповідності, а не на тому, як запрацює документ. Відсутність адаптації норм у поєднанні зі слабкими роз'ясненнями більше шкодить стейкхолдерам, аніж приносить користі;
- ризик некоректної або розширювальної імплементації норм ЄС. Введення авторизацій, які належать до дискреції національного регулятора на заміну дозволам призвело до додаткового навантаження на бізнес і митні органи. Тож сама мета введення авторизацій та проблема, яку це мало розв'язати, є невідомими;
- недостатня координація. Європейська практика впровадження кращого регулювання свідчить, що зацікавлені сторони доцільно залучати якомога раніше, а не на етапі готового тексту. Так, варто використовувати наявні інструменти (Громадська рада, асоціації бізнесу) для аналізу новацій та виявлення ризиків;

- брак практичних роз'яснень. Хоча митниця публікувала роз'яснення у відповідь на типові помилки й запитання бізнесу, такий формат мав ситуативний та реактивний характер. Матеріали з'являлися вже після того, як бізнес поставав перед труднощами на практиці, що ускладнювало своєчасну адаптацію до нових вимог. На майбутнє Держмитслужбі та Мінфіну варто подбати про більш деталізований методичний супровід бізнесу, включно з типовими кейсами та покроковими інструкціями.

1.2. Коментарі до проєкту нового Митного кодексу України, що повністю гармонізований з Митним кодексом ЄС

Попри те, що консультації щодо проєкту нового Митного кодексу України у 2025–2026 роках стали інтенсивнішими і змістовнішими, формат їх організації залишає питання щодо процедурної визначеності та публічної захищеності процесу. Проблема полягає не в роботі робочої групи, утвореної Міністерством фінансів України, яка здійснила значний обсяг фахового опрацювання тексту, а в тому, що Мінфін не забезпечив організації консультацій з громадськістю у загальновизначений спосіб.

З огляду на Порядок проведення консультацій з громадськістю, робоча група не є однією з визначених форм консультацій. До того ж наявна публічна інформація не дає змоги встановити, в межах якої саме процедури діяла створена Мінфіном робоча група, за якими критеріями здійснювався відбір її учасників, яким чином забезпечувалася відкритість доступу до консультацій для інших заінтересованих сторін, а також чи були дотримані вимоги щодо оприлюднення. Ручний відбір учасників Мінфіном, відсутність завчасної та системної публічної комунікації щодо засідань, непублічний характер значної частини обговорень і відсутність на момент підготовки цього звіту оприлюдненого Мінфіном підсумкового звіту про результати консультацій створюють враження, що процес був змістовно корисним, але процедурно оформленим недостатньо переконливо.

Це формує переважно теоретичну, однак не неможливу вразливість. У разі оскарження дотримання вимог щодо консультацій, позиція Мінфіну може виявитися недостатньо переконливою для захисту дизайну роботи робочої групи. Це потенційно послаблює легітимність майбутнього кодексу ще до його внесення до Парламенту.

Показово, що це не перший випадок, коли в межах змін у митній сфері виникають питання до залучення Мінфіном стейкхолдерів. У попередньому Тіньовому звіті ці проблеми вже фіксувалися на прикладі імплементації Закону № 3926-IX. Тому ситуація з проєктом нового МКУ виглядає продовженням тієї самої управлінської моделі: змістовна робота частково відбувається, але процедура її організації є недостатньо прозорою, публічно захищеною, що створює як юридичні ризики, так і практичні проблеми імплементації.

Дефіцит офіційної звітності та публічних пояснень з боку Мінфіну частково заповнюється лише завдяки звіту голови робочої групи Тетяни Острікової-Чмерук. Однак він не може підмінити належне виконання самим Мінфіном своїх обов'язків щодо організації, документування та висвітлення консультаційного процесу.

Виразно проявився дефіцит публічної комунікації на фінальному етапі доопрацювання проєкту. Попри те, що оцінка Європейської Комісії надійшла ще на початку 2026 року, громадськості не надали доступу до її тексту. У відповідь на запит на доступ до публічної інформації Мінфін посилався на обмежений статус документа та необхідність погодження його розкриття, а члени робочої групи також не отримали до нього доступу. За таких умов верифікація процесу стає неможливою: ніяк дізнатися, якими були коментарі та рекомендації Європейської Комісії та як вони враховані по суті. Ситуацію погіршує й те, що після схвалення 17 квітня 2026 року доопрацьованого проєкту нового Митного кодексу сам текст проєкту також не було представлено громадськості.

У поєднанні з відсутністю офіційно оприлюдненого звіту про результати консультацій такий підхід є хибним не лише з погляду прозорості. Він позбавляє саме Міністерство фінансів головної переваги відкритого обговорення — можливості виявити проблемні місця ще до ухвалення акта, підвищити якість законодавчого тексту та уникнути подальшого відтворення недоліків у підзаконному регулюванні.

Показово, що користь ширшого професійного залучення вже видно навіть із тих змін, про які стало відомо зі звіту голови робочої групи. Зокрема, саме в частині взаємодії митних органів і декларантів під час перевірки митної вартості проєкт був доопрацьований у спосіб, який має хоча б частково запобігти відтворенню викривлених практик періоду початку 2000-х років. Такий результат став можливим завдяки поєднанню зусиль членів робочої групи та зовнішніх експертів, серед яких ті, кого Міністерство фінансів не включило до її складу.

Водночас у звіті голови робочої групи зазначається, що частина положень проєкту МК і надалі потребує доопрацювання. Це підтверджує, що участь громадськості та професійного середовища є умовою змістовної якості нормотворчої роботи, навіть у тих випадках, коли мова йде про приведення законодавства у відповідність до acquis. Відкритість — це інструмент, який передусім працює в інтересах самого Міністерства фінансів, допомагаючи йому готувати якісніше і стійкіше регулювання.

1.3. Прогрес у виконанні середньострокового плану заходів з досягнення цілей реформування митних органів у рамках НСД

У межах напряму «Посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до митних органів» Державна митна служба України продовжувала виконання Антикорупційної програми. Впродовж року було затверджено порядок перевірки митників на поліграфі, врегульовано використання бодікамер, визначено положення щодо ротації, атестації, оцінювання доброчесності та професійної компетентності. Водночас митниця досі не наділена повноваженнями щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності (ОРД).

Підтримка та співпраця з бізнесом

За цим напрямом у 2025–2026 роках Держмитслужба створила контакт-центр «Help Desk», продовжила розвиток програми AEO та митних спрощень, провела анонімне опитування й громадське обговорення корупційних ризиків, а також уперше здійснила централізоване митне оформлення декларації через підрозділ митних компетенцій — як ще один крок до автоматизації та спрощення процедур для доброчесного бізнесу. Водночас запуск мобільного антикорупційного центру досі не реалізовано.

Інституційний розвиток митних органів

Для підвищення рівня оплати праці митників 23 травня 2025 року було ухвалено Постанову Кабінету Міністрів України № 618. Новий підхід передбачає, що розмір посадового окладу залежить від рівня професійних знань, досвіду, складності виконуваної роботи та напряму діяльності (керівництво, аудит, контроль, IT тощо). Отже, чим вищі вимоги до компетенцій та складність завдань, тим вищим є рівень оплати праці.

У липні 2025 року було затверджено нову Стратегію управління персоналом Держмитслужби, яка передбачає розвиток інклюзивного та безбар'єрного робочого середовища, підвищення рівня корпоративної культури, а також цифровізацію HR-процесів. Окремий акцент зроблено на розвитку професійних компетенцій працівників митниці.

Щодо запровадження нової системи ключових показників ефективності (KPI) для Держмитслужби та IT-рішення для автоматизації моніторингу їх виконання, 17 грудня 2024 року Верховна Рада України ухвалила за основу законопроєкт № 12360, який передбачає внесення змін до Митного кодексу України з метою врегулювання процедури оцінки ефективності та результативності діяльності митних органів. Водночас у 2025 році подальшого прогресу за цим напрямом не спостерігалося. До процедури другого читання у травні 2026 року Парламент вирішив закріпити лише напрями KPI, натомість запропонувавши їх визначення Мінфіну.

Розвиток IT та забезпечення технічними засобами митного контролю

IT-рішення, що використовується для цілей захисту прав інтелектуальної власності перебувають на етапі фіналізації технічних вимог і переходу до програмної реалізації.

У 2025 році за напрямом забезпечення митних органів технічними засобами контролю було досягнуто часткового прогресу. Митницям передано п'ять мобільних сканувальних систем Rapiscan Eagle M60, поставлено дві стаціонарні сканувальні системи для залізничного рухомого складу і контейнерів, передано вагові комплекси для пункту пропуску «Рені».

Пільгове оподаткування при імпорті

У сфері пільгового оподаткування Стратегія передбачає гармонізацію законодавства з вимогами ЄС, зокрема щодо звільнення від ввізного мита та зниження неоподатковуваних лімітів для ввезення й пересилання товарів. Наразі профільний комітет Верховної Ради рекомендував ухвалити законопроєкт № 15112-д про оподаткування ПДВ операцій електронної торгівлі, однак прогрес у цьому напрямі перебуває на початковому етапі. Водночас митний аудит, як ще одне завдання Стратегії за цим напрямом, було відновлено у 2024 році.

Розбудова правоохоронної функції митних органів

Митні органи не наділені правом здійснювати ОРД відповідно до профільного закону, та не є органами досудового розслідування згідно з КПК України. Єдиним органом, уповноваженим розслідувати справи про контрабанду товарів є Бюро економічної безпеки (БЕБ).

Протягом 2025 року обліковано лише 140 фактів контрабанди товарів (з них 62 випадки контрабанди підакцизних товарів, і 78 проваджень про контрабанду інших товарів). Із цієї кількості, лише у 30 справах (20% від загальної кількості) повідомлено про підозру конкретній особі, та 26 проваджень направлені до суду з обвинувальним актом. Це свідчить про те, що переважна більшість проваджень про «товарну контрабанду» реєструється щодо «невстановлених осіб», тоді як притягнення до відповідальності конкретних організаторів контрабанди є утрудненим (якщо взагалі можливим). З моменту криміналізації контрабанди, винесено лише близько двох десятків обвинувальних вироків (значна кількість яких за результатами угод зі слідством). Тому поточна ефективність кримінального переслідування контрабанди товарів викликає питання.

У сфері регулювання адміністративної відповідальності за порушення митних правил (ПМП) Парламентом було ухвалено Закон від 25.03.2025 № 4323-IX. Ним встановлено «вилку» розмірів штрафів за окремими статтями, звільнення від відповідальності при переміщенні транспортних засобів для користування Силами оборони тощо.

Водночас станом на травень 2026 року існує два паралельних проєкти НПА, які вносять зміни як у систему складів ПМП, так і в провадження у таких справах. Це проєкт Кодексу про адміністративні проступки (проєкт Закону № 11386 від 28.06.2024), та проєкт нового Митного кодексу України.

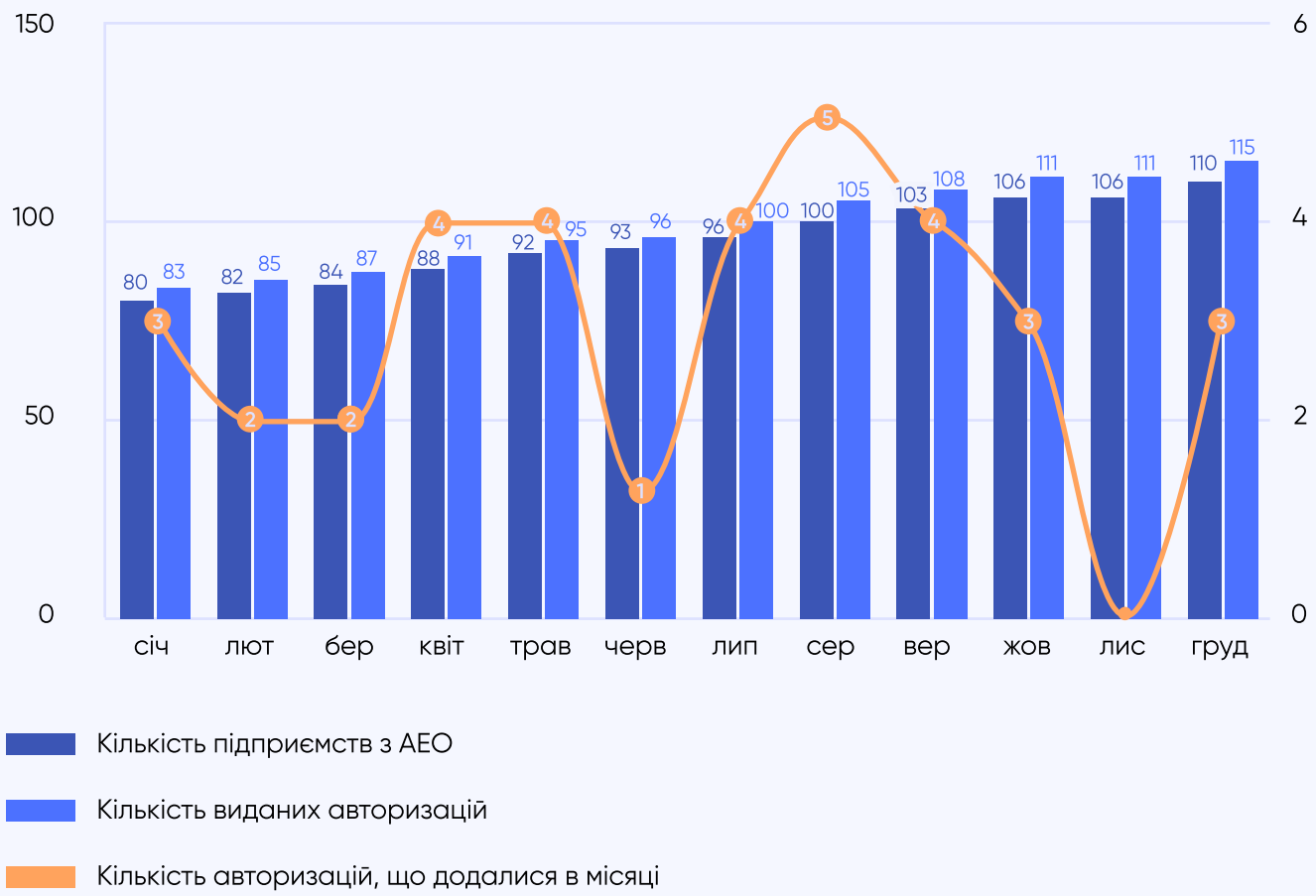
Норми цих двох проєктів суттєво відрізняються між собою та потребують узгодження. Це має відбуватися з урахуванням поточних проблем правозастосування у цій сфері. Наприклад, переосмислення застарілих концепцій «переміщення через митний кордон з приховуванням/поза митним контролем», а також того, що питання адміністративної відповідальності за ПМП мають бути перенесені з Митного кодексу до майбутнього Кодексу про адміністративні проступки.

1.4. Розширення участі в програмі АЕО, забезпечення переходу до NCTS Фаза 6

Прогрес розвитку програми АЕО в Україні

В лютому 2026 року уряд ухвалив нову Стратегію реформування системи управління державними фінансами (СУДФ) на 2026–2030 роки. Відповідно до неї компаній зі статусом АЕО має бути не менше ніж 180 на кінець 2030 року. Це зовсім незначна частка від активних підприємств. Отже, за таким прогнозом темпів залучення до програми навантаження на митницю швидко не знизиться.

У 2025 році надійшло 94 заяви на отримання статусу АЕО, причому майже половину (42) митниця відхилила на стадії попереднього розгляду і лише трьом відмовила за результатами оцінки відповідності критеріям. Розбіжність у 14 разів вказує на інформаційний та компетентнісний розрив, з яким стикається бізнес. Отож доцільною виглядає робота над спрощенням вимог щодо заповнення документів, створення практичних інструкцій та роз'яснень, підвищення обізнаності бізнесу через консультативну підтримку з боку митниці.

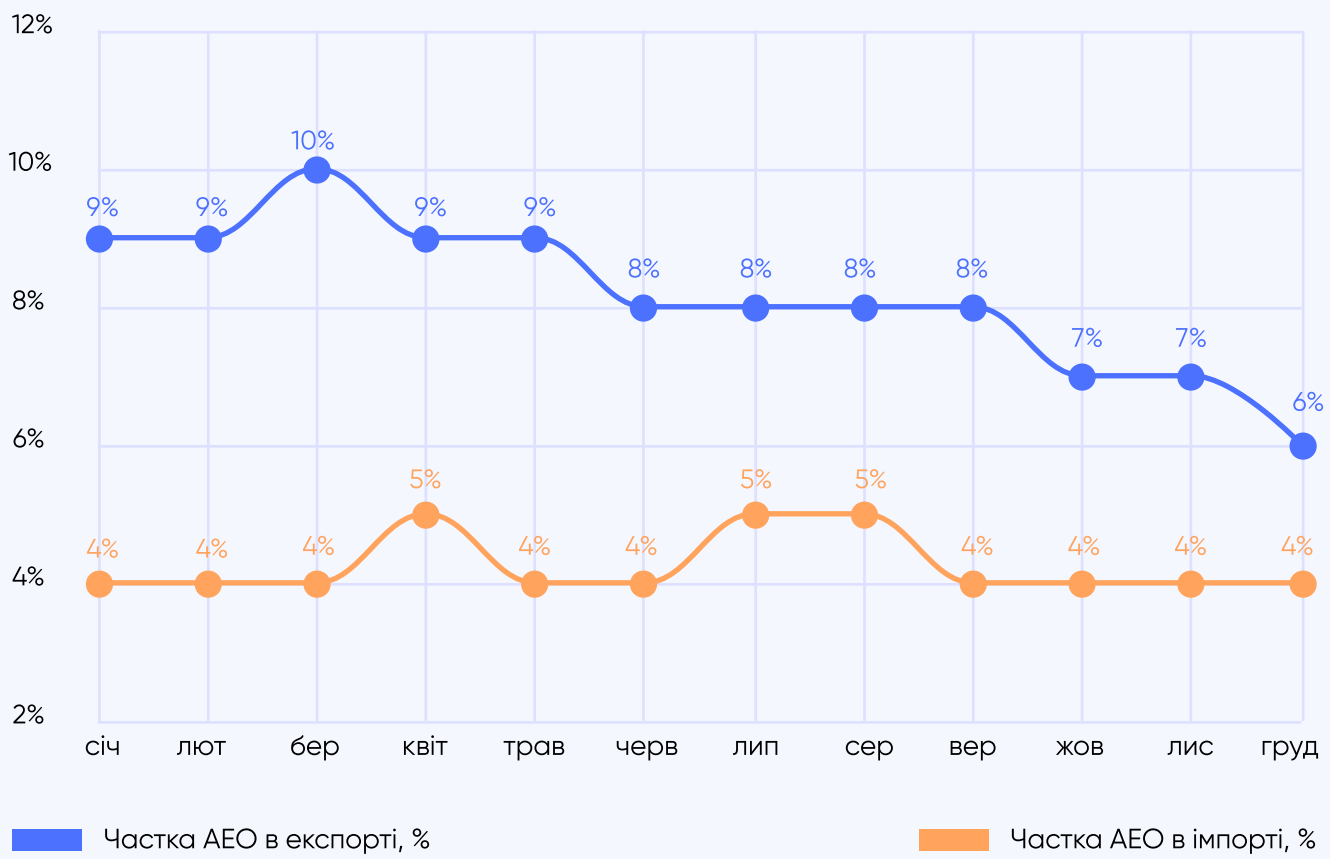


Діаграма 2. *Розширення програми АЕО в Україні у 2025 році за місяцями.*
Джерело: розроблено автором на основі інформації Держмитслужби.

За 2025 рік програма АЕО розширилась до 110 підприємств. Це всього 0,25% від загальної кількості суб'єктів ЗЕД, що здійснювали діяльність у 2025 році. Однією з ключових цілей розширення програми є взаємне визнання цього статусу з країнами ЄС. Для початку пілотного проєкту щонайменше 10 суб'єктів бізнесу повинні мати авторизацію типу АЕО-Б. За 2025 рік 2 підприємства підтвердили свій статус АЕО-Б, а у квітні 2026 року до переліку додалося ще одне підприємство, тож загальна кількість АЕО-Б становить 6.

Половину АЕО у 2025 році становили великі компанії, ще 37% — середнього розміру, а малих і мікропідприємств — всього 13% від 110 компаній. Це корелює з проблемою, помітною в ЄС, де цей статус також мають здебільшого компанії великого та середнього розміру, натомість малий та середній бізнес практично не присутній у програмі.

Близько половини підприємств належали до переробної галузі, ще чверть — до сфери торгівлі. Інші 14% — це транспортні й інші логістичні компанії. Добувну промисловість та аграрний сектор разом представляють всього 7 суб'єктів господарювання.



Діаграма 3. *Обсяги АЕО в товарообігу України впродовж 2025 року.*
Джерело: розроблено автором на основі інформації Інтерактивного дашборду ключових показників ефективності, створеного ГО «Технології прогресу» за даними Держмитслужби.

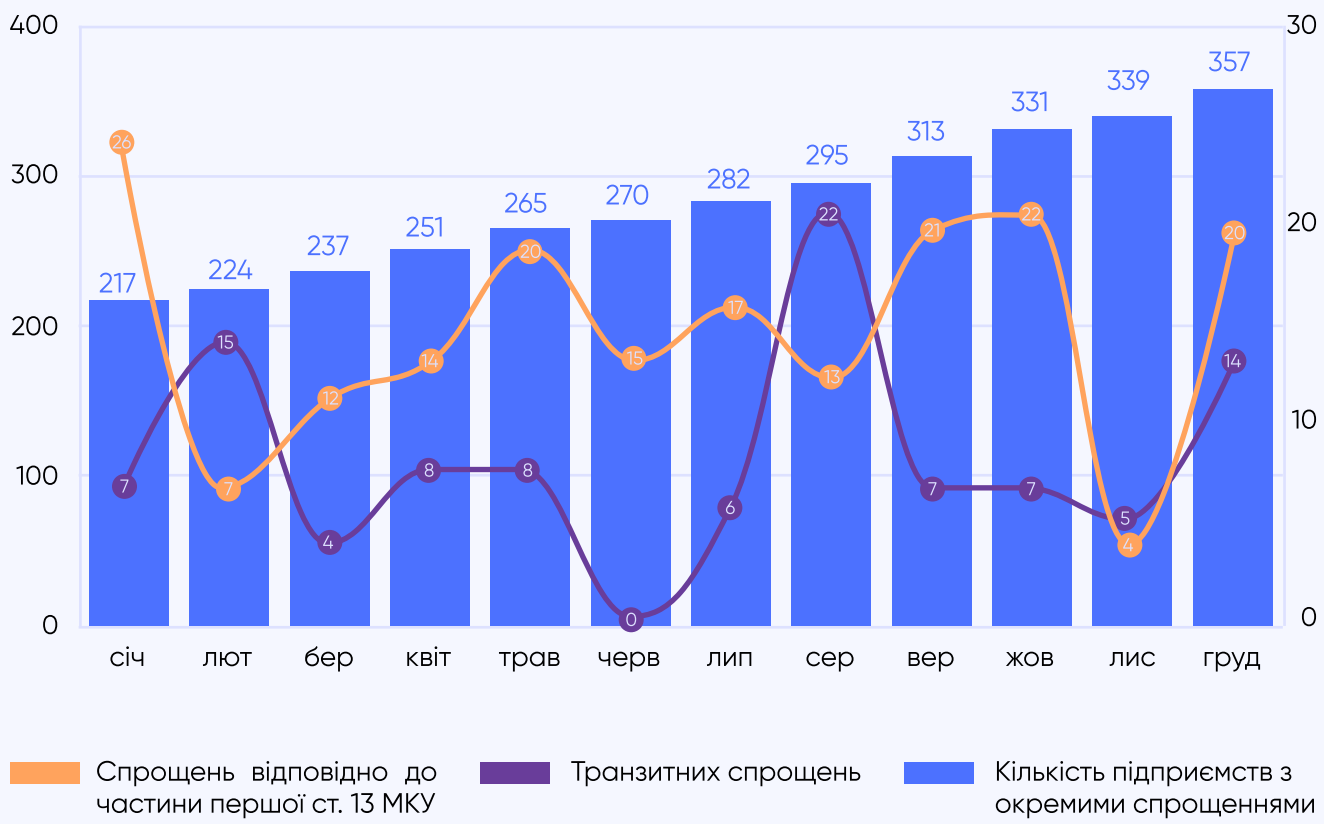
Частка компаній зі статусом АЕО у товарообігу України є поки що незначною. Якщо в імпорті впродовж 2025 року АЕО становили 4–5% від загального обсягу, то за експортом взагалі відбувся спад — із 9–10% на початку року до 6% у грудні. З огляду на це, поки що митниця не має можливості концентрувати власні зусилля на запобіганні та протидії митним ризикам на компаніях, які не перебувають у реєстрі.

Важливо! За даними аналітичної системи YouControl 5 компаній зі статусом АЕО-С станом на 2026 рік мали зв'язки з росією — співпрацювали з суб'єктами, зареєстрованими там, або мали кінцевих бенефіціарів-громадян ворожої країни. Це тривожний сигнал про можливість втручання держави-агресора до українського ринку.

Проблема полягає в тому, що критерії Митного кодексу ЄС для надання статусу АЕО не містять обмежень щодо зв'язків із рф чи білоруссю. Водночас українське законодавство загалом не допускає взаємовідносин із цими країнами. Однак за гармонізації з правилами ЄС Україна не зможе встановлювати додаткові обмеження або відмовляти у статусі компаніям, які формально відповідають критеріям ЄС.

Отже, АЕО наразі працює як інструмент для інституційно спроможних гравців, а не для широкого кола бізнесу, про що експерти наголошували у попередньому Тіньовому звіті.

Водночас індивідуальними спрощеннями скористалися значно більше компаній — 357. Така популярність пов'язана з легшим процесом отримання спрощень.



Діаграма 4. *Динаміка отримання підприємствами окремих спрощень протягом 2025 року.*
Джерело: розроблено автором на основі інформації Інтерактивного дашборду ключових показників ефективності, створеного ГО «Технології прогресу» за даними Держмитслужби.

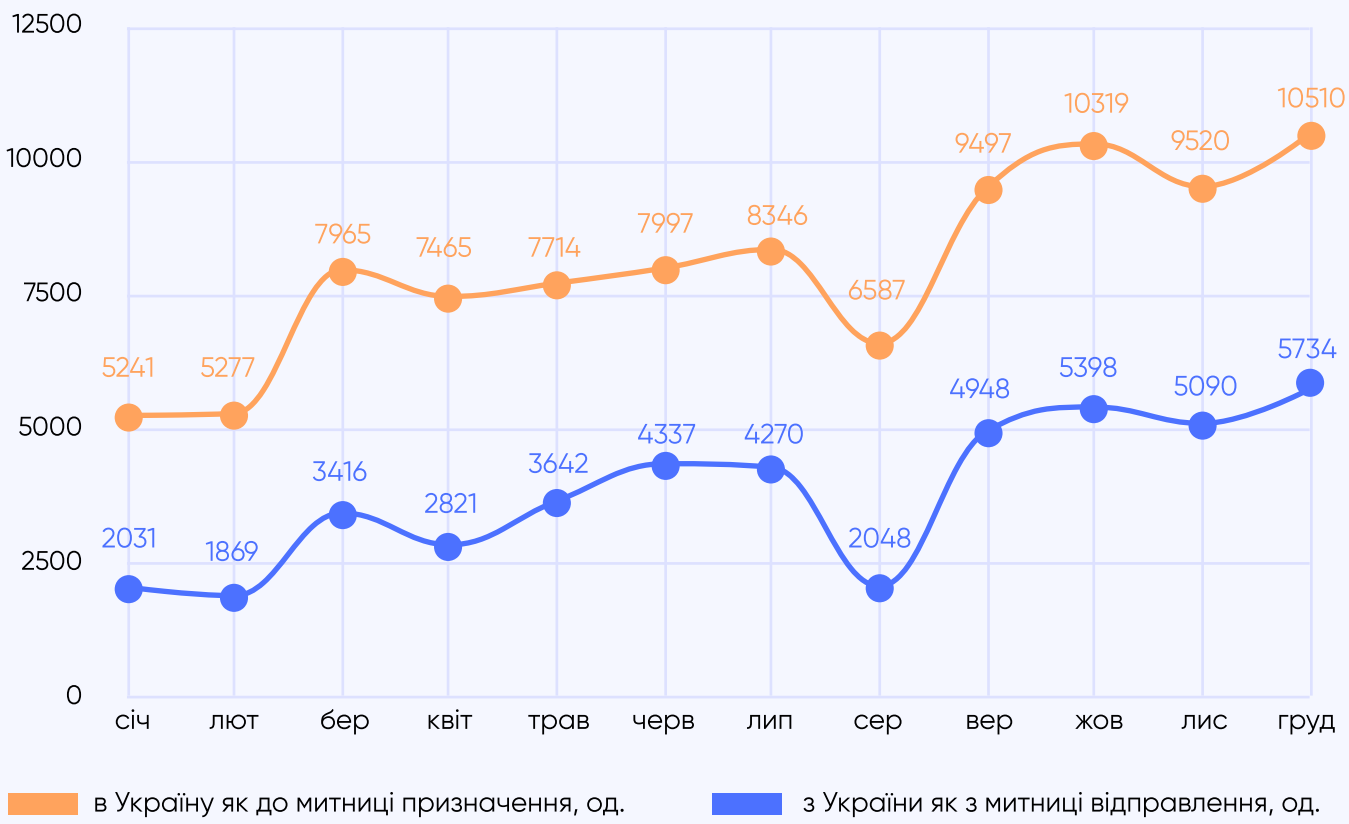
Вимірювані переваги від впровадження АЕО залишаються під питанням: брак даних не дає змоги провести повноцінний аналіз вигод та витрат для компаній.

Водночас компанії заявляли[1], що процедура є витратною як у фінансовому, так і в часовому вимірі — деяким знадобилося 10 місяців навіть за умови наявності кадрів.

Крім того, анонсована перевага пріоритетної черги для перетину кордону для АЕО та NCTS за допомогою інструменту єЧерга так і не реалізувалася. Останні приготування залишаються на боці Мінрозвитку. Отож відсутність реальних стимулів послаблює довіру бізнесу до держави та знижує мотивацію брати участь у програмі АЕО.

NCTS Фаза 6

Україна є джерелом вантажопотоків, а не повноцінним транзитним хабом у європейських ланцюгах постачання. Оформлень до України як до митниці призначення удвічі, а іноді й утричі менше, ніж декларацій як із митниці відправлення.



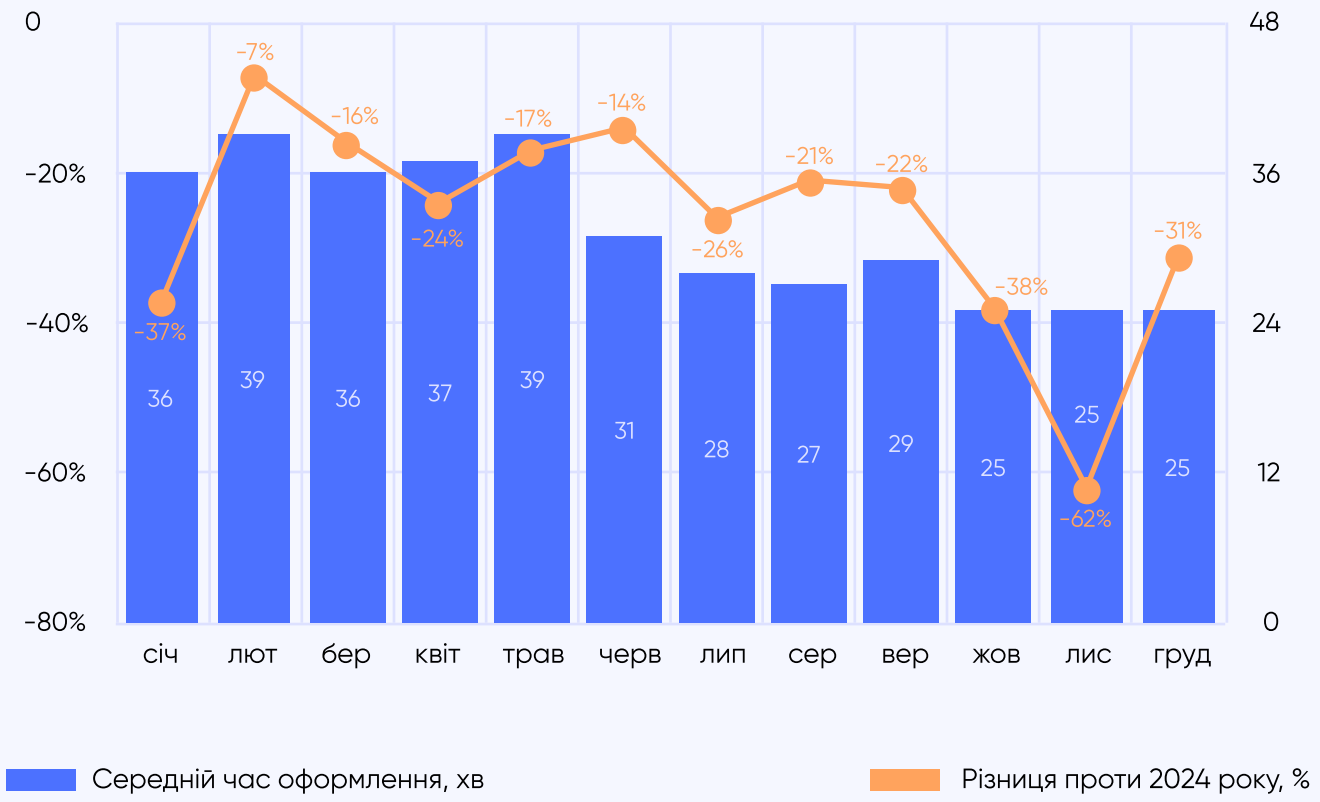
Діаграма 5. *Динаміка оформлення транзитних декларацій типу Т1 упродовж 2025 року за місяцями. Джерело: розроблено автором на основі інформації Держмитслужби.*

У 2025 році Держмитслужба оформила 142 тис. декларацій Т1 — на 51% більше проти 94,3 тис. за попередній рік. Найбільше навантаження як на митницю відправлення було на Закарпатську, Львівську і Тернопільську митниці. Водночас останні дві разом із Київською та Рівненською митницями стали найактивнішими митницями призначення.

[1] *Відеозапис «Панель 1. АЕО на практиці: авторизації ЄС як ключовий елемент митної реформи» — «Митна платформа 2026. Інститут Авторизованого економічного оператора та NCTS як інструменти євроінтеграції».*

Найактивніший рух вантажів відбувався з Польщею та Німеччиною — загалом понад 56,4 тис. та 15,1 тис завершених операцій відповідно. Значна кількість транзитних переміщень з України було здійснено до Чехії (6,6 тис.), а до України — з Грузії (3,7 тис.).

Систему NCTS активніше застосовують і під час внутрішнього транзиту. У 2025 році було оформлено у 2,5 рази більше вантажних декларацій типу Т2, ніж роком раніше — 24,5 тис проти 10 тис. у 2024 році. тис.



Діаграма 6. *Середній час оформлення транзитних декларацій та його скорочення порівняно з попереднім періодом, у 2025 році за місяцями.*
Джерело: розроблено автором на основі інформації Держмитслужби.

Час оформлення транзитних декларацій скорочувався у порівнянні рік до року — на 7–62% залежно від місяця. Це сигналізує про суттєвий прогрес у розвитку IT-інфраструктури Держмитслужби, зокрема й системи NCST Фаза 5.

Станом на кінець 2025 року тривала активна підготовка до впровадження NCTS Фаза 6. Так, впродовж року Держмитслужба здійснила організаційні дії:

- у липні укладено договір про надання послуг з розробки IT-рішення, сумісного з NCTS Фаза 6;
- у грудні Наглядова рада зі впровадження та забезпечення функціонування NCTS та системи Help Desk схвалила План управління проєктом щодо розробки відповідного IT-рішення.

Крім цього, DG TAXUD дозволив Україні, як і низці країн ЄС, перенести впровадження нової фази системи на 1 червня 2026 року замість 1 вересня 2025 року. Серед таких — Польща, Словаччина та Румунія. Цей крок зумовлений кількома факторами:

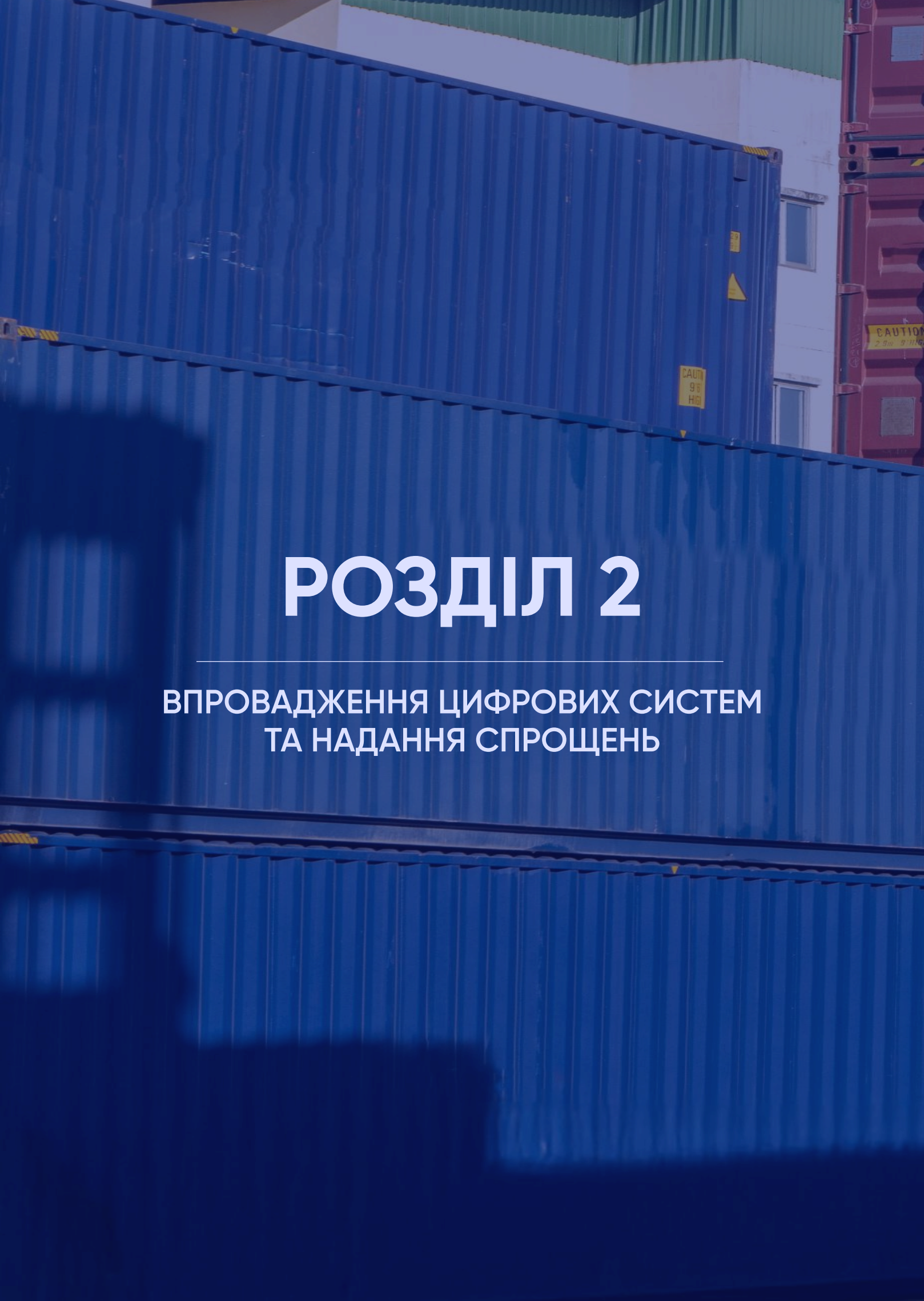
- неготовність сумісного IT-рішення;
- високі ризики збоїв у транзиті у разі ранішого запуску системи;
- потреба українських компаній у додатковому часі для адаптації до змін.

Паралельно у 2025 році відбувався розвиток сервісної системи підтримки бізнесу Help Desk. У серпні Держмитслужба підписала контракт щодо розробки єдиного Контакт-центру, місяць потому затвердила Тимчасовий регламент організації його роботи. Вже на початку березня 2026 року було завершено створення спеціального IT-рішення. Це свідчить про перехід від базової IT-підтримки до повноцінної сервісної моделі взаємодії з користувачами. Далі робота сервісу Help Desk має бути розширена на інші напрями.

Система управління гарантіями

Як ми зазначали в минулорічному Тіньовому звіті, система управління гарантіями GMS.UA вже функціонує як частина митного оформлення. У 2025 році гаранти отримали можливість інтегрувати власні IT-системи через механізми «Єдиного вікна» та API з використанням кваліфікованого електронного підпису, що убезпечує автоматизований обмін даними.

Проте в Україні механізм гарантування митних платежів залишається прив'язаним до податкового боргу. Так, їх стягнення фактично переноситься у фіскальну площину замість функціонування як окремого митного інструменту. Отож ігнорування концепції митного боргу, попри значні обсяги заборгованості (1,23 млрд грн у 2025 році), блокує повноцінне функціонування GMS.UA.



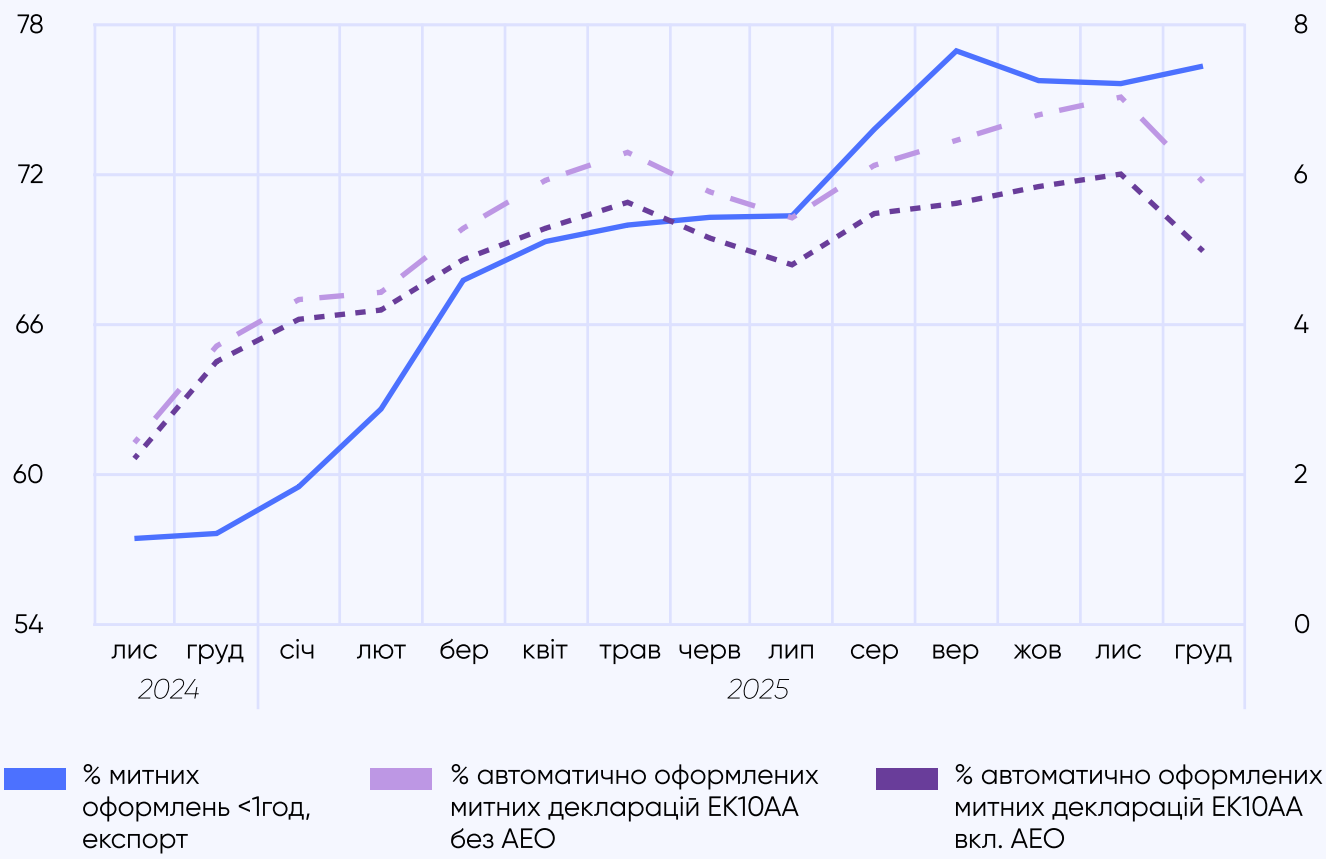
РОЗДІЛ 2

ВПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВИХ СИСТЕМ ТА НАДАННЯ СПРОЩЕНЬ

2.1. Стан імплементації Довгострокового стратегічного плану цифровізації Держмитслужби на 2024–2026 роки

Планове розгортання АСМО «Центр»

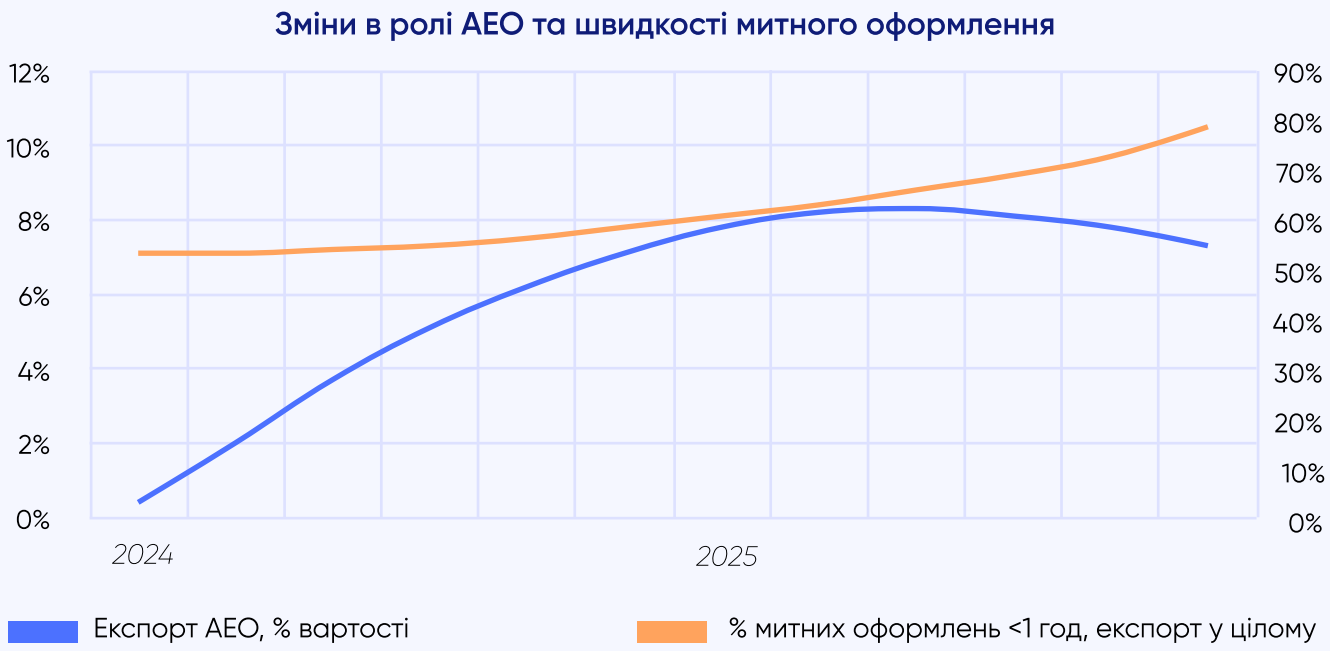
АСМО «Центр» залишається хребтом нової архітектури митного оформлення, і у 2025 році Держмитслужба продовжила його поетапне розгортання. Показово, що одна з його функцій – автоматичне завершення митного оформлення, на важливості якого ми наголошували за результатами пілоту 2020–2023 років, після повернення у практику вже демонструє вимірюваний ефект і на ширших даних. Наведений графік демонструє виразну позитивну кореляцію між автоматизацією та пришвидшенням митного оформлення.

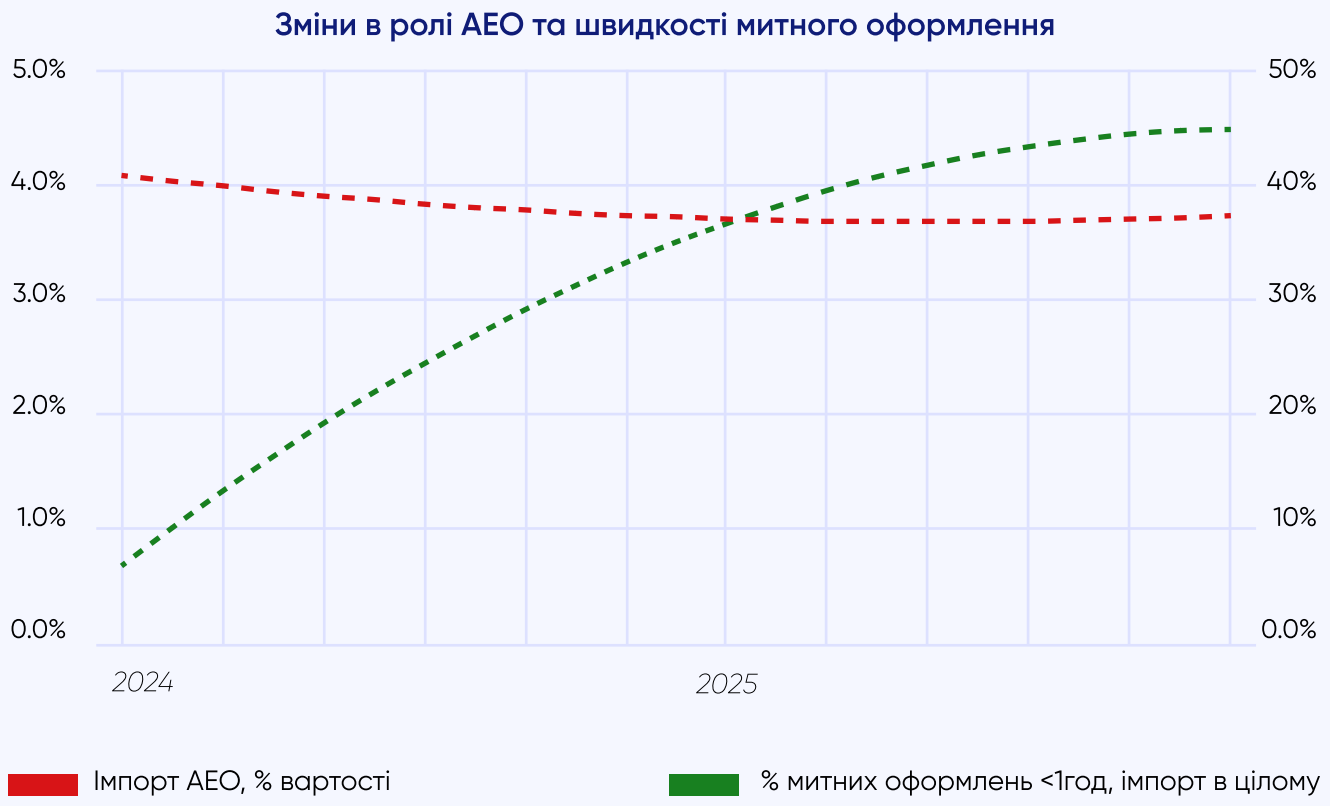


Діаграма 7. Частка автоматично оформлених митних декларацій та частка митних декларацій, оформлення яких було завершене менш ніж за 1 годину.
Джерело: розроблено автором на основі інформації Держмитслужби.

Логічним наступним кроком виглядало б його поширення на імпортні декларації, які в середньому оформляються приблизно вдвічі довше. Натомість Держмитслужба планує запровадити автоматизований випуск імпорту лише для АЕО, що не узгоджується з Митним кодексом ЄС, і навряд чи дасть помітний практичний результат. Внесок АЕО до загального обсягу автоматичного випуску є мінімальним, передусім через слабке сприйняття бізнесом.

До того ж якщо проаналізувати динаміку збільшення частки АЕО в торгівлі та митні оформлення за їх тривалістю, переконливого зв'язку між участю АЕО та прискоренням митних процедур не простежується навіть у періоди, коли частка АЕО сягала статистично значущих показників. За таких умов обмеження автоматизованого імпортного оформлення суто колом АЕО лише законсервує поточний стан речей, але не дасть системного ефекту для митної служби та бізнесу в цілому.





Діаграма 8. *Частка АЕО в обсягах зовнішньої торгівлі та частка митних декларацій, оформлення яких було завершене менш ніж за 1 годину.*
Джерело: розроблено автором на основі інформації Держмитслужби щодо окремих показників тривалості митного оформлення; Інтерактивний дашборд ключових показників ефективності, створений ГО «Технології прогресу» та базується на даних Держмитслужби.

Система рішень митних органів CDS.UA

Система стає цифровою оболонкою для ширшого кола рішень митних органів, переважно у сфері авторизацій. Водночас CDS розвивається як цифрова надбудова над національною моделлю авторизацій, яка в окремих частинах не повністю збігається з положеннями Митного кодексу ЄС. Головне «вузьке місце» — ручне попереднє опрацювання документів уповноваженими посадовими особами — залишається непоміченим цифровізацією. Найкраще це видно на прикладі митних брокерів та митних складів — (див. детальніше у підрозділі 1.1 звіту). За таких умов нинішня модель, що спирається переважно на ручне опрацювання, може швидко впертися в кадрові та часові обмеження. Саме тому подальший розвиток CDS варто було б пов'язувати з реальною автоматизацією попереднього розгляду заяв через зв'язок із державними реєстрами, автоматичну верифікацію даних і документів, а також використання інструментів штучного інтелекту для первинного позначення ризиків, неповноти чи очевидних невідповідностей.

Рішення щодо зобов'язуючої інформації

Відповідний програмно-інформаційний комплекс було створено у 2024 році. Він функціонує у складі вебпорталу «Єдине вікно» та АСМО «Центр» і має забезпечувати реалізацію рішень з питань класифікації товарів та визначення країни походження. Його належне запровадження є важливим і для євроінтеграції, оскільки в перспективі українські рішення мають бути сумісними з європейською системою EBTI, і для бізнесу, який повинен використовувати цей інструмент як джерело правової визначеності та орієнтир, що знижує ризик помилок у класифікації товарів.

Водночас практичний результат запровадження BTI є вкрай обмеженим. Імплементація відбувається формально: станом на квітень 2026 року у системі було зареєстровано менш ніж сто рішень BTI. Уже це свідчить, що інструмент не став реальним механізмом правової визначеності для бізнесу.

Ще більш показовим є змістове наповнення реєстру. Публічна частина української системи майже не виконує тієї референсної та орієнтувальної функції, яку має EBTI в ЄС. Якщо в європейській практиці такі рішення містять достатньо конкретний опис товару та дають змогу зрозуміти логіку класифікації, то в українському реєстрі жоден запис не містить публічно доступного обґрунтування або посилання на правила. До того ж значна частина описів товарів є або повторюваною, або настільки загальною та фрагментарною, що не має практичної цінності для інших імпортерів чи митних представників, наприклад: «Автотрансформатор силовий однофазний» — 16 рішень, «Сендвіч-панель» — 3 рішення, «Роботизований комплекс самохідний» — 5 рішень (всього 24 рішення, тобто понад 28% всіх доступних рішень описують всього три товари).

Критерії пошуку

Тип рішення: Рішення ВТІ (класифікація)
Дата надання з: 10.02.2023
Дата надання до: 17.02.2026
Митний орган:
Номер рішення:
Код товару:
Назва товару: Фрагмент назви

Шукати | Очистити | Знайдено **54** записи | Завантажити список в Excel

Статус	Номер рішення	Дата надання	Тип рішення	Митний орган	Код товару	Термін дії до
	BTI-25UA40800000001	05.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	04.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000002	12.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	11.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000003	24.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	23.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000004	24.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	23.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000005	24.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	23.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000006	24.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	23.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000007	30.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	29.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000008	30.06.2025	BTI	UA408000	8504230000	29.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000009	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000010	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000011	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000012	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000013	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000014	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000015	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000016	01.07.2025	BTI	UA408000	8504230000	30.06.2028 23:59:59
Трифазний силовий трансформатор						
	BTI-25UA40800000020	18.09.2025	BTI	UA408000	8504230000	17.09.2028 23:59:59
Автотрансформатор силовий однофазний						
	BTI-25UA40800000021	18.09.2025	BTI	UA408000	8504230000	17.09.2028 23:59:59
Автотрансформатор силовий однофазний						
	BTI-25UA40800000022	18.09.2025	BTI	UA408000	8504230000	17.09.2028 23:59:59

Інші приклади описів:

- гранулювання, комбікорм, напилення, корм;
- автомат, стріч, пил, метал;
- борошно, кров, куряч.

За такого підходу система формально існує, але не створює ані передбачуваності, ані правової визначеності, ані накопичуваного масиву орієнтирів для ринку.

РОЗДІЛ 3

РОЗБУДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦІАЛУ МИТНИЦІ ВІДПОВІДНО ДО ПОЛОЖЕНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ СТРАТЕГІЇ ДОХОДІВ

3.1. Статус розбудови адміністративної та інституційної спроможності Держмитслужби

3.1.1. Інструменти забезпечення прозорості, запобігання корупції та підвищення довіри до державної служби, введені Законом України № 3977-IX

Запровадження прозорої та конкурентної процедури відбору Голови митниці

Одним із ключових інструментів, запроваджених Законом № 3977-IX, стало встановлення прозорої та конкурентної процедури добору Голови Держмитслужби із залученням незалежної конкурсної комісії з міжнародними експертами.

Попри те, що законом було чітко визначено строки запуску конкурсної процедури, її **фактичний старт істотно затягнувся:** Закон набрав чинності 31.10.2024, а конкурсну комісію було сформовано лише 04.08.2025. Така затримка вчергове показує, що навіть належно сконструйований правовий механізм не гарантує своєчасного старту без належної політичної волі.

Після формування конкурсної комісії та проведення її першого засідання процедура розвивалася відносно динамічно і без помітних збоїв.

Конкурс не забезпечив суттєвого притоку кандидатів із сфери громадських організацій, бізнес-середовища чи суміжних сфер державного управління. Коло претендентів виявилося досить вузьким і зосередженим навколо самої митної служби (так, від самого початку третина кандидатів були чинними посадовими особами митної служби). Це звузило потенціал конкурсу як інструменту реального кадрового оновлення.

Водночас протягом конкурсу розкрилася низка аспектів, які доцільно врахувати під час організації подібних процедур у майбутньому. Насамперед ідеться про потребу в більш чіткому балансуванні між результатами рейтингування, оцінкою доброчесності та професійної експертизи, стратегічного бачення і управлінської спроможності кандидатів, — можливо, шляхом детальнішого врегулювання співвідношення цих елементів у правилах або методології конкурсу.

Суспільство не отримало переконливої відповіді на питання, наскільки обгрунтованими та належно перевіреними були пояснення окремих кандидатів щодо походження набутих активів, особливо коли такі активи не мали очевидного зв'язку з діяльністю поза межами публічного управління.

Окремі конкурсні завдання могли створювати менш сприятливі умови для кандидатів, які не походили безпосередньо з митної системи, оскільки мали вузькоспеціалізований характер. Зокрема, питання класифікації товарів є технічно складним, і навіть у межах практичного завдання митний орган припустився помилки.

За таких умов, як зауважив голова конкурсної комісії доктором Куніо Мікурією, на цьому етапі для української митниці першочергове значення має саме доброчесність. Отже, частина завдань могла б бути більшою мірою орієнтована на виявлення управлінського підходу, етичних орієнтирів, стратегічного мислення та здатності кандидата діяти в умовах складних інституційних викликів.

Фінальний етап призначення Голови Держмитслужби також тривав увесь граничний строк, відведений уряду. Це виглядало особливо показово з огляду на міжнародні зобов'язання України, зокрема перед МВФ.

На цьому тлі подальший прогрес реформи може залишатися вразливим до ризиків імплементації, особливо там, де ключові етапи залежать від своєчасної інституційної та фінансової підтримки. Зокрема, на проведення атестації взагалі не було передбачено фінансування, що фактично залишило Держмитслужбу сам на сам з одним із базових завдань реформи. Не менш показово й те, що сама Держмитслужба була змушена ініціювати донорську конференцію для пошуку рішень щодо нагальних потреб реформи, тоді як такі питання зазвичай мали б вирішуватися в межах звичайної системи політичної координації, де Міністерство фінансів мало б бути значно більш зацікавленим в ефективному прогресі.

Додатковим фактором ризику залишається і можливий внутрішній інституційний спротив, зважаючи на те, що митну службу знову очолює керівник, який прийшов з-поза меж самої системи.

Впровадження системи контролю доброчесності посадових осіб митниці

Уряд формально виконав зобов'язання, визначені Законом України № 3977-IX, шляхом затвердження Постановою Кабміну від 29.04.2025 р. № 487 Порядку проведення перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя митників.

Документ містить низку позитивних елементів, що відповідають принципам належного врядування: включено право посадової особи на надання пояснень, запроваджено планові графіки перевірок та право їх ініціювання у разі надходження повідомлень про корупцію.

Водночас фінальна редакція Порядку зберегла низку концептуальних вад. Зокрема:

- відсутні чітко визначені критерії доброчесності;
- не забезпечено належної алгоритмізації процедур перевірок;
- недостатньо чітко розмежовано перевірку на доброчесність і моніторинг способу життя як різні за своєю природою інструменти;
- не врегульовано стандарти використання та обробки даних, а також запобіжники від потенційного зловживання результатами перевірок.

У підсумку, попри створення базової інституційної рамки, система контролю доброчесності зберігає високий рівень дискреції та ризики вибіркового застосування. Її ефективність залишається обмеженою та потребує подальшого нормативного доопрацювання відповідно до принципів правової визначеності, пропорційності та підзвітності.

Запровадження психофізіологічних опитувань із застосуванням поліграфа

Законом України № 3977-IX доповнено МКУ новою статтею 572-1 «Проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа». Зі свого боку, Кабмін 1 квітня 2025 року ухвалив Постанову № 366, затвердивши Порядок проведення психофізіологічного опитування кандидатів та чинних митників із застосуванням поліграфа.

Документами визначено, що результати застосування поліграфа не можуть бути підставою для ініціювання кримінального, дисциплінарного або провадження у справі про адміністративне правопорушення чи для ухваленні рішення про відмову особі в зайнятті посади. За таких умов, залишається невизначеною мета використання поліграфа.

3.1.2. Реалізація правоохоронної функції Держмитслужби

Огляд результатів впровадження криміналізації контрабанди

Криміналізацію товарної контрабанди було запроваджено як один із ключових інструментів посилення правоохоронної складової державної політики у сфері митної безпеки.

Водночас аналіз правозастосовної практики за 2024–2025 роки свідчить про обмежений вплив криміналізації на досягнення зазначених цілей. Причинами вбачаються брак політичної волі, необхідність посилення інституційної здатності митних та правоохоронних органів, відсутність напрацьованої судової практики.

Відповідно до інформації Офісу Генерального прокурора, протягом 2025 року обліковано 127 фактів контрабанди товарів (з них 54 випадки контрабанди підакцизних товарів, і 73 провадження про контрабанду інших товарів). Водночас лише у 28 провадженнях (22% від загальної кількості) особам вручено повідомлення про підозру.

До суду з обвинувальним актом направлено 25 проваджень, у 102 провадженнях рішення не прийнято (про закінчення або зупинення).

Лише 1 провадження стосувалося вчинення контрабанди групою осіб.

Протягом 2024–2025 років винесено 22 вироки, що не відповідає масштабам явища та не свідчить про системне викриття організованих схем.

У МЕЖАХ АНАЛІЗУ ВИДІЛЕНО ТАКІ КЛЮЧОВІ ТЕНДЕНЦІЇ:

01 Використання процесуально простих інструментів

У 16 із 22 випадків суди затверджували угоди про визнання винуватості. Частина вироків значною мірою відтворює зміст обвинувального акту та угоди, що свідчить про формалізований підхід до розгляду справ.

Відсутність виправдувальних вироків додатково вказує на обмежену змагальність процесу та селективний характер розгляду, які доходять до стадії судового розгляду.

02 Штучний характер формування вартісного порогу настання кримінальної відповідальності

Кваліфікація діяння як кримінального правопорушення залежить від вартості предметів контрабанди.

Аналіз судової практики демонструє, що механізм об'єднання кількох епізодів в один злочин часто застосовується у випадках, коли вартість предметів кожного окремого епізоду сама по собі була б недостатньою для досягнення встановленого законом порогу кримінальної відповідальності.

Кримінальне законодавство України допускає об'єднання кількох тотожних епізодів в один злочин за умови, що такі діяння об'єднані єдиним умислом, спільною метою та єдиним способом вчинення. Такий підхід є обґрунтованим у випадках, коли окремі переміщення фактично становлять елементи єдиної злочинної схеми.

Проте, у низці проаналізованих справ мала місце повторюваність в рамках рутинної протизаконної діяльності із переміщення товарів через митний кордон з приховуванням від митного контролю.

Шептицький міський суд Львівської області встановив, що в період з 2 липня 2024 року по 3 червня 2025 року обвинувачений здійснював переміщення товарів поза митним контролем, а загальна вартість предметів правопорушення у сукупності склала 7 978 164,99 грн.

Подібний підхід застосовано у 6 із 12 проаналізованих справ щодо контрабанди товарів у великих розмірах, а також у 7 із 10 справ щодо контрабанди підакцизних товарів.

При цьому загальна вартість предметів правопорушення лише незначно перевищувала мінімальний поріг криміналізації, що може свідчити про тенденцію до формального підходу при кримінально-правовій кваліфікації та використання механізму об'єднання епізодів як інструменту досягнення мінімально необхідного порогу для кримінального переслідування.

03 Зміщення фокусу на правопорушення з нижчим рівнем суспільної небезпеки

Значна частка вироків, особливо у провадженнях щодо підакцизних товарів (6 із 10 випадків), стосується контрабанди легкових автомобілів. Хоча автомобілі належать до категорії товарів із підвищеним рівнем державного регулювання, їх контрабандне переміщення не формує високого рівня суспільної небезпеки.

Це свідчить про зміщення правозастосування у бік простіших кейсів, тоді як більш складні та ризикові категорії контрабанди залишаються поза належною увагою.

04 Пом'якшення покарань

У більшості випадків застосовуються механізми пом'якшення покарання, зокрема звільнення від відбування покарання з випробуванням: із 5 обвинувальних вироків до позбавлення волі, у 4 було застосовано покарання з випробуванням.

Така практика призводить до розриву між формальною суворістю санкцій і їх фактичним застосуванням, що знижує стримувальний ефект покарання та формує прийнятний для потенційних правопорушників рівень правового ризику.

Узагальнюючи, можна констатувати, що криміналізація контрабанди призвела до формального розширення інструментарію правоохоронної політики, однак не забезпечила підвищення ефективності протидії організованим формам контрабанди. Поточна модель характеризується фокусом на процесуально простих кейсах, використанням спрощених процедур та обмеженим рівнем фактичного дослідження обставин правопорушень.

Прогрес у наданні Держмитслужбі правоохоронної функції

Надання Держмитслужбі повноважень у сфері оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування розглядається як логічне продовження криміналізації контрабанди та інструмент усунення інституційного розриву між виявленням правопорушень і їх процесуальним супроводом.

Зазначене не забезпечується наявністю у проєкті нового Митного кодексу України, зокрема статті 788, яка передбачає можливість створення спеціалізованого підрозділу, оскільки повноваження цього органу мають визначатися Кримінальним процесуальним кодексом та законодавством про оперативно-розшукову діяльність.

У контексті реформування правоохоронних органів України, Держмитслужбу віднесено до «органів правопорядку» (Указ Президента від 11 травня 2023 року № 273/2023). Відповідно до Розпорядження КМУ від 23 серпня 2024 року № 792-р, законопроєкт про органи правопорядку України, за яким Держмитслужба — частина національної правоохоронної системи, мав би бути поданий у II кварталі 2025 року. Водночас відомості про надходження зазначеного законопроєкту у відкритому доступі відсутні. Аналогічно, станом на травень 2026 року досі не подано до Парламенту законопроєкт «Про кримінальну розвідку», який має замінити поточний закон про ОРД, і наділити Держмитслужбу оперативними повноваженнями.

Отже, попри наявність певного прогресу на рівні усвідомлення проблеми та політичних заяв, остаточного рішення про надання митниці правоохоронної функції на сьогодні немає.

3.2. Антикорупційний менеджмент

Загалом проблема корупції в Україні є наскрізною та охоплює всі сфери життя, серед яких і митна. За оцінкою НАЗК, рівень корупціогенності у 2025 році досягнув 7,34 бала, що зробило митницю однією з трьох найбільш проблемних сфер і засвідчило про погіршення порівняно з 2024 роком (6,99 за оцінками бізнесу та 5,96 серед громадян).

Вагомим індикатором поширеності корупції є досвід бізнесу: до прикладу, серед опитаних суб'єктів ЗЕД (Львівська, Тернопільська та Волинська митниці) 39% зазначили, що стикалися з корупційними практиками, причому приблизно половина з них зазнала прямих фінансових втрат. Наслідками цього стають затримки процедур, зміни логістики та митниць оформлення.

Регулярне опитування CIPS виявило наявність сприйнятого розриву між словами та діями за всіма ключовими факторами: усі визнають існування антикорупційних механізмів, але не всі їх використовують або відчувають, що вони працюють / реально застосовуються.

Так, посадові особи митних органів відчувають меншу довіру до механізму повідомлень про порушення доброчесності, аніж у попередній хвилі дослідження. Частка митників, які повністю погоджуються з твердженням «Я почуваюся у достатній безпеці, щоб повідомляти про порушення доброчесності» впала з 68% до 55%, як і сприйняття ними ефективності реагування на такі повідомлення — з 75% до 60%. Безпека викривачів є критичною — близько 20% митників свідчать про випадки погроз.

Натомість охоплення заходами із запобігання корупції зросло. Так, упродовж 2025 року навчання щодо дотримання етичних норм на митниці пройшли 10,2 тис. митників (більше на 13% порівняно з 2024), хоча самих заходів відбулося дещо менше — 530 (проти 573 у 2024)[2]. Також надавалися окремі консультації з питань етичності на службі — 2 985 разів за рік. Це на 42% перевищує торішній показник.

Практика повідомлення про можливе скоєння корупційних злочинів стала більш поширеною, але не супроводжувалася пропорційним зростанням реагування. Впродовж 2025 року надійшло 126 повідомлень (майже на третину більше, ніж за 2024 рік). Держмитслужбою було порушено 6 дисциплінарних проваджень, розпочато 6 внутрішніх перевірок, проведено 24 загальних профілактичних заходи та 4 індивідуальні профілактичні бесіди.

До правоохоронних органів спрямували 25 повідомлень — вдвічі менше ніж у 2024 році (47). Крім того, про факти неподання чи несвоєчасного подання декларацій до НАЗК направлено 107 повідомлень, а 4 посадових осіб притягнуто до адміністративної відповідальності. До Реєстру порушників[3] було внесено 3 осіб: 2 за фактом порушення етичної поведінки та 1 через порушення правил декларування.

[2] *Деякі представники Держмитслужби проходили декілька курсів впродовж року, тож статистично кількість слухачів є більшою за кількість працівників на митниці.*

[3] *Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.*

У 2025 році не зафіксовано звільнень та зауважень за результатами дисциплінарних проваджень, а кількість доган і попереджень скоротилася майже вдвічі. Це не свідчить про зменшення порушень, а радше вказує на пом'якшення або вибірковість санкцій.

Оцінки прозорості дисциплінарних процедур є стримано позитивними: 59% працівників вважають її задовільною, ще 31% — високою.

У регіональному розрізі на Закарпатській митниці кількість випадків зросла з 2 до 9 проти 2024 року, тоді як в інших регіонах (Полтавська, Одеська, Чернівецька) фіксувалися лише поодинокі випадки накладення дисциплінарних стягнень.

Отже, попри розширення превентивних заходів та зростання числа повідомлень від викривачів, фактична результативність реагування залишається обмеженою і не відповідає масштабам виявлених випадків.

На додачу факторами формування корупційних ризиків залишаються структурні недоліки кадрової політики, передусім порівняно низький рівень оплати праці та інституційна нестабільність.

У підсумку корупція в митній сфері відтворюється як наслідок поєднання кадрових, організаційних і поведінкових чинників, а її подолання потребує системної реалізації політик, посилення управлінської відповідальності та відновлення довіри до інституцій.

Аналіз антикорупційних імплементаційних документів

Базовими документами щодо антикорупційної діяльності Держмитслужби у 2025 році були державна (за напрямом «Митна справа») та відомча антикорупційні програми на 2023–2025 роки.

3.2.1. Державна антикорупційна програма за напрямом «Митна справа та оподаткування». Оцінка виконання у 2023–2025 роках

Для розв'язання проблем, визначених в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки, Постановою від 04.03.2023 № 220 Кабмін затвердив Державну антикорупційну програму (далі — ДАП) на 2023–2025 роки.

Загальна кількість заходів у ДАП щодо митної справи[4] становить 38. Ми здійснили аналіз відповідності вказаних заходів критеріям SMART. Усім п'ятьом SMART-критеріям відповідають 61% заходів. Що ж до стану виконання програми, за даними вебпорталу НАЗК, на травень 2026 із 38 заходів повністю або частково виконано 32 (84%), деякі з них — з порушенням термінів.

НЕВИКОНАНІ ЗАВДАННЯ ВКЛЮЧАЮТЬ:

01 Внесення змін до НПА щодо реєстрації об'єктів інтелектуальної власності та захисту їх прав.

Попередня версія наказу, пройшовши громадське обговорення, була доопрацьована, і новий проєкт 30.12.2025 було розміщено на сайті Мінфіну. На середину травня 2026 року нового звіту не оприлюднено, і наказ не пройшов державну реєстрацію.

[4] *У цій частині дослідження мається на увазі розділ ДАП на 2023–2025 роки «2.3. Митна справа та оподаткування». Проте зазначимо: для аналізу було обрано лише частину, що безпосередньо охоплює митну галузь і діяльність Держмитслужби, та не взято до уваги податкову сферу.*

02 Щорічне оприлюднення інформації про результати залучення антикорупційних громадських організацій та представників бізнесу.

Держмитслужба надала лише узагальнену інформацію про активності впродовж дії ДАП. Втім, до НАЗК мали би надійти конкретні й детальні відомості, а саме окремі переліки:

- пропозицій громадськості до антикорупційної програми з інформацією про врахування / неврахування з обґрунтуванням;
- результатів заходів під час впровадження антикорупційної програми за участю громадськості та представників бізнесу.

03 Забезпечення щорічного проведення Громрадою при Держмитслужбі незалежного анонімного опитування митників.

У 2024 році таке опитування не проводилося, тоді як у 2025 це було зроблено, але з порушеннями:

- замість Громради опитування провела сама Держмитслужба;
- результати опитування не оприлюднено;
- опитування було нерепрезентативним, бо стосувалося лише окремих аспектів залученості митників з урахуванням особливостей роботи в умовах воєнного стану.

04 Розроблення та подання КМУ проєкту закону про орган громадського контролю за поточною діяльністю Держмитслужби.

Проєкт пройшов етапи від громадського обговорення до експертної оцінки відповідності засадам ЄС. Станом на середину травня 2026 року захід так і не виконано, через що інші 2 заходи не підлягають виконанню:

- розроблення проєкту відповідного положення;
- проведення громадського обговорення, доопрацювання та його затвердження.

Частково виконаними залишилися 8 заходів. Основними причинами такого статусу є:

- відсутність доступу до інформації про результати роботи Держмитслужби за окремими напрямами: не опубліковано відомості щодо інших заходів з обов'язковим залученням громадськості, та звіт за щорічним моніторингом застосування NCTS;
- затримки громадських обговорень, подання та затвердження проєктів НПА;
- відтермінування розробки та розгортання NCTS Фаза 6 (до 1 червня 2026 року).

Також за окремими заходами ми зафіксували неповноту в їх виконанні. Так, станом на середину травня 2026 року на сайті Держмитслужби відсутня інформація щодо результатів роботи дисциплінарних комісій за IV квартал 2025 року (захід 2.3.3.2.2. ДАП).

3.2.2. Виконання Антикорупційної програми Держмитслужби на 2023–2025 роки

Відомча програма виокремлює 19 корупційних ризиків. Зі звітів митниці відомо, що заходи щодо них реалізовані, крім двох — щодо проведення вибіркових контрольних перевірок в І півріччі 2024 року.

Розглянемо результати реалізації заходів за 2025 рік. Серед виявлених викликів:

- збереження систематичних та масових помилок. Звіти (особливо Львівської митниці) переповнені десятками однотипних порушень: перевищення часових нормативів, посилання на недійсні НПА у 46% карток відмов, ігнорування вимог АСУР;
- формальне ставлення до профілактичних заходів. Перевірки з запобігання та виявлення корупції не проводились через «відсутність потреби», або вони вже відбулися у 2023 році. Це порушує принцип безперервності контролю та підтримки доброчесності;
- нівелювання ризик-орієнтованого підходу. Зафіксовано численні випадки формального виконання або ігнорування вимог АСУР (внесення недостовірної інформації, невиконання вказівок таргетингу).

Отож аналіз звіту Держмитслужби свідчить, що через формальне виконання заходів, реального усунення корупційних ризиків не відбулося. Система не усуває першопричини, головною з яких є низька виконавська дисципліна, що залишає простір для зловживань.

У заходах із реалізації засад антикорупційної політики вимірюваними за методикою SMART є лише 67%.

Наприклад, для розмито означеного заходу «Залучення представників громадськості до оцінювання корупційних ризиків у діяльності Держмитслужби» встановлено так само нечіткий показник:

«Вжито заходи щодо залучення представників громадськості до оцінювання корупційних ризиків».

Бракує головних деталей: які саме і скільки потрібно заходів, які групи громадськості має бути представлено, яке мінімальне число учасників тощо. Тож будь-яка подія в цьому напрямі формально може вважатися виконанням цього завдання.

Зі звіту про реалізацію Антикорупційної програми відомо, що **Держмитслужба виконала 28 із 30 запланованих активностей.** Невиконані завдання виявилися нерелевантними, адже чинні НПА вже забезпечують необхідне регулювання. Отже, попереднє дослідження нормативно-правової бази перед створенням плану було недостатньо ґрунтовним.

3.2.3. Оцінка підрозділу «Митна справа» проєкту Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки

На початку квітня 2026 року НАЗК передало на розгляд КМУ проєкт Антикорупційної стратегії на 2026–2030 роки. Значна частина проблем у підрозділі «Митна справа» перенеслися з минулої стратегії на 2021–2025 роки, адже ключові заходи було реалізовано частково, а в деяких питаннях підхід потребував коригування.

МІЖ ДОКУМЕНТОМ, НА ОСНОВІ ЯКОГО БУЛО ПОБУДОВАНО ПІДРОЗДІЛ, ТА САМИМ ПРОЄКТОМ МИ ЗНАЙШЛИ НИЗКУ РОЗБІЖНОСТЕЙ:

01 Проблема дискреції та процедурної нейтральності:

- відхилено інститут колегіального оскарження із залученням зовнішніх експертів і бізнес-асоціацій;
- рішення щодо зобов'язуючої оціночної інформації (BVI) змінено: замість впровадження передбачено лише оцінку доцільності її впровадження. Це суперечить МК ЄС, а також Regulation (EU) 2024/1071 та Regulation (EU) 2024/1072.

02 Проблема дискреції та процедурної нейтральності:

- відкинуто ідею посилення пост-митного контролю, хоча результати аналізу свідчили на користь доцільності цього заходу.

03 Проблема об'єктивного митного контролю:

- усунено громадськість від моніторингу виконання стратегії. Проєкт передбачає лише публічне звітування щодо питань технічного оснащення.

04 Проблема об'єктивного митного контролю:

- попри рекомендації міжнародників та кращі практики інших держав кроки щодо надання митниці правоохоронного статусу в проєкті відсутні. Замість цих пунктів — збереження досягнень реформи та гарантій інституційної незалежності органу і розмежування повноважень між митницею, БЕБ та СБУ.

Остання проблема щодо KPI та підзвітності не була виокремлена в Аналізі, і додалася вже в погодженому зі стейкхолдерами проєкті. Як бачимо, в процесі підготовки Стратегії відбувся помітний відхід від пропозицій робочої групи.

Однак важливо, що проєкт містить більш глибоке бачення питань: якщо попередня стратегія фокусувалася на недоліках операційного характеру, то в майбутній вони визначені як системні вади, що потребують комплексних рішень.

Наприклад, надмірна дискреція (3.3.1) та непрозорість у класифікації та митній вартості (3.3.2) трансформувалися в проблеми недостатньої єдності правозастосування (2.11.1) і браку автоматизації, що підтримує високий рівень контакту та дискреції (2.11.2). Акцент змістився до відсутності алгоритмів, ефективної системи управління ризиками та автоматичного оформлення.

Поряд зі старими проблемами з'явилися нові, що відображають євроінтеграційний контекст: неготовність кадрової системи до стандартів ЄС (2.11.4), застарілість технічних засобів контролю (2.11.3), відсутність спеціального закону про митну службу (2.11.4–2.11.5).

Втім, між блоками проблем відсутні причинно-наслідкові зв'язки, що вказують, яка проблема є первинною, а яка — похідною. Наприклад, кадрова дисфункція (2.11.4) напряму впливає на якість правозастосування (2.11.1), але ці два блоки існують паралельно.

Окремий подив викликає те, що Держмитслужба та Міністерство фінансів послідовно домагаються вилучення показників ефективності з документів високого рівня. Показовим є проєкт закону № 12360, який у первинній редакції містив чіткий перелік KPI для оцінки роботи митної служби. Під час парламентського розгляду ця конструкція була згорнута до бланкетної норми про те, що показники ефективності згодом визначить Мінфін.

Аналогічний підхід застосовано і під час погодження проєкту Антикорупційної стратегії на 2025–2030 роки. Із документа Міністерством фінансів та Держмитслужбою було виключено щонайменше три конкретні індикатори. Вони мали стосуватися результативності контролю митної вартості та класифікації товарів, причин і тривалості затримок у митному оформленні, а також ефективності використання технічних засобів контролю. Обґрунтуванням для їх виключення було те, що ці KPI будуть в законі № 12360, чого в підсумку не відбулося — також через позицію Держмитслужби та Мінфіну. Це створює враження блокування спроб закріпити об'єктивні індикатори, які дали би змогу оцінювати реальну, а не декларативну ефективність митниці.

Крім цього, така позиція виглядає особливо дивно на тлі проблем із результативністю. У 2025 році митниця програла 95% судових спорів щодо митної вартості. Лише близько 40% імпортних декларацій в Україні оформлюються менш ніж за годину, тоді як у ЄС, за даними Customs Union Facts and Figures, цей показник сягає 95%. Дані про ефективність використання технічних засобів контролю, зокрема стаціонарних сканувальних систем, взагалі не розкриваються. Ба більше, ці сканери досі формально не введені в експлуатацію, через 6 років після виокремлення Держмитслужби в самостійний центральний орган виконавчої влади і через 8 років після їх закупівлі.

Відмова від KPI відбирає змогу довести інституційну готовність митниці до розширення повноважень, тоді як Європейська комісія наполягає на продовженні реформи, а в коментарях до проєкту Стратегії вказує, що надання митниці правоохоронних повноважень можливе лише після завершення реформи та в межах окремих стратегій протидії контрабанді. Без KPI неможливо показати ані вихідний стан, ані прогрес, ані результат використання вже наявних інструментів.

Підсумовуючи, виконання майбутньої стратегії залежатиме від своєчасного ухвалення законодавчих змін, наявності інституційної волі до впровадження реформ у митних органах та незалежного моніторингу результатів. Важливо не повторити сценарій попереднього циклу: виконання задач для форми без реального прогресу в подоланні корупції.

ВИСНОВКИ

Митна реформа зберігає потенціал для закриття переговорного розділу 29 «Митний Союз» у середньостроковій перспективі. Переважно наближене законодавство до acquis ЄС, помітні здобутки в розгортанні IT-інфраструктури та збереження темпу змін в умовах повномасштабної війни є інституційними досягненнями цього етапу.

Проте детальний аналіз імплементації реформи дозволяє стверджувати про розбіжності між нормативним та операційним вимірами оновлення митної сфери.

Так, законодавча архітектура наразі зводиться швидше, аніж здатні перебудовуватися відповідні практики митниці. Консультаційний процес проводиться або ж запізно, або ж з порушенням процедури та нестачею прозорості. Це дозволяє ставити питання про його ефективність у такому форматі.

Нові цифрові системи запроваджуються без реінжинірингу внутрішніх процесів, створюючи оболонку, а не рішення. Наслідками цього є перенесення (а іноді — збільшення) навантаження з паперового до цифрового середовища. Ключові етапи, що визначають швидкість та якість митного оформлення, залишаються переважно «ручними».

Криміналізація товарної контрабанди також не принесла суттєвих змін на практиці, оскільки не було усунено раніше ідентифіковані ризики. Цей злочин залишається відносно безпечним бізнесом для його організаторів, а митниця — спостерігачем у правоохоронному контурі, куди її не включено.

Збільшення роботи з запобігання виникненню корупційних правопорушень не руйнує старі схеми та не сприяє ефективному розслідуванню таких випадків. Нова Антикорупційна стратегія на 2026-2030 роки містить системніше розуміння проблем корупції, але її успіх суттєво залежатиме від сформованих чітких та вимірюваних результатів, як і від можливостей здійснення незалежного моніторингу їх досягнення.

Наступний етап євроінтеграції митної політики вимагає переходу від «гармонізації на папері» до системної операційної сумісності з майбутньою архітектурою ЄС. Без цього формальний прогрес не забезпечить реальної готовності української митниці до єдиного митного простору Союзу.

ПРОПОЗИЦІЇ

Для рішень щодо виявлених викликів було розроблено комплекс пропозицій, адресованих Держмитслужбі, Міністерству фінансів України, Верховній Раді України, які були згруповані за трьома напрямками цього Тіньового звіту.

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ACQUIS ЄС

01 Забезпечити прозорість процесу опрацювання проєкту нового Митного кодексу: оприлюднити висновки Європейської Комісії, версії проєкту та звіт робочої групи з обґрунтуванням врахування пропозицій, а також провести публічні консультації відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю.

02 Передбачити в новому Митному кодексі та підзаконних актах синхронізацію з ЄС та поступовий перехід від статусу AEO до моделі Trust & Check Traders, а також посилити критерії безпеки з урахуванням ризиків зв'язків з країнами-агресорами.

03 Забезпечити гармонізацію положень нового Митного кодексу з проєктом Кодексу про адміністративні проступки, зокрема переглянути застарілі концепції «переміщення поза митним контролем» та перенести відповідні норми до єдиного акту.

04 Масштабувати роботу контакт-центру Help Desk на інші напрямки митного оформлення.

05 Формувати цільові показники у стратегічних документах крізь призму цільових SMART-критеріїв.

06 Вирішити правовий статус митного боргу відповідно до митного законодавства ЄС.

07 Усунути інформаційні та процедурні бар'єри для суб'єктів господарювання на етапі попереднього розгляду заяв на отримання авторизацій.

08 Розробити та впровадити реальні стимули для авторизованих економічних операторів, включно з наданням права пріоритетної черги під час перетину кордону.

09 Запровадити системне, регулярне інформування та завчасне методологічне роз'яснення нових правил регулювання для бізнесу й митників перед набранням ними чинності.

10 Підвищити якість політик шляхом раннього залучення та консультацій з бізнесом та громадськістю із наданням публічного зворотнього зв'язку.

ЦИФРОВІЗАЦІЯ МИТНИЦІ

01 Запровадити автоматизацію розгляду заяв на авторизації шляхом розвитку функціоналу CDS, інтеграції з державними реєстрами, автоматичної верифікації базових даних та використання інструментів штучного інтелекту для первинного виявлення ризиків, неповноти чи очевидних невідповідностей.

02 Втілити повноцінне функціонування системи рішень щодо зобов'язуючої тарифної інформації (BTI) як інструменту правової визначеності для бізнесу, сумісного з європейською системою EBTI. Запровадити вимогу обов'язкового публічного обґрунтування кожного рішення з посиланням на правила класифікації, забезпечити наповнення реєстру різноманітними та практично значущими кейсами, а також розробити методологічні рекомендації для митників щодо формування змістовних описів товарів за стандартами EBTI.

03 Завершити технічну реалізацію IT-рішення для захисту прав інтелектуальної власності та забезпечити його інтеграцію в митні процеси відповідно до вимог законодавства ЄС.

04 Поширити автоматичний випуск декларацій на імпортні операції для всіх доброчесних учасників ЗЕД.

05 Забезпечити своєчасне впровадження NCTS Фаза 6.

РОЗБУДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТА ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ

01 Прискорити законодавче та інституційне втілення правоохоронної функції Держмитслужби шляхом ухвалення необхідних законопроєктів, усунення залежності від загальноукраїнських реформ правоохоронних органів та чіткого розмежування повноважень із БЕБ і СБУ:

- забезпечити ухвалення законопроєктів «Про кримінальну розвідку» та про органи правопорядку;
- узгодити положення нового МКУ з КПК і законодавством про ОРД;
- на рівні уряду визначити план інституційного переходу Держмитслужби до виконання правоохоронної функції з урахуванням кадрових, технічних та інфраструктурних потреб.

02 Забезпечити пропорційне реагування на повідомлення про корупційні правопорушення з механізмом обов'язкового фіксування результату та підстав прийнятого рішення.

03 Завершити формування повного складу Дисциплінарного комітету при Держмитслужбі та забезпечити публічність процедури відбору членів від організацій громадянського суспільства й донорських організацій.

04 Впровадити систему вимірюваних KPI для оцінки ефективності митниці.

05 Оприлюднювати інформацію про взаємодію з громадськістю в межах антикорупційних програм. Це має бути зроблено окремими переліками пропозицій із зазначенням позиції органу щодо кожної та фіксацією результатів заходів за участю громадськості й бізнесу.

06 Забезпечити доопрацювання Порядку проведення перевірки на доброчесність та моніторингу способу життя посадових осіб митних органів шляхом усунення його концептуальних вад відповідно до принципів правової визначеності, пропорційності та підзвітності. Варто визначити чіткі критерії доброчесності, забезпечити належну алгоритмізацію процедур, розмежувати перевірку на доброчесність і моніторинг способу життя як різні за природою інструменти, та врегулювати стандарти обробки даних та запобіжники від зловживань.

ПРЯМУЄМО РАЗОМ

ПРОЄКТ ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Інститут аналітики та адвокації

ТЕХНОЛОГІЇ ПРОГРЕСУ

2026