

ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

ЩОДО ПРОГРЕСУ УКРАЇНИ У НАБЛИЖЕННІ
ДО РОЗДІЛУ 29 «МИТНИЙ СОЮЗ»

2025

2025

→ **Автори:**

Команда аналітиків ГО [«Інститут аналітики та адвокації»](#)
Команда експертів ГО [«Технології прогресу»](#)

→ **Верстка та дизайн:**

Катерина Кисла, графічна дизайнерка ІАА

→ **Для цитування цього матеріалу:**

ІАА і Топ. Тіньовий звіт щодо прогресу України
у наближенні до Розділу 29 «Митний Союз» (2025).

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.





СПИСОК СКОРОЧЕНЬ	4
ПЕРЕДМОВА	7
РЕЗЮМЕ	9
МЕТОДОЛОГІЯ	14
РОЗДІЛ I. ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА З EU ACQUIS	17
1.1. Прогрес у приведенні українського митного законодавства у відповідність до acquis ЄС	18
1.1.1. Огляд положень та аналіз змін до Митного кодексу України за Законом 3926 -IX..	18
1.1.2. Аналіз розроблених та введених у дію підзаконних нормативно-правових актів до положень, введених законом 3926-IX	19
1.1.3. Огляд положень та аналіз проєкту нового Митного кодексу України, що повною мірою гармонізований з Митним кодексом ЄС	27
1.2. Розбудова правоохоронної функції Державної митної служби України	31
1.2.1. Огляд результатів впровадження криміналізації контрабанди	31
1.2.2. Огляд прогресу в наданні органам Держмитслужби повноважень з ОРД	33
1.3. Узгодження законодавства щодо інших обраних нормативно -правових актів	40
РОЗДІЛ II. ДОСТУП ДО СПІЛЬНИХ КОМП'ЮТЕРИЗОВАНИХ МИТНИХ СИСТЕМ	43
2.1. Впровадження заходів, визначених Стратегічним планом цифровізації Держмитслужби на 2024–2026 роки	44
2.1.1. Імплементация ІТ-систем, визначених Стратегічним планом цифровізації Держмитслужби на 2024–2026 роки (зокрема прогрес у розробці систем для оформлення митних декларацій та управління ризиками)	44
2.1.2. Аналітика щодо приділення достатнього фінансового та людського ресурсу для ефективної імплементации положень Стратегічного плану	51
2.2. Розширення застосування спільного транзиту, АЕО, впровадження NCTS	53
2.2.1. Оцінка впровадження статусу АЕО в Україні та порівняння з темпами впровадження АЕО в країнах ЄС	53
2.2.2. Аналіз переходу України від Фази 4 до Фази 5 NCTS, включаючи аналітичні та статистичні тенденції у застосуванні NCTS та підготовку до впровадження Фази 6 NCTS	54
2.2.3. Аналіз ефекту відмови від національних спрощень в Україні на користь застосування процедури спільного транзиту	55
РОЗДІЛ III. ПРАКТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ: ДМС ЯК СУЧАСНА, ЕФЕКТИВНА, ПРОЗОРА ТА ВІЛЬНА ВІД КОРУПЦІЇ УСТАНОВА	60
3.1. Держмитслужба як ефективний розпорядник бюджетних коштів	61
3.2. Кадрова політика Держмитслужби	70
3.3. Комунікація та координація Держмитслужбою	76
3.4. Управління ризиками, пост-митний контроль, спільний митний контроль	80
3.5. Антикорупційний менеджмент	99
ВИСНОВКИ	105
ПРОПОЗИЦІЇ	109

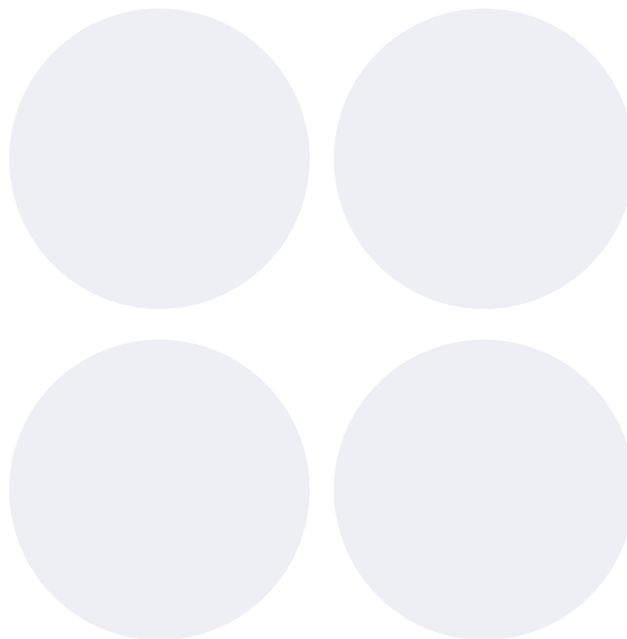
СПИСОК СКОРОЧЕНЬ



АЕО	Авторизований економічний оператор
АЕО-Б	Авторизація про підтвердження безпеки та надійності
АЕО-С	Авторизація про надання права на застосування спрощень
АСМО	Автоматизована система митного оформлення
АСУР	Автоматизована система управління ризиками
БЕБ	Бюро економічної безпеки
ВМО	Всесвітня митна організація
ВРУ	Верховна Рада України
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі (General Agreement on Tariffs and Trade)
ГУ ДПС	Головне управління Державної податкової служби України
ДБ	Державний бюджет України
ДМС	Державна митна служба України
ЄС	Європейський Союз
ЗЕД	Зовнішньоекономічна діяльність
КМУ	Кабінет Міністрів України
МВС	Міністерство внутрішніх справ України
МКУ	Митний кодекс України
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НПА	Нормативно-правовий акт
ОДА	Обласна державна адміністрація

ОРД	Оперативно-розшукова діяльність
ПМП	Порушення митних правил
СОТ	Світова організація торгівлі
СУР	Система управління ризиками
УКТ ЗЕД	Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності
ЦОВВ	Центральні органи виконавчої влади
AES	Автоматизована система експорту (Automated Export System)
API	Програмний інтерфейс застосунку (Application Programming Interface)
BTI	Обов'язкова інформація щодо тарифів (Binding Tariff Information)
EOR12	Підсистема реєстрації та ідентифікації економічних операторів 2 (Economic Operators Registration and Identification system 2)
EUAM	Консультативна місія Європейського Союзу в Україні
EUBAM	Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні
GMS-UA	Система управління гарантіями
ICS2	Система управління імпортом 2 (Import Control System 2)
IT	Інформаційні технології (Information Technology)
ITMS	Інтегрована система управління тарифами (Integrated Tariff Management System)
KPI	Ключові показники ефективності (Key Performance Indicators)
MASP-C	Багаторічний стратегічний план ЄС для митниці (Multi-Annual Strategic Plan for Customs)
NCTS	Нова комп'ютеризована транзитна система (New Computerised Transit System)

OLAF	Європейське бюро по боротьбі з шахрайством (European Anti-Fraud Office)
REACT	Асоціація по боротьбі з контрафактом
TARIC	Інтегрований тариф Європейських Співтовариств (Integrated Tariff of the European Communities)
UCC	Митний кодекс Союзу (Union Customs Code) / Митний кодекс Євросоюзу
CDS.UA	Система по роботі з рішеннями митних органів України (Customs Decisions System Ukraine)
COPIS	Система боротьби з підробками та піратством (Anti-Counterfeiting and Anti-Piracy Information System)
GATT	Генеральна угода з тарифів і торгівлі (General Agreement on Tariffs and Trade)





Наближення українського митного законодавства та практик до європейського зразка є рішуче необхідним для розвитку української економіки, а відтак — стійкості та безпеки.

Європейський Союз є надійним політичним та економічним партнером України. У 2024 році український товарообіг склав 112,3 млрд дол. США. З цієї суми 54% торгівлі відбувалося саме з країнами ЄС. Крім цього, ЄС надає міжнародну технічну допомогу в митній сфері, здійснює консультативні місії в Україні, допомагає у практичному наближенні до спільних правил гри та адаптації до умов глобальної невизначеності та порушення ланцюгів постачання.

Надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС у червні 2022 року та початок офіційних переговорів про вступ у червні 2024 року створили новий рівень зобов'язань щодо імплементації *acquis* ЄС у національне законодавство. Особливу вагу в цьому контексті має Глава 29 переговорного процесу, присвячена митному союзу.

Імплементація європейських стандартів у сфері митної справи принесе потрійну вигоду для України:

- по-перше, підвищить ефективність митних органів та дозволить збільшити надходження до бюджету завдяки побудові відносин довіри;
- по-друге, знизить корупційні ризики через автоматизацію процесів та посилення прозорості;
- по-третє, створить сприятливі умови для українського бізнесу та міжнародної торгівлі, що особливо важливо в контексті повоєнного відновлення економіки.

Сучасні виклики української митниці не обмежуються лише питаннями економічної інтеграції. Перебудова логістичних маршрутів, функціонування ланцюгів постачання під загрозою воєнних дій, забезпечення безперебійного імпорту критично важливих товарів та захисного озброєння, боротьба з контрабандою вимагають системних рішень.

З урахуванням включення України до програми “коридорів солідарності” та приєднання до Конвенції про процедуру спільного транзиту (NCTS), налагодження ефективної митної співпраці з ЄС є першочерговим завданням державної політики. Адаптація українського митного законодавства до стандартів ЄС потребує не лише формального перегляду нормативно-правової бази, але й трансформації інсти-

туційної структури, технічного оснащення та професійної підготовки персоналу Державної митної служби України.

Цей тіньовий звіт містить аналіз поточного стану справ у митній сфері України, зокрема розглядає питання узгодження законодавства з нормами ЄС, стану розбудови правоохоронної функції митниці, впровадження цифрових митних систем, розширення застосування спільного транзиту та програми АЕО, розвитку кадрового потенціалу, а також ефективності управління публічними фінансами, ризиками та пост-митним контролем.

Цей звіт буде особливо корисним для:

- представників органів державної влади України, які відповідають за розробку та впровадження митної політики, а також за процес євроінтеграції;
- суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та бізнес-асоціацій, зацікавлених у спрощенні митних процедур, прогнозованості регулювання та гармонізації з митними стандартами Європейського Союзу;
- аналітиків та експертів, які досліджують сферу митного адміністрування, адаптації українського законодавства до вимог ЄС та питання правоохоронної діяльності;
- громадських організацій, які здійснюють моніторинг та контроль за діяльністю Державної митної служби України та процесом євроінтеграції;
- міжнародних партнерів та організацій, які надають підтримку Україні у проведенні реформ у митній сфері на шляху до членства в ЄС.

Звіт надає незалежну оцінку прогресу та викликів у процесі приведення митного законодавства та практик України у відповідність до стандартів Європейського Союзу станом на кінець червня 2025 року.



У цьому резюме представлено консолідовану оцінку митної реформи в Україні у світлі її прогресу на шляху до вступу в ЄС, визначеного Звітом Європейської Комісії про перспективи розширення у 2024 році. На основі найновіших даних та інституційних змін у звіті проаналізовано прогрес у наближенні до Митного кодексу Союзу, впровадженні цифрової інфраструктури, практик управління ризиками та еволюції системи контролю. Результати мають на меті допомогти широкому колу громадськості та Комісії оцінити готовність України до інтеграції в митний союз ЄС і надати орієнтири для усунення прогалин у дотриманні норм та управлінні митними процесами.

Звіт Європейської Комісії з розширення за 2024 рік:

Q: В контексті митного законодавства Митний кодекс України було змінено у листопаді 2023 року та в серпні 2024 року з метою подальшого наближення до Митного кодексу Союзу. Україна також розпочала розробку нового Митного кодексу, який має забезпечити його повну гармонізацію з УСС.

C: Незважаючи на те, що Україна внесла зміни до Митного кодексу для приведення його у відповідність до положень Митного кодексу ЄС, набуття чинності закону виявило серйозні недоліки в імplementації нормативних актів. Термін розробки та публікації для обговорення половини підзаконних актів було перенесено. Ключові підзаконні акти були прийняті із запізненням або опубліковані лише через кілька днів після набуття чинності закону¹, що залишило бізнес без правової ясності під час перехідного періоду. Роз'яснення та розробка нових підзаконних актів продовжувалися у травні та червні. Як закон, так і підзаконні акти містили помилки, що ще більше ускладнювало їхнє впровадження. У червні 2025 року Верховна Рада України внесла деякі законодавчі поправки з цього приводу (Закон України № 4473- IX).

Залишається незрозумілим, чи є ці проблеми наслідком обмеженої інституційної спроможності Міністерства фінансів, чи нездатності визначити пріоритети у плануванні регуляторної політики на ранніх етапах. Однак очевидно, що ширша і більш рання взаємодія із зацікавленими сторонами шляхом проведення реальних консультацій з громадськістю могла б виявити і вирішити багато з цих проблем заздалегідь. Наприклад, завдяки роботі Громадської ради при Державній митній службі було порушено низку практичних питань до Міністерства фінансів та Держмитслужби. Це сприяло отриманню більш чітких роз'яснень від органів влади щодо

¹ Наприклад, зміни щодо порядку заповнення декларацій для тимчасового зберігання були опубліковані 25 квітня 2025 року, майже через тиждень після набрання чинності законом, що спричинило затримки в оформленні товарів за цією процедурою.
zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0593-25?lang=en

практичного застосування законодавства. Цей досвід особливо потрібний з огляду на майбутній повний перегляд Митного кодексу України.

У контексті масштабу та складності майбутніх законодавчих змін, пов'язаних з прийняттям нового Митного кодексу, ці недоліки не є підставою для звинувачень, а радше підкреслюють ризик повторення тих самих помилок. Незважаючи на початкове зобов'язання опублікувати проєкт до грудня 2024 року², дедлайн був мовчки перенесений на квітень-травень 2025 року, і станом на кінець червня проєкт залишається недоступним, ризикуючи оминати реальний громадський розгляд. Оскільки новий Кодекс вимагатиме комплексного перевидання підзаконних актів, потенціал для ще більшого зриву є значним, якщо процес імплементації не буде докорінно переосмислений.

🔗 **Звіт Європейської Комісії з розширення за 2024 рік:**

Q: Було вжито заходів для ширшого застосування процедури спільного транзиту, зокрема шляхом скасування національних українських спрощень. Україна досягла прогресу в уніфікації застосування авторизованих спрощень. 54 суб'єкти господарювання отримали статус уповноваженого економічного оператора (АЕО), однак лише двоє з них — статус АЕО-Б (безпека та надійність), що обмежує просування переговорів з ЄС щодо взаємного визнання АЕО.

C: Україна дійсно розширила програму АЕО: загальна кількість авторизацій сягнула 83. Водночас реальне поширення інституту залишається обмеженим — станом на сьогодні лише три суб'єкти мають сертифікат АЕО-Б, що значно нижче необхідного мінімуму для запуску переговорів про взаємне визнання з ЄС. Дані також свідчать, що підприємства частіше обирають точкові спрощення замість повноцінного статусу, що вказує на наявність структурних бар'єрів і брак дієвих стимулів. Схожа ситуація спостерігається і в ЄС, де намагаються знайти рішення і розробляється відповідне нове митне законодавство. Рішення уряду скасувати практики, які він називав “національними спрощеннями” — попри те, що вони ніколи не мали такого законодавчого статусу — не призвело до очікуваного переходу бізнесу до моделі АЕО. Натомість реакція бізнесу свідчить: проблема полягала не у самих практиках, а в тому, що їм не було запропоновано привабливої альтернативи, адаптованої до реалій підприємницької діяльності.

² Міністерство фінансів України. Українська митниця в горизонті -2030. Мета — підготовка до вступу до Митного союзу та ЄС, — колонка Юрія Драганчука для NV. 17 липня 2024 року.
www.kmu.gov.ua/news/ukrainska-mytnytsia-v-horyzonti-2030-meta-pidhotovka-do-vstupu-do-mytnoho-soiuzu-ta-ies-kolonka-iurii-drahanchuka-dlia-nv

Міністерство фінансів України. На шляху до ЄС: у Києві відбулася перша робоча зустріч щодо розробки нового Митного кодексу України на основі Митного кодексу ЄС. 04 березня 2024 року.
mof.gov.ua/uk/news/na-shliakhu-do-ies-u-kiievi-vidbulasia-persha-robocha-zustrich-shchodo-rozrobki-novogo-mitnogo-kodeksu-ukraini-na-osnovi-mitnogo-kodeksu-ies-4480

→ **Звіт Європейської Комісії з розширення за 2024 рік:**

Q: Україна розпочала впровадження Фази 4 NCTS у жовтні 2022 року, а перехід до Фази 5 було успішно завершено у квітні 2024 року. Наступним кроком має стати розширення системи до Фази 6.

У частині адміністративної та операційної спроможності було розроблено систему управління митними рішеннями. У лютому 2024 року уряд затвердив Стратегічний план цифрової трансформації Держмитслужби на 2024 - 2026 роки, який відповідає вимогам Плану відновлення України. Він передбачає впровадження IT-систем, необхідних для вступу до ЄС. У 2024 році Україна досягла прогресу у створенні нової національної системи митного оформлення та управління ризиками на основі норм ЄС, Програми дій з імплементації Митного кодексу ЄС, Багаторічного стратегічного плану електронної митниці (MASP-C) та кращих міжнародних практик. Україні необхідно забезпечити належні кадрові та фінансові ресурси для реалізації цього плану.

C: Митна служба України демонструє високу технічну спроможність до адаптації IT - систем до стандартів ЄС — про що свідчить своєчасне впровадження Фази 5 NCTS і поступове просування до Фази 6. У тих напрямках, які безпосередньо залежать від Держмитслужби — зокрема щодо уніфікації форматів даних з ЄС, впровадження фундаментальних митних систем обробки інформації, впровадження CDS.UA — прогрес є стабільним і часто випереджає заплановані терміни. Натомість загальна цифрова трансформація гальмується через вузькі місця у формуванні політик, низьку узгодженість законодавства з *acquis* ЄС і хронічне недофінансування як людських, так і фінансових ресурсів. Відсутність окремої бюджетної програми на цифровізацію, неринкові зарплати та ризик мобілізації працівників підривають реалізацію Стратегічного плану та загалом цифрову трансформацію митної системи України.

→ **Звіт Європейської Комісії з розширення за 2024 рік**

Q: У грудні 2023 року було ухвалено закон про криміналізацію великомасштабного контрабандного переміщення всіх товарів. Досудове розслідування у таких справах покладено на Бюро економічної безпеки. Водночас важливо, щоб митний орган мав належні повноваження у сфері примусового виконання та спроможність безпосередньо брати участь у зборі розвідувальної інформації та здійснювати внесок у досудове розслідування справ про контрабанду. Очікується також, що Державна митна служба, як і інші правоохоронні органи, долучиться до цифровізації процесів досудового розслідування та кримінального переслідування на національному рівні.

C: Попри криміналізацію значних обсягів незаконного переміщення товарів, практичні результати залишаються обмеженими: до суду доходить дуже мало справ, вироки є поодинокими, а масштабні контрабандні мережі продовжують діяти без

істотних перешкод. Хоча існує широке розуміння необхідності надання Державній митній службі оперативно-розшукових та слідчих повноважень, конкретні кроки досі обмежуються лише проєктами законів та епізодичною міжвідомчою координацією. З огляду на масштаб очікуваних інституційних змін, підготовчі заходи мали б уже розпочатися — однак наразі вони відсутні.

Слід підкреслити, що боротьба зі злочинами, пов'язаними з контрабандою, в Україні є спільною компетенцією, до якої в першу чергу залучені Бюро економічної безпеки, Національна поліція та Служба безпеки України. Держмитслужба, хоча і відіграє центральну роль у митному контролі, наразі не має повноважень зі збору розвідувальної інформації та проведення слідчих дій. Тому будь-яке майбутнє розширення повноважень митниці в цій сфері має бути ретельно вивірено, щоб уникнути дублювання функцій та інституційних конфліктів. Надання Держмитслужбі правоохоронних повноважень вимагатиме чітко визначеного правового мандату, протоколів міжвідомчої координації, потужної технічної інфраструктури, а також комплексних інвестицій у підбір персоналу, навчання та цифрові системи для забезпечення готовності та запобігання фрагментації правоохоронних зусиль.

Посилення кадрового потенціалу залишається ключовою передумовою для Державної митної служби на шляху України до вступу в ЄС. Лише 2,3% митників володіють однією з поширених європейських мов на рівні B2, і хоча не всі зобов'язані володіти іноземними мовами, це важливо для персоналу, який безпосередньо співпрацює з партнерами з ЄС, особливо для інспекторів “передової лінії” та вищого керівництва. Ці ролі мають вирішальне значення для впровадження процедур, узгоджених з ЄС, комунікації під час транскордонних операцій та участі в проєктах міжнародної технічної допомоги. Поточний показник залишається неприйнятно низьким, якщо порівнювати його з оцінкою 40% персоналу, чиї функціональні обов'язки вимагають такої компетенції. На жаль, наявні дані не розподіляють мовні навички за категоріями персоналу, що унеможлиблює більш детальний аналіз. З усім тим, цей розрив свідчить про серйозні інституційні бар'єри на шляху до ефективної інтеграції до ЄС та міжнародної діяльності. Попри зростання фонду оплати праці на 56% у 2024 році, реальні зарплати ледь встигають за інфляцією, а інспектори митниці, які працюють на “передовій” — ті, хто щодня працює з ризиковими операціями та під тиском корупційних спокус — залишаються найгірше оплачуваними в регіоні, із середньою зарплатою лише €650 на місяць.

Результати роботи систем управління ризиками залишаються нерівномірними. У 2024 році автоматизовані системи спрацьовували в середньому щодо 36% імпорتنих декларацій, причому у 88% випадків втручання обмежувалися лише перевіркою документів і даних — що вказує на перевагу малоефективних заходів контролю. Водночас відсутність інтегрованих даних щодо рівня виявлення порушень і економічної віддачі не дає змоги повноцінно оцінити ефективність цих систем. Поточна вибірковість залишається широкою, цільова точність — недостатньо налаштованою, а показники результативності — розпорошеними й непридатними для ухвалення обґрунтованих рішень щодо вдосконалення політики чи систем.

Оцінка митної вартості залишається центральним елементом ризикоорієнтованого контролю, однак практика застосування резервного методу викликає занепокоєння щодо узгодженості та відповідності міжнародним нормам. У 2024 році імпортери застосували цей винятковий метод для майже 690 тисяч товарів, що принесло 46,6 млрд грн митних платежів — це у 17 разів перевищує обсяг донарахувань за результатами коригування митної вартості самою митницею. Водночас самі митні органи застосовували резервний метод значно частіше, ніж будь-який інший альтернативний, що суперечить його винятковому характеру відповідно до правил СОТ. Така ситуація, у поєднанні з суттєвими регіональними відмінностями, може свідчити про наявність структурних викривлень або неформальних практик, і вказує на потребу в глибшому аналізі — що наразі ускладнено через розрізненість систем та відсутність зв'язку між операційною та фінансовою аналітикою.

Пост-митний контроль — який досі реалізовувався як пілотний механізм — у 2024 році охопив понад 3000 митних декларацій, при цьому порушення були виявлені у 70% випадків, а сума добровільно сплачених платежів склала 63,5 млн грн. Для порівняння, за результатами 726 завершених документальних перевірок у приблизно той самий період було донараховано понад 1,1 млрд грн, однак фактично сплачено лише 4,6% цієї суми. Показово, що добровільні платежі, здійснені після заходів пост-митного контролю, перевищили обсяги надходжень за результатами документальних перевірок — це вказує на те, що у нинішніх умовах більш дієвими можуть бути підходи, засновані на співпраці з бізнесом, а не на формалізованих перевірочних процедурах.

Слід зазначити, що механізм добровільного пост-митного контролю, який показав відносно високі результати у 2024 році, поступово скасовується. Починаючи з травня 2025 року, набула чинності нова модель постмитного контролю, розроблена на основі Закону № 3926-IX. Ця реформа суттєво змінює характер пост-митних перевірок, зміщуючи їх у бік попереднього аналізу та документальної перевірки, а не комплексної перевірки митної операції. Чи дасть нова модель співставні результати як з погляду дотримання законодавства, так і з погляду фіскальних показників, ще належить з'ясувати.

Попри наявність технічної спроможності та фахового підходу в Держмитслужбі — особливо в тих сферах, які залежать безпосередньо від неї, — критично важливі чинники, як-от гармонізація законодавства, міжвідомча взаємодія та кадрове забезпечення, досі залишаються неврегульованими. Гармонізація з ЄС має відбуватись не тільки через перенесення норм, а й через змістовне вирівнювання — із прозорими механізмами відповідальності, дієвими стимулами та правильними управлінськими рішеннями. У процесі підготовки до повноцінної інтеграції в митну систему ЄС стратегічний фокус має зміститися з виконання формальних критеріїв через адаптацію регламентів на досягнення реальних, вимірюваних результатів — у напрямку налагодження процесів, зміцнення довіри з боку бізнесу та ефективності реалізації політики.



Цей Тіньовий звіт є комплексним аналітичним дослідженням, спрямованим на оцінку прогресу України в адаптації митного законодавства та практичної діяльності Державної митної служби України (ДМС) до вимог Глави 29 acquis Європейського Союзу. Звіт базується на поєднанні якісних та кількісних методів дослідження, що забезпечує обґрунтованість та всебічність представлених висновків.

→ Основні етапи та методи дослідження:

1. Аналіз нормативно-правової бази:

- Здійснено порівняльний аналіз чинного митного законодавства України та пропонуваніх змін разом з положеннями Глави 29 acquis ЄС, включаючи Митний кодекс Союзу (УСС) та інші релевантні регламенти, директиви та рішення. Особливу увагу приділено Закону України № 3926-IX та процесу розробки підзаконних нормативно-правових актів для його імплементації.
- Проаналізовано Звіт Європейської Комісії з розширення за 2024 рік у контексті митного законодавства України для визначення ключових оцінок та рекомендацій ЄС.
- Розглянуто інші релевантні стратегічні документи України для аналізу реформ у митній сфері, такі як Національна стратегія доходів, Стратегія розвитку прикордонної інфраструктури з країнами ЄС та Молдовою.

2. Оцінка практичної діяльності Державної митної служби України:

- Проаналізовано структуру видатків та результативні показники бюджетних програм ДМСУ за 2023-2025 роки для оцінки ефективності використання бюджетних коштів та навантаження на персонал.
- Досліджено кадрову політику ДМС, включаючи рівень освіти, навчання та оплату праці, у контексті необхідності адаптації до європейських стандартів.
- Здійснено огляд взаємодії ДМС з бізнесом та громадськістю, включаючи функціонування консультативних органів та проведення публічних консультацій.

- Проаналізовано функціонування системи управління ризиками (СУР) та автоматизованої системи управління ризиками (АСУР), включаючи показники селективності, результативності та економічної ефективності.
- Проведено аналіз практики визначення митної вартості товарів, зокрема застосування резервного (шостого) методу, та ефективності рішень про коригування митної вартості.
- Оцінено результати ефективності пост-митного контролю після внесення змін Законом № 3926-IX.
- Розглянуто прогрес у налагодженні спільного митного контролю з країнами-членами ЄС та Молдовою.
- Проаналізовано антикорупційний менеджмент ДМС, включаючи імплементацію етичних норм та ефективність розслідування корупційних правопорушень, а також процес відбору Голови ДМС.
- Оцінено розширення застосування спільного транзиту (NCTS) та інституту авторизованого економічного оператора (АЕО), а також вплив відмови від так званих "національних спрощень".

3. Аналіз прогресу у впровадженні цифрової інфраструктури:

- Здійснено огляд реалізації ключових-ІТ проєктів ДМС відповідно до Стратегічного плану цифровізації, включаючи Автоматизовану систему митного оформлення (АСМО), Систему по роботі з рішеннями митних органів (CDS-UA), Єдине вікно для міжнародної торгівлі (ЄВМТ), Систему управління гарантіями, NCTS, Систему управління імпортом (ICS2), Автоматизовану систему експортного контролю (АЕС), Інтегрований митний тариф (ITMS), підсистеми EORI2 та АЕО, а також Систему боротьби з підробками та піратством (COPIS).
- Оцінено достатність фінансового та людського ресурсу для ефективної імплементації положень Довгострокового національного стратегічного плану цифрового розвитку Держмитслужби на основі MASP -С.

4. Експертна оцінка та узагальнення:

- На основі проведеного аналізу здійснено експертну оцінку прогресу України у відповідних сферах, підготовлено консолідовані висновки та пропозиції, спрямовані на сприяння інтеграції України до митного союзу ЄС та усунення ключових прогалів у дотриманні та управлінні митними процесами.

→ Джерела інформації:

Звіт базується на аналізі широкого спектра джерел інформації, включаючи:

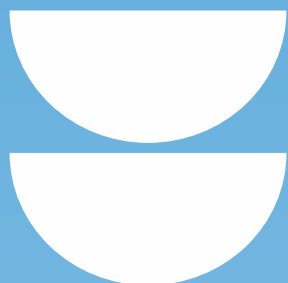
- Офіційні нормативно-правові акти України та Європейського Союзу.
- Офіційні звіти та публікації Державної митної служби України.
- Звіт Європейської Комісії з розширення за 2024 рік.
- Дані Державної казначейської служби України.
- Статистичні дані щодо митного оформлення та контролю.
- Результати публічних консультацій та зустрічей з представниками бізнесу та громадськості, інтерв'ю, опитування та фокус-групи з бізнесом, громадськістю та митними органами (де це було застосовно).
- Матеріали профільних міжнародних організацій (Всесвітньої митної організації, Міжнародного валютного фонду, Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (EUAM), Місії EUBAM).
- Результати попередніх досліджень та звітів у митній сфері.

→ Обмеження дослідження:

Звіт підготовлено на основі публічно доступної інформації та даних, наданих у відповідь на запити. У деяких випадках відсутність повної та своєчасної інформації, зокрема щодо деталей реалізації окремих ІТ-проектів та підзаконного регулювання, могла вплинути на глибину окремих аспектів аналізу.

→ Часові межі дослідження:

01 січня 2024 року — 27 червня 2025 року.



**РОЗДІЛ І.
ГАРМОНІЗАЦІЯ
ЗАКОНОДАВСТВА
З EU ACQUIS**



1.1. Прогрес у приведенні українського митного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС

1.1.1. Огляд положень та аналіз змін до Митного кодексу України за Законом [3926-IX](#)

Верховна Рада України 22 серпня 2024 року прийняла Закон України № [3926-IX](#) «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу» (далі за текстом — Закон № [3926-IX](#)).

Основні зміни, внесені Законом України № [3926-IX](#):

- введено низку нових понять до Митного кодексу України;
- впроваджено концепцію митного представництва, його розподіл на пряме та непряме;
- оновлено регулювання щодо деяких митних режимів у частині заміни дозволів на авторизацію, особливостей їх завершення та встановлення;
- визначено вимоги щодо авторизацій та дозволів на певні види діяльності у митній сфері.

Частина положень цього Закону набрала чинності 19.10.2024 року, проте лівова частка положень набрала чинності з 19.04.2025 року.

Законодавчі зміни, як йдеться у пояснювальній записці до законопроекту, реалізуються для адаптації положень низки актів законодавства ЄС, зокрема щодо [Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони](#), положень [Регламенту Європейського Парламенту і Ради \(ЄС\) № 952/2013 від 09 жовтня 2013 року про встановлення Митного кодексу Союзу](#), а також [Делегованого регламенту Комісії \(ЄС\) 2015/2446 від 28 липня 2015 року](#).

Порівнюючи ухвалену редакцію Закону України № [3926-IX](#) з положеннями вищезгаданих актів законодавства ЄС, можна помітити неспівпадіння у викладенні норм.

Загальні коментарі щодо внесених змін:

- [Регламент \(ЄС\) № 952/2013](#) не встановлює зобов'язань щодо набуття митним представником авторизації на провадження діяльності. Натомість Митний кодекс України (МКУ далі за текстом) в редакції Закону № [3926-IX](#) зобов'язує українських митних брокерів при здійсненні *представництва* для декларування товарів клієнтів мати авторизацію на провадження митної брокерської

діяльності. Важливо пояснити, що до моменту внесення цих змін митні брокери в Україні працювали за різними режимами погодження та реєстрації. Різкий перехід до моделі повного дозволу (особливо побудованої на критеріях типу АЕО) був запроваджений без прозорого обґрунтування. Міністерство фінансів прямо посилалося на наближення до законодавства ЄС як на обґрунтування, але не змогло пояснити, які саме положення ЄС вимагають такого переходу, або як ця модель покращує якість послуг чи гарантує дотримання законодавства;

- на відміну від лаконічності Митного кодексу ЄС, Закон № 3926-IX розпорошує імплементовані норми по декількох взаємопов'язаних статтях, що вносить непотрібну складність і утруднює юридичну інтерпретацію та застосування;
- деякі норми Закону створюють правову невизначеність і залишають місце для довільного трактування, так є до прикладу в частині, яка стосується заборони прийняття митних декларацій у разі втрати авторизації митного брокера, або запровадження терміну “послуга з митного представництва”, не визначеного в тексті Кодексу;
- редакція Закону № [3926-IX](#) звузила поняття пост-митного контролю до доперевірочного аналізу митних декларацій та документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів. Як продемонстровано у підрозділі 3.4 цього звіту, це може мати сумнівну ефективність у порівнянні з формою пост-митного контролю, яка існувала до моменту прийняття цих змін.

Для реалізації положень цього Закону КМУ, Міністерство фінансів України, Держмитслужба у взаємодії з іншими ЦОВВ мали впродовж шести місяців з дня опублікування Закону [3926-IX](#) (до 19.04.2025 р.) розробити або ж оновити підзаконне нормативно-правове регулювання для ефективної та своєчасної імплементації нововведень. У наступному підрозділі здійснено аналіз щодо розробки та ухвалення таких актів законодавства.

1.1.2. Аналіз розроблених та введених у дію підзаконних нормативно-правових актів до положень, введених законом [3926-IX](#)

Станом на середину червня 2025 року, фактично через 2 місяці після того, як сплинули пів року перехідного періоду, можна констатувати, що **відповідальні органи поки що не схвалили необхідний обсяг підзаконного нормативно-правового регулювання**. На сайті Міністерства фінансів України опубліковано лише частину проєктів регуляторних актів, які мають бути прийняті ним або КМУ. Інформування громадськості та бізнесу щодо розробки відповідної нормативно-правової бази також не відбувається належним чином.

→ **Плани КМУ щодо впровадження Закону № 3926-IX**

Для реалізації положень Закону №3926-IX 30 жовтня 2024 року Кабінет Міністрів України розробив і затвердив План підготовки проєктів актів та виконання інших завдань (далі — План). Документ містить 36 заходів, які поділено на завдання, що мають бути виконані:

- безпосередньо КМУ;
- органами виконавчої влади (переважно Міністерством фінансів та Державною митною службою).

Кожен захід має свій внутрішній строк виконання та відповідальний орган або структурний підрозділ Секретаріату КМУ. При цьому головна роль у виконанні Плану відводиться Міністерству фінансів України як центральному органу виконавчої влади, що формує та реалізує державну митну політику.

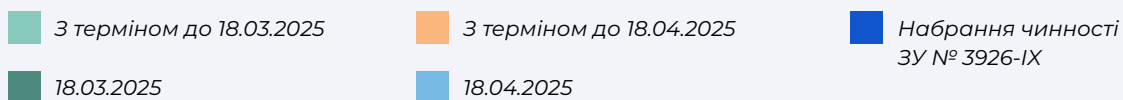
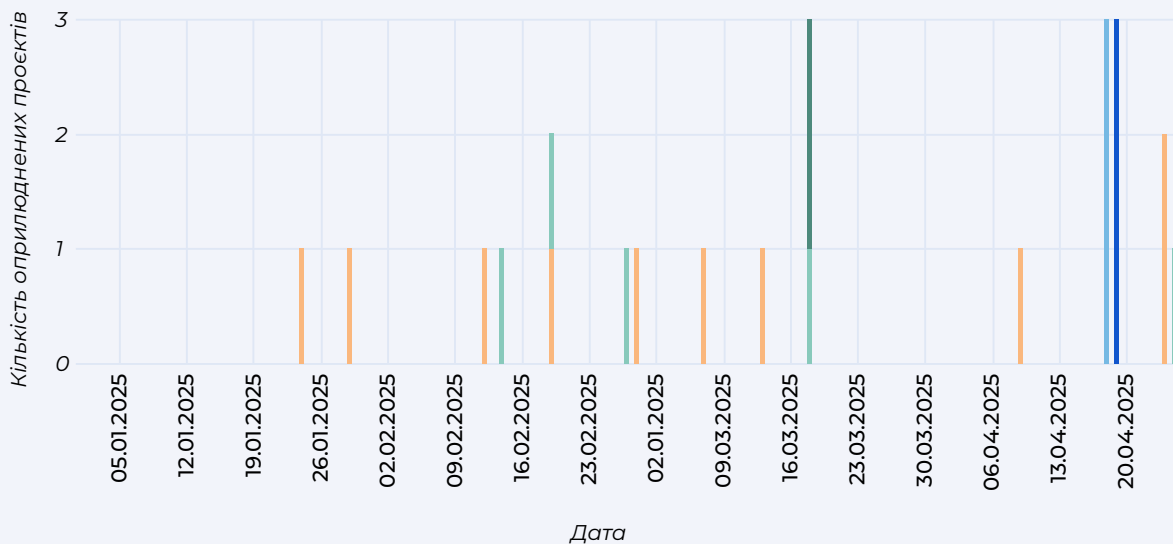
За змістом майже всі пункти Плану, за винятком одного, передбачають розробку та подальше впровадження проєктів нормативно-правових актів. Ми здійснили моніторинг виконання цих заходів і комунікації прийнятих нормативних актів зі стейкхолдерами.

→ **Плани Міністерства фінансів щодо розробки нормативних актів**

Окрім зазначеного вище плану КМУ, Міністерство фінансів має власний план підготовки проєктів нормативно-правових актів, який виходить за межі митних питань. Такі плани Міністерство фінансів готує щороку і за потреби вносить до них зміни — додає нові заходи або переносить строки розробки нормативних документів.

Спочатку всі заходи з розробки проєктів актів, необхідних для виконання Закону № 3926-IX, були заплановані на 2025 рік. Варто зазначити, що роботу над деякими з них можна було розпочати ще у 2024 році, щоб уникнути значного навантаження. Крім того, 24 заходи Плану, що стосуються Закону № 3926-IX (тобто 24 проєкти актів), були включені до плану зі спільним строком — перший квартал 2025 року. На практиці це означало, що в середньому один акт мав бути підготовлений менш ніж за три робочі дні. Окрім того, майже всі проєкти актів також мали пройти процедуру громадського обговорення, яка передбачає щонайменше 15 календарних днів.

Очевидно, що з настанням 2025 року Міністерство фінансів України усвідомило неможливість вчасної розробки й прийняття всієї підзаконної бази. Тому Мінфін почав вносити зміни до власного плану, переносючи строки для десятка актів на третій квартал 2025 року. Невдале планування підготовки проєктів актів спричинило “ефект доміно” для інших наступних процесів.



Графік 1.1.1. Оприлюднення проєктів підзаконних актів до Закону України № 3926 -IX (станом на 05.06.2025)

Публікація проєктів актів іноді відбувалась у режимі “стислих строків”. Крім того, як видно з графіку, окремі проєкти нормативно-правових актів були оприлюднені вже після набуття чинності самим законом. Станом на початок червня 2025 року: 12 проєктів підзаконних актів були опубліковані вчасно, 3 акти — з порушенням строків, 10 — ще очікують публікації (ймовірно перебувають у процесі розробки та погодження).

→ Консультації з громадськістю

Міністерство фінансів також опублікувало звіти про результати громадських консультацій щодо тих проєктів нормативно-правових актів, які підлягали громадському обговоренню. Варто зазначити, що жоден зі звітів не містить пропозицій чи зауважень до проєктів актів, винесених на обговорення.

З одного боку, це може свідчити про відсутність інтересу з боку бізнесу та профільних експертів до участі в обговоренні цих проєктів. Однак таке припущення виглядає сумнівним, з огляду на те, що після набуття чинності законом бізнес та громадськість виявили значний інтерес, а онлайн-заходи з роз’яснення положень, які проводили органи влади, зібрали більше учасників, ніж дозволяли технічні можливості платформи.

З іншого боку, це може свідчити про слабку інформованість заінтересованих сторін щодо процесу громадських консультацій, які проводить Міністерство фінансів

України, що, своєю чергою, призводить до низки практичних проблем у правозастосуванні.

→ Кейс

31 березня 2025 року, на запит Громадської ради при Міністерстві фінансів України, представники Мінфіну, Держмитслужби провели [онлайн зустріч](#) з представниками бізнесу та громадськості щодо презентації змін, які вносяться до постанови Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2022 р. № 1092 «Деякі питання реалізації положень Митного кодексу України щодо надання авторизацій».

Зауважимо, що в каналах комунікації Держмитслужби та Мінфіну не було розміщено анонсу заходу, Мінфін опублікував [новину](#) лише за результатами проведення зустрічі. Лише під час презентації було надано текст проєкту що на той час ще не був погоджений з іншими органами виконавчої влади. Однак, понад 350 осіб відвідали захід, що свідчить про значний інтерес з боку бізнесу, незважаючи на відсутність широкої публічної комунікації.

Потенційна кількість учасників, яких зачеплять зміни, становить декілька тисяч. Водночас прямі ефіри з роз'ясненням новацій митного законодавства збирали понад 1 000 учасників за один захід. Через обмеження платформи, на якій відбувалися ці роз'яснювальні сесії, не всі охочі змогли доєднатися до ефіру та поставити запитання.

Що стосується самого проєкту постанови, то варто тезово зазначити про наступне. Ключовий елемент поточного підходу Міністерства фінансів до розширення програми АЕО базується на переоцінці стратегічної важливості, яку українські підприємства надають митним операціям. Однак цей підхід, як видається, ґрунтується на неправильному розумінні того, як митна функція насправді сприймається та структурується на українських підприємствах.

На практиці митна функція рідко розглядається українським бізнесом як стратегічно важлива. Це підтверджується кількома спостереженнями:

- лише деякі компанії (якщо такі взагалі є) мають спеціальних директорів з митних питань;
- відповідальність за дотримання митних правил зазвичай передається на аутсорсинг митним брокерам, а не підтримується власними силами;
- якщо митні питання присутні на підприємстві, вони, як правило, вирішуються у відділах логістики або відділу поставок, а не у фінансовому чи виконавчому управлінні.

Незважаючи на це, Міністерство фінансів, схоже, вважає, що митні операції є достатньо важливими для стратегії підприємства, щоб підприємства суттєво реструктуризували внутрішні процеси лише для того, щоб отримати статус АЕО.

Це припущення важко обґрунтувати. Воно не лише не враховує, наскільки другою є митна функція в більшості бізнес-моделей, але й ризикує створити додатковий тягар комплаєнсу без відповідних стимулів. Замість того, щоб стимулювати інтерес до програми АЕО, такий підхід може призвести до її стагнації, нав'язуючи непропорційні очікування, які не відповідають тому, як працює бізнес на місцях. Таким чином, переоцінюючи важливість митних процедур для бізнесу, нинішній підхід Міністерства ризикує перешкоджати поширенню АЕО, що може призвести до стагнації, а не до зростання показників авторизацій.

Щодо формального пояснення відсутності публікації підзаконних НПА на офіційному сайті Мінфіну раніше, можна виділити два моменти:

- Мінфін позиціонує розробку підзаконних актів як необхідний крок у рамках євроінтеграційних процесів, що, з одного боку, виправдовує їх важливість, а з іншого — позбавляє їх публікації як частини регуляторної вимоги.
- Очікується, що підзаконні нормативні акти розроблятимуться з урахуванням принципу поступовості та деталізації, що дозволить адаптувати їх до реалій господарської діяльності. Однак цей підхід не застосовується, що свідчить про те, що Мінфін розглядає розроблення таких актів за участі малого та середнього бізнесу як необов'язкове завдання.

Обидва вищезазначені зауваження демонструють, що ігнорування консультацій з громадськістю не відповідає принципу ЄС "[think small first](#)", що може негативно вплинути на якість та відповідність регуляторної бази. Міністерству фінансів рекомендується перегляд свого підходу до розробки підзаконних нормативно-правових актів. Цей перегляд має ґрунтуватися на практичних потребах підприємств та забезпечувати прозорість регуляторного середовища — обидва аспекти є важливими для успішної реалізації євроінтеграційних реформ.

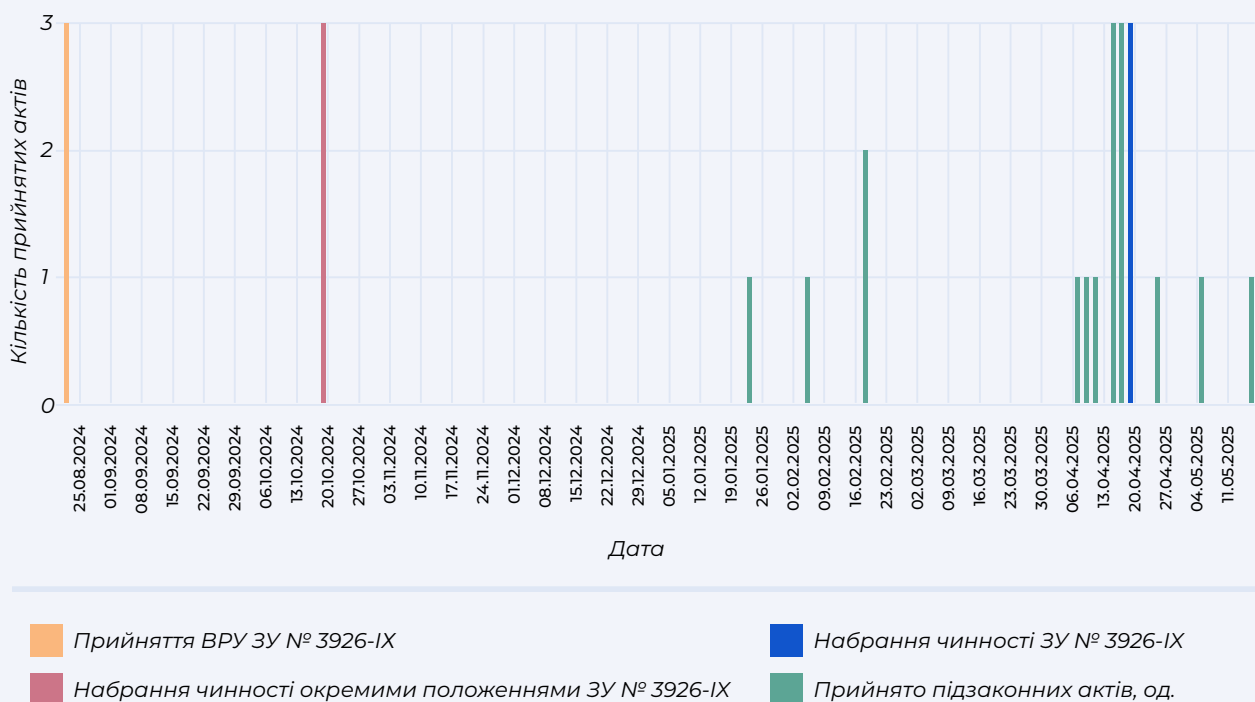
→ Прийняття та набрання чинності нормативно-правовими актами

Станом на початок червня 2025 року можна стверджувати, що вимоги закону щодо розробки та своєчасного набрання чинності підзаконними актами не були виконані.



Діаграма 1.1.1. Розподіл підзаконних актів до Закону України № 3926-IX за фактом їх прийняття (станом на 05.06.2025)

Із 25 необхідних підзаконних нормативно-правових актів лише половину було затверджено вчасно. Кожен третій акт зі списку обов'язкових так і не був ухвалений, а ще три акти були затверджені із запізненням порівняно з запланованою датою ухвалення.

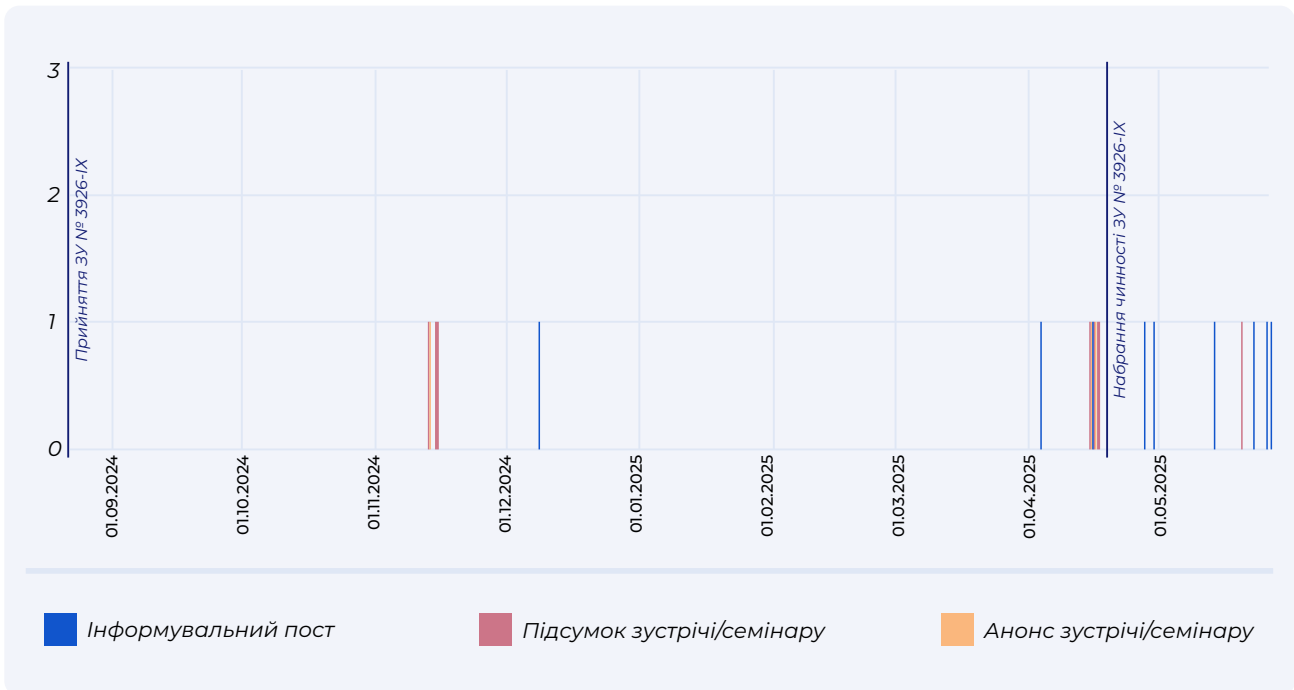


Графік 1.1.2. Прийняття підзаконних актів до Закону України № 3926-IX (станом на 05.06.2025)

Як видно з хронології, лівова частка затверджених актів була ухвалена Кабінетом Міністрів або Міністерством фінансів України у дні, що передували набранню чинності Законом України № 3926-IX. Крім того, ухвалення підзаконного регулювання продовжувалося й після 19 квітня 2025 року.

→ Роз'яснювальна робота

Судячи з ситуації з підготовкою актів, митниця не була готова заздалегідь організувати процес практичного роз'яснення положень закону. Ми провели моніторинг згадок у медіа про заходи митниці для бізнесу щодо роз'яснення нових положень і з'ясували, що майже всі вони відбулися за кілька днів до або після повного набрання чинності Законом України № 3926-ІХ.



Графік 1.1.3. Роз'яснювальна робота центрального апарату Держмитслужби щодо змін, внесених Законом України № 3926-ІХ (станом на 22.05.2025)

Роз'яснювальна робота центрального апарату Державної митної служби сприяла активізації інформаційної діяльності з боку регіональних митниць. Варто зазначити, що Міністерство фінансів України не проводило жодних офіційних публічних заходів і не надавало власних роз'яснень. Водночас представник Міністерства фінансів брав участь у заходах Державної митної служби.

- **розширення повноважень уповноважених митних представників**

Регуляторна база тепер дозволяє як прямим, так і непрямими митним представникам оформлювати імпорт преференційних товарів. Це структурне оновлення значно розширює коло учасників процесу митного оформлення.

- **спрощення процедур продовжено до квітня 2026 року**

Чинні спрощені процедури діятимуть до 18 квітня 2026 року, що дозволяє розміщувати товари в митні режими, які потребують авторизації, без кількісних або вартісних обмежень у деклараціях.

- **зобов'язання складів тимчасового зберігання**

Регуляторна база уточнила обов'язки щодо фінансових гарантій на митні платежі для товарів, які вже перебували на складах тимчасового зберігання на момент набрання чинності попереднім законодавством.

Водночас процес врегулювання ситуації із нормативно-правовим забезпеченням ще триває.

Підсумовуючи, можна сказати, що влада мала можливість використати шести-місячний перехідний період на свою користь: поки Міністерство фінансів розробляло та впроваджувало підзаконні нормативно-правові акти, митниця мала б час для вивчення процедурних питань, підготовки практичних роз'яснень та навчальних матеріалів, а також складання плану обговорень та консультацій.

1.1.3. Огляд положень та аналіз проєкту нового Митного кодексу України, що повною мірою гармонізований з Митним кодексом ЄС

🔗 Про важливість та ризики в розробці Митного кодексу України

Чинний український Митний кодекс відрізняється від УСС. Йдеться не тільки про термінологію чи структуру, але й про концептуальні відмінності. Деякі концепції УСС у МКУ відсутні (наприклад, митний борг, митні послуги), деякі — відрізняються термінологією чи обсягом в різних пропорціях (наприклад, “митний представник” в ЄС, але “митний брокер” в Україні, “контроль після випуску” в УСС, та “пост-митний контроль” і “документальні перевірки” в МКУ).

Через це після вступу до ЄС українське митне законодавство фактично може складатися з трьох основних блоків.

- 1 Прямий переклад норм УСС** та делегованого законодавства ЄС, які будуть нормами прямої дії;

-
- 2 **Процедурні положення** які забезпечуватимуть виконання першого блоку на практиці, зокрема, порядок проведення митних оглядів, перевірки митної вартості чи відбору проб;
 - 3 **Норми, що регулюють статус, повноваження та організацію митних органів**, а також окремі питання, віднесені до компетенції країн-членів.
-

Очевидно, що максимальне наближення українського законодавства до норм УСС вже зараз є критично важливим. Це дозволило б усім учасникам процесу — митним органам, бізнесу, а також судовій системі — звикнути до нової термінології та процедур, навчитися їх застосовувати на практиці. Таким чином, коли положення УСС набудуть прямої дії після вступу до ЄС, перехід буде максимально безболісним і ефективним.

Наведені вище приклади недосконалості Закону № [3926-IX](#) демонструють, що спроби гібридного поєднання норм УСС і МКУ наразі не виправдовують себе. Замість створення чіткої та злагодженої системи, нова редакція Кодексу спричиняє правову невизначеність і закладає основу для потенційно небезпечних колізій.

Це питання обговорювалося на засіданні Громадської ради при Державній митній службі 8 травня 2025 року, зокрема Комітетом з практичного застосування митного законодавства та Комітетом з логістики та міжнародних перевезень. Представники обох комітетів зафіксували звернення від бізнесу та передали їх до відповідних органів влади. Крім того, представники підкреслили, що бізнес відчуває недостатню поінформованість щодо змін і вказали на відсутність чітких та однозначних роз'яснень (із конкретними прикладами) з боку Державної митної служби як для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, так і для самих митників щодо застосування митного законодавства.

Також було ухвалено рішення:

-
- звернутися до Державної митної служби з пропозицією провести роз'яснювальні вебінари за участі громадськості та представників бізнесу;
 - створити спільну робочу групу з представників комітетів та Державної митної служби для моніторингу практики застосування закону;
 - рекомендувати Державній митній службі публікувати відповіді на запитання бізнесу на офіційному сайті відомства.
-

У цьому контексті варто рівнозначно врахувати важливість діалогу та потребу в проведенні регулярних консультацій, зустрічей та обговорень з бізнесом та громадськістю щодо положень нового Митного кодексу України. Це дозволить вчасно виявити практичні ризики, забезпечити адаптацію через перехідний період і донести ключові зміни до всіх учасників процесу. Врахування позиції бізнесу має

підвищити якість регулювання та рівень дотримання вимог у майбутньому. Громадська рада при Держмитслужбі має відігравати ключову роль як незалежний майданчик для діалогу. Для стейкхолдерів також може бути корисним розвинути правову базу роз'яснень із питань застосування митного законодавства. Така база сприятиме підвищенню рівня обізнаності серед осіб, які застосовують положення митного законодавства на практиці, допоможе Держмитслужбі у формуванні єдиної практики тлумачення норм та зменшить адміністративне навантаження.

➔ **Стан розробки нового Митного кодексу**

Станом на кінець червня 2025 року робота над розробкою нового Митного кодексу України продовжувалася, проте є всі підстави вважати, що в Міністерстві фінансів виникли серйозні труднощі. Процес розробки розпочався наприкінці лютого 2024 року, коли було створено 15 експертних груп і проведено першу робочу зустріч у [березні](#), але відтоді публічна інформація залишалася обмеженою, непослідовною, а іноді й суперечливою.

Початкові заяви ключових зацікавлених сторін, зокрема заступника міністра Юрія Драганчука в [липні 2024 року](#), свідчили про те, що проєкт Кодексу буде опубліковано до кінця 2024 року. [На початку 2025 року](#) оновлений план-графік Міністерства передбачав завершення роботи над проєктом у квітні, громадське обговорення у травні та подання проєкту до Верховної Ради до кінця серпня. Попри висловлені попередні публічні очікування заступника голови Держмитслужби щодо оприлюднення проєкту на початку травня, станом на кінець червня 2025 року він так і не був опублікований для ознайомлення.

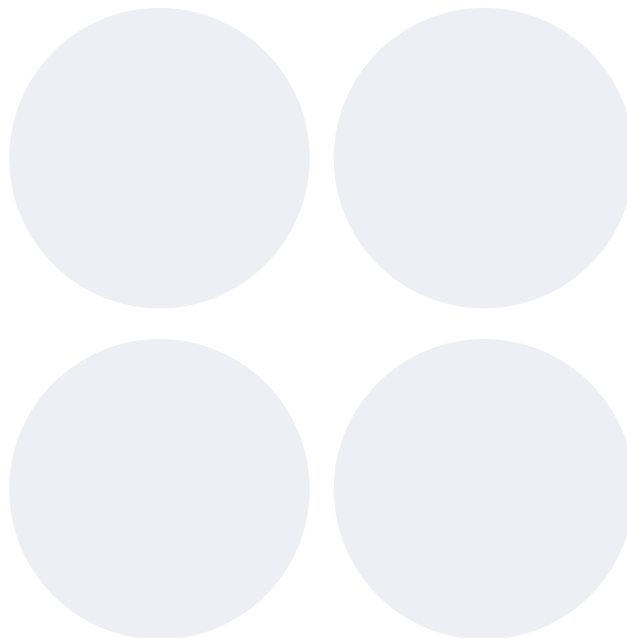
Хоча зміст майбутнього Кодексу не підлягає обговоренню, оскільки повна відповідність до МКУ є умовою вступу до ЄС, критично важливим питанням є спосіб правової транспозиції. Досвід прийняття Закону № 3926-ІХ вже продемонстрував, що неякісна підготовка проєкту, обмежені консультації та технічні невідповідності можуть суттєво ускладнити його імплементацію. Якість транспозиції, тобто те, “як” норми ЄС вбудовуються в національне законодавство, так само важлива, як і формальне зобов'язання прийняти їх. У цьому контексті широкі та завчасні консультації з громадськістю залишаються найефективнішим запобіжником правових та операційних збоїв — проте поточні сигнали свідчать про те, що цей етап може бути звужений або відкладений.

При розробці нового Митного кодексу слід також врахувати уроки, винесені із Закону № 3926-ІХ, які полягають у тому, що вибіркова адаптація норм ЄС з одночасним вбудовуванням їх у структурно неузгоджену національну систему створює більше ускладнень, аніж вирішує проблем. Більш ефективним підходом було б пряме, постатейне перенесення Митного кодексу ЄС з метою збереження максимальної структурної та термінологічної узгодженості, включно з узгодженням нумерації статей, де це можливо. Це не лише сприяє правовій визначеності та

порівнянності, але й уможлиблює більш плавний перехід після набуття членства в ЄС.

З іншого боку, важливо також зазначити, що хоча Митний кодекс ЄС забезпечує гармонізовану структуру, він надає державам-членам свободу дій у деяких сферах регулювання і не забороняє Україні запроваджувати додаткові пільги або ширші заходи зі спрощення процедур, наприклад, поза межами жорсткої митної сфери.

Хоча приведення митного законодавства України у відповідність до стандартів ЄС є пріоритетом уряду, політичні переговори з деякими країнами ЄС, як показав приклад Північної Македонії, можуть затримати членство. Отже, потенційні вигоди від негайної гармонізації слід ретельно зважити з ризиком отримання поки що недоступних переваг Митного союзу, а в деяких сферах навіть погіршення стану вища, щоб не завдати шкоди інтересам України. У цьому контексті амбітне, але вибіркоче наближення до законодавства ЄС є дуже важливим. Там, де *acquis* дозволяє національну гнучкість, Україна має можливість створити більш продумані та стійкі інституції, які відповідають правилам ЄС і водночас слугують потребам внутрішньої торгівлі. Це допоможе забезпечити довготривалу віддачу від адаптації — навіть в умовах відкладеного вступу до ЄС.



1.2. Розбудова правоохоронної функції Державної митної служби України

1.2.1. Огляд результатів впровадження криміналізації контрабанди

Основними цілями ініціювання, а в подальшому прийняття 09.12.2023 Верховною Радою України Закону № [3513-IX](#) «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України» були необхідність припинення схем незаконного переміщення товарів та збільшення доходів державного бюджету.

Крім того, ініціатори цієї законодавчої ініціативи вбачали і суто процесуальну проблематику, зокрема:

- неможливість доведення в рамках адміністративного провадження окремих елементів складу правопорушення;
- відсутність достатніх повноважень документування і доказування обставин вчиненого правопорушення;
- більш тривалі порівняно з адміністративним провадженням строки досудового розслідування, аби забезпечити якісний збір доказів.

Отримання повного спектру інструментів, зокрема можливості здійснювати негласні слідчі та розшукові дії щодо цих злочинів, мало забезпечити ефективну кримінально-правову протидію контрабанді (перемитництву). Це створювало очікування активної та рішучої боротьби з контрабандою після набуття чинності закону про її криміналізацію.

Ухвалення Закону № [3513-IX](#) також було однією з умов ЄС для надання Україні макрофінансової допомоги у розмірі €1,5 млрд, яку Україна отримала 21 грудня 2023 року.

За інформацією Офісу Генерального прокурора, за 2024 рік обліковано 78 проваджень про перемитництво (29 проваджень щодо контрабанди товарів, 49 проваджень щодо контрабанди підакцизних товарів). У 14 провадженнях 19 особам вручено повідомлення про підозру. Щодо однієї особи застосовано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою. До суду направлено 11 проваджень з обвинувальним висновком, по 67 провадженнях рішень не прийнято.

Варто відзначити, що за особливо кваліфікованими складами злочину (ч. 3 ст. 201-3 та ч. 3 ст. 201-4 Кримінального кодексу), тобто контрабанда, вчинена організованою групою, порушено по 3 провадження. Загальна вартість (інформація за 9 місяців 2024 року) предметів контрабанди (товарів та підакцизних товарів) склала 223,3 млн.

грн. З цієї суми тютюнові вироби становили 50% від загальної вартості контрабандних товарів і 93% від вартості контрабандних підакцизних товарів.

Бюро економічної безпеки України (БЕБ) проводить розслідування у 73 справах — 27 щодо товарів та 46 щодо підакцизних товарів. Крім того, 30% усіх кримінальних проваджень, розслідуваних БЕБ, були розпочаті після виявлення ознак контрабанди під час митного контролю в пунктах перетину кордону.

➔ **Результати судового розгляду**

За 2024 рік винесено лише 3 вирокі щодо товарної контрабанди.

- Зокрема 10 липня 2024 року Володимир-Волинський міський суд Волинської області виніс вирок у справі про контрабанду підакцизних товарів — 7 автомобілів під виглядом гуманітарної допомоги на загальну суму 1 780 096 грн. Суддя затвердив угоду з обвинуваченням і призначив узгоджене сторонами покарання у вигляді штрафу в розмірі 340 000 гривень.
- В іншій справі 19 листопада 2024 року Глибоцький районний суд Чернівецької області засудив трьох перевізників за фактом контрабанди тютюнових виробів. Фури з сигаретами проходили пункт пропуску через кордон як порожні, а поверталися до України із паливом. Попри масштабність схеми і характер організованої злочинної діяльності, засудили лише водіїв вантажівок — усім трьом призначено штраф.
- Третій був Берегівський районний суд Закарпатської області, який 27 грудня 2024 року затвердив угоду і виніс обвинувальний вирок уродженцю м. Мукачева за контрабанду товарів. Підсудний завинив тим, що нібито поряд з офіційними товарами, які ввозились в межах чинного законодавства України, перемістив через митний кордон України з приховуванням від митного контролю товари (планшети, фени, павербанки) різними партіями загальною вартістю 9,8 грн. Порушнику винесено покарання у вигляді штрафу на суму 249 985 грн.

У 2025 році винесено ще один вирок щодо контрабанди товарів, а саме вугільних фільтрів для сигарет загальною вартістю 15 008 400 грн, що є значним розміром. Порушнику призначене покарання у вигляді штрафу в розмірі 12 000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян, що становить 204 000 грн.

→ **Висновки**

Результати застосування закону, скоріш за все, поки що не виправдали очікувань громадськості та бізнесу з огляду на:

- кількість проваджень;

- відсутність:
 - затримань масштабної контрабанди;
 - резонансних випадків кримінального переслідування організованих злочинних груп;
 - вироків за такими випадками контрабанди.

Важливо підкреслити, що Держмитслужба наразі не має слідчих або правоохоронних повноважень щодо злочинів, пов'язаних з контрабандою. Таким чином, за новим законодавством вона не бере безпосередньої участі в порушенні або веденні кримінальних проваджень. Відповідальність за досудове розслідування покладається насамперед на БЕБ та, в окремих випадках, на інші правоохоронні органи. Тому статистичні результати, представлені вище, відображають діяльність цих органів, а не митної служби. Ця інституційна обмеженість ще більше підкреслює необхідність чіткого визначення ролей та забезпечення підзвітності всіх суб'єктів правоохоронної діяльності.

→ **Подальші пропозиції**

- 1 Продовжити моніторинг кримінальних проваджень та результатів їхнього розслідування та судового розгляду.

- 2 Ініціювати міжвідомчу нараду з проблемних питань правозастосування, зокрема тлумачення повторності і значного розміру контрабанди.

- 3 Проведення зустрічей з бізнесом, зокрема з галузевими об'єднаннями, що представляють найбільш податкоємні галузі (побутова електроніка, підакцизні товари тощо) для збору оперативної інформації та координації дій у відповідь на основні схеми контрабанди.

1.2.2. Огляд прогресу в наданні органам Держмитслужби повноважень з ОРД

Надання митним органам права на здійснення оперативно-розшукової діяльності передбачено зокрема [Національною стратегією доходів](#), яка була схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2023 р. № 1218-р.

На думку розробників Стратегії, криміналізація відповідальності за незаконне переміщення товарів буде ефективною у поєднанні з наданням митним органам права здійснювати ОРД та проводити досудове розслідування в справах про контрабанду.

На необхідності посилення інституційної спроможності Держмитслужби постійно наголошується представниками Консультативної місії Європейського Союзу в Україні (EUAM), Місії EUBAM. Всесвітня митна організація у звітах своєї технічної місії в грудні 2022 року та серпні 2023 року зазначила про нагальну необхідність включення Держмитслужби до переліку органів, які здійснюють ОРД та слідчу діяльність.

Стратегія зокрема передбачає також надання повноважень на оперативно-розшукову діяльність (далі — ОРД) підрозділам внутрішньої безпеки Держмитслужби з метою підвищення ефективності викриття випадків залучення посадових осіб Держмитслужби до протиправної діяльності та сприянню вчинення порушень митного законодавства.

Поява у Стратегії згадки про необхідність надання митним органам права на оперативно-розшукову діяльність обумовлена також вимогами та пропозиціями міжнародних документів. Міжнародний валютний фонд у своєму звіті (Енріко Аав, Янош Надь та Урмас Койду. Україна: Митна реформа в Національній стратегії доходів. Вересень 2023 року) зазначив:

“ У доповнення до криміналізації товарної контрабанди необхідно переглянути роль та повноваження митної служби. Митниця повинна грати центральну роль у виявленні і переслідуванні контрабанди та інших суттєвих злочинів в митній сфері.

Ukraine Facility як програма реформ та макрофінансової підтримки ЄС в Україні також передбачає пункт щодо розроблення та забезпечення впровадження комплексної митної реформи, включаючи гармонізацію законодавчої бази із законодавством ЄС (включаючи криміналізацію великомасштабної контрабанди), цифровізацію митних правил та запровадження інструментів боротьби з корупцією.

У своєму Звіті про Україну 2024 щодо розширення Єврокомісія зазначила:

“ Важливо, щоб митний орган мав відповідні правоохоронні повноваження та міг безпосередньо брати участь у зборі розвідувальної інформації та сприяти досудовому розслідуванню у справах про контрабанду товарів. Очікується, що Держмитслужба, як і інші правоохоронні органи, братиме участь у комплексній цифровізації досудового розслідування та кримінального переслідування на національному рівні.

Надання митним органам статусу правоохоронного (повноваження здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування) передбачатиме необхідність бути підключеними до програмно-інформаційних комплексів та/або розроблення, впровадження та категоріювання власних. Зокрема, органи досудового розслідування повинні бути підключеними до Єдиного реєстру досудових розслідувань, власником і розпорядником якого є держава в особі Офісу Генерального прокурора.

Повноваження на здійснення оперативно-розшукової діяльності вимагатиме від Держмитслужби створення власного «Інформаційного центру», який через Службу безпеки України буде підключений до Інформаційного центру МВС для обміну інформації щодо судимостей, наявності відкритих оперативно-розшукових справ та наявності у фігурантів статусу джерел оперативної інформації.

Надання слідчих повноважень митним органам може мати позитивний вплив на боротьбу з шахрайством та незаконною діяльністю на митниці, зокрема:

- 1 Прямий доступ до розвідувальної інформації: митні органи зможуть самостійно збирати, аналізувати й використовувати оперативну інформацію для виявлення злочинних схем.
- 2 Розкриття організованих злочинних груп: ОРД дозволяє виявляти й ліквідувати національні транснаціональні кримінальні мережі, що займаються контрабандою.
- 3 Зниження корупційних ризиків: використання інструментів ОРД дозволяє реагувати та упереджувати втягнення митників до протиправної діяльності.
- 4 Оптимізація ресурсів на протидію контрабанді: наявність власних розшукових повноважень зменшує залежність митних органів від інших правоохоронних структур та усуває дублювання функцій.
- 5 Гармонізація зі світовими та європейськими практиками: у багатьох країнах Європейського Союзу митні органи мають право на ОРД, що дозволить отримати доступ до оперативної інформації міжнародних партнерів.
- 6 Покращення координації: митниця зможе ефективніше взаємодіяти з прикордонною службою, поліцією та іншими структурами.

Надання органам Держмитслужби повноважень з ОРД передбачає низку викликів:

1. Правовий статус митної служби.

Надання митниці права на ОРД передбачатиме повноцінний статус правоохоронного органу, що своєю чергою вплине на:

- порядок управління та функціонування органу;
- взаємовідносини з іншими правоохоронними структурами;
- матеріально-технічне забезпечення;
- правовий та соціальний статус працівників, включаючи пенсійне забезпечення.

2. Необхідність створення оперативно-технічних підрозділів.

Надання митним органам права на ОРД потребуватиме створення спеціалізованих оперативно-технічних підрозділів, що передбачає:

- забезпечення підрозділів фахівцями;
- формування матеріально-технічної бази.

3. Кадрове забезпечення.

Головним викликом є забезпечення нових підрозділів компетентними працівниками, зокрема:

- підготовка нових кадрів, що потребує значних витрат часу та ресурсів;
- залучення досвідчених фахівців з інших правоохоронних органів, які, ймовірно, перенесуть із собою практики та агентурні мережі, що можуть не відповідати специфіці митної служби.

4. Формування агентурної мережі.

Ефективна оперативно-розшукова діяльність неможлива без створення агентурної мережі, що потребуватиме:

- часу для формування довіри та налагодження співпраці з агентами;
- фінансових ресурсів для підтримки мережі;
- досвідчених співробітників, які зможуть її розбудувати.

5. Розширення штатної чисельності і функціоналу режимно-секретних підрозділів.

Здійснення митними органами ОРД передбачатиме роботу з документами з відповідними рівнями допуску.

6. Концептуальне протиріччя.

Надання митниці повноважень ОРД суперечить концепції створення Бюро економічної безпеки (БЕБ), яке вже виконує частину відповідних функцій.

Слід зазначити, що детективи БЕБ поєднують функції оперативно-розшукової діяльності та проведення досудового розслідування, тому створення оперативних підрозділів митних органів потребуватиме синхронізації структури і функціоналу БЕБ та Держмитслужби.

7. Фінансове навантаження.

Реалізація ОРД митницею потребуватиме значних витрат з державного бюджету, що збільшить фінансове навантаження на платників податків. Кошти мають бути залучені на:

- на створення нових підрозділів;
- на навчання кадрів;
- на матеріально-технічне забезпечення.

8. Стан інституцій.

Митна служба на даному етапі має суттєві інституційні вади, включаючи:

- недостатню кадрову забезпеченість;
- слабку матеріально-технічну базу.
- неналежний рівень службової дисципліни.

Наразі, за наявною інформацією, Держмитслужбою напрацьовано проєкт змін до Митного, Кримінального процесуального кодексів та Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», який передано до Міністерства фінансів України. Крім того, в рамках виконання Комплексного стратегічного плану реформування органів правопорядку як частини сектору безпеки і оборони України на 2023-2027 роки, схваленого Указом Президента України від 11 травня 2023 року № 273/2023, представники Держмитслужби беруть участь у міжвідомчих нарадах, у тому числі щодо означених питань.

Пропозиції

Скоріш за все, задля вирішення зазначених проблемних питань доцільно започаткувати окремий проєкт міжнародної технічної допомоги, який би покривав багато аспектів надання митним органам права на здійснення оперативно-розшукової діяльності, зокрема:

1. Інституційні зміни:

- розробка організаційної структури оперативно-розшукових підрозділів у складі митних органів;
- визначення функцій і повноважень таких підрозділів із урахуванням міжнародних стандартів.

2. Вдосконалення законодавчої бази:

- аналіз чинного законодавства з погляду забезпечення можливості впровадження ОРД у митних органах;
- розробка змін до законів і підзаконних актів, які визначають повноваження, методи роботи та обмеження для забезпечення прав і свобод громадян;
- гармонізація національного законодавства з міжнародними стандартами у сфері митного та правоохоронного регулювання.

3. Розробка технологічної інфраструктури:

- закупівля та впровадження технічного обладнання, необхідного для проведення оперативних заходів;
- отримання доступу до відповідних баз даних для обміну інформацією з іншими правоохоронними органами та міжнародними структурами.

4. Кадрові питання:

- комплектування оперативних підрозділів відповідними кадрами;
- організація підготовки та перепідготовки працівників митних органів щодо методів проведення ОРД;
- запровадження програм обміну досвідом із митними органами інших країн, які мають відповідні повноваження;
- створення навчальних центрів або використання існуючих на договірній основі для регулярного підвищення кваліфікації персоналу.

5. Розбудова міжвідомчої та міжнародної співпраці:

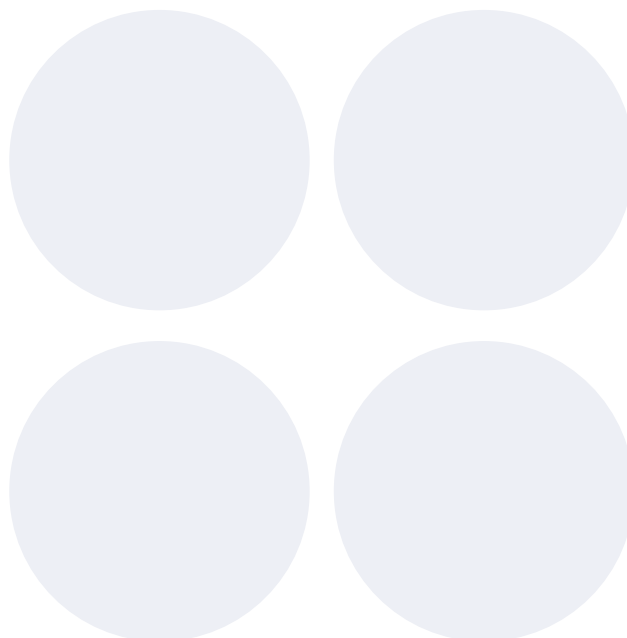
- налагодження міжвідомчої взаємодії та її нормативне закріплення;
- укладення угод про взаємну допомогу та обмін інформацією з митними та правоохоронними органами інших країн;
- створення механізмів взаємодії з міжнародними організаціями, такими як ВМО, OLAF, Інтерпол тощо;
- організація участі у міжнародних операціях з боротьби з транснаціональною злочинністю, у т.ч. контрабандою.

6. Моніторинг і оцінка ефективності впровадження ОРД:

- розробка індикаторів ефективності (КРІ) для оцінки ефективності, як щодо надання права на ОРД в цілому, так і діяльності оперативно-розшукових підрозділів зокрема;
- організація аудиту роботи підрозділів для виявлення недоліків і зон для покращення;
- звітування перед суспільством та міжнародними партнерами про прогрес у реалізації проєкту.

7. Інформаційна підтримка:

- інформування громадськості про нові функції митниці та їх значення для економічної безпеки;
- розробка механізму запобігання порушенням з боку оперативних підрозділів щодо інтересів добросовісного бізнесу.



1.3. Узгодження законодавства щодо інших обраних нормативно-правових актів

У 2024 році Україна продовжила роботу над імплементацією актів ЄС у митне законодавство України. У наступній таблиці представлено аналіз імплементації актів права ЄС у розділі 29 (Митний союз) в українське законодавство. Вона порівнює стан ключових регламентів на початок 2024 та початок 2025 року. В цілому прогрес в імплементації цих актів є дуже повільним і потребує посилення роботи за цим напрямком.

Таблиця 1.3.1. Прогрес в імплементації актів ЄС, що стосуються митної справи (2024)

	Початок 2024	Початок 2025
Регламент (EU) 2018/1672 щодо контролю за ввезенням або вивезенням готівки до або з ЄС	Регламент не було імплементовано в українське законодавство, хоча деякі положення, зокрема поріг декларування готівки у 10 000 євро, йому відповідають. Багато ключових вимог ЄС, зокрема поняття “перевізників”, обов’язкові декларації за ініціативою органів влади та тимчасове затримання готівки, залишаються неврегульованими. Для ефективної імплементації потрібен кращий аналіз ризиків і міжвідомча співпраця, яких наразі не вистачає, хоча певний обмін інформацією між органами влади відбувається.	У 2024 році не спостерігалось жодного відчутного прогресу в імплементації Регламенту.
Регламент (EU) № 608/2013 щодо митного забезпечення прав інтелектуальної власності	Регламент було успішно імплементовано в українське законодавство. Розроблено відповідну ІТ-систему — Митний реєстр об’єктів прав інтелектуальної власності.	У 2024 році кількість об’єктів у митному реєстрі прав інтелектуальної власності досягла 1 000. Митна служба України підписала меморандум із REACT, мережею з боротьби з контрафактними товарами.

[Регламент \(ЄС\) № 1186/2009 про встановлення у Співтоваристві системи звільнень від сплати мита](#)

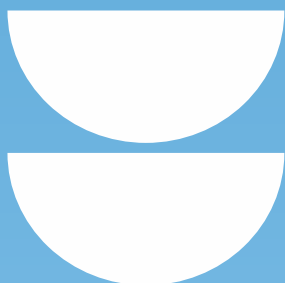
Попри кілька спроб імплементувати цей Регламент в українське законодавство, жодна з них не була успішною. Водночас окремі винятки, передбачені українським законодавством, співпадають із положеннями Регламенту.

У січні 2025 року група народних депутатів запропонувала законопроекти № [12429](#) і № [12430](#) для імплементції окремих положень (статті 25-27) Регламенту щодо оподаткування імпорту поштових відправлень (міжнародна пошта та експрес-доставка). Ці пропозиції викликали змішані реакції в українському суспільстві та бізнес-спільноті.

Основні зауваження щодо законопроектів наступні:

- Вони охоплюють лише обмежену частину Регламенту (скасовують неоподатковувані ліміти для поштових відправлень), залишаючи більшість його положень неврегульованими.
- Для належної імплементції митна служба повинна розширити свою спроможність щодо перевірки посилок, однак наявних ресурсів для цього недостатньо.
- Багато чутливих для оборони товарів, які надсилаються в посылках, будуть обкладатися митом і ПДВ у разі ухвалення законопроектів. Це може негативно вплинути на критично важливі поставки, такі як турнікети та інше тактичне медичне обладнання.
- Навіть у разі ухвалення цих законопроектів вони не забезпечать повної імплементції Регламенту, і будуть потрібні подальші законодавчі зміни.

<p>Регламент (ЄС) № 273/2004 про наркотичні прекурсори</p>		<p>Станом на травень 2025 року запропоновані законопроекти залишаються в Парламенті без руху. Їх подальший статус потребує моніторингу.</p>
<p>Регламент (ЄС) № 111/2005 про правила моніторингу торгівлі між ЄС та країнами поза ЄС щодо переміщення наркотичних прекурсорів</p>	<p>Регламент № 273/2004 був затверджений як частина попереднього плану з перекладу актів європейського законодавства та українського законодавства на 2024 рік.</p>	<p>Імплементация Регламентів ще не розпочалася, і українське законодавство все ще не узгоджене з ними.</p>
<p>Регулювання Ради (ЄС) № 116/2009 від 18 грудня 2008 щодо експорту культурних цінностей</p>	<p>Регламент (ЄС) № 116/2009 не був інтегрований в українське законодавство. Законодавство країни є застарілим, не узгодженим з законами ЄС і перешкоджає розвитку легального ринку торгівлі культурними цінностями.</p>	<p>У 2024 році в українському законодавстві щодо експорту культурних цінностей не було змін. У 2024 році митна служба зафіксувала 156 випадків незаконної торгівлі культурними цінностями на загальну суму 81 320 євро.</p>



РОЗДІЛ II. ДОСТУП ДО СПІЛЬНИХ КОМП'ЮТЕРИЗОВАНИХ МИТНИХ СИСТЕМ



2.1. Впровадження заходів, визначених Стратегічним планом цифровізації Держмитслужби на 2024-2026 роки

2.1.1. Імплементація ІТ-систем, визначених Стратегічним планом цифровізації Держмитслужби на 2024 - 2026 роки (зокрема прогрес у розробці систем для оформлення митних декларацій та управління ризиками)

Стратегічний план цифровізації Державної митної служби України на 2024 -2026 роки (далі — Стратегічний план) є базовим документом, що визначає послідовність заходів з впровадження сучасних ІТ-рішень для митної справи. Його структура узгоджена з багаторічним стратегічним планом ЄС для митниці (MASP-C), а сам документ був затверджений у лютому 2024 року.

У попередньому Тіньовому звіті було рекомендовано забезпечити публічну звітність про хід виконання кожного з проєктів, акцентувати на повній автоматизації процесів (зокрема митного оформлення), уникати надмірної фрагментації цифрових рішень і зосередитись на підвищенні користувацької зручності. Слід зазначити, що наразі Державна митна служба активно працює над оновленням Стратегічного плану відповідно до консультацій з ЄС. За інформацією ДМС, крайнім терміном подання оновленого проєкту Плану до Міністерства фінансів є кінець червня 2025 року.

Нижче подано огляд реалізації ключових ІТ-проєктів відповідно до Стратегічного плану з урахуванням даних станом на березень 2025 року.

➔ Автоматизована система митного оформлення (АСМО)

Ця система залишається одним із центральних ІТ-проєктів Держмитслужби. Україна продовжує оновлення митної інформаційної системи, з акцентом на централізацію архітектури та поступове впровадження нових функцій. Серед ключових напрямів — автоматизація митного оформлення для вантажів із низьким рівнем ризику та впровадження можливості перенаправлення митних декларацій між різними митними органами. Останнє має особливе значення в контексті створення центрів митних компетенцій.

Незважаючи на те, що завершення введення в промислову експлуатацію було заплановане на кінець березня 2025 року, офіційної публічної інформації про фактичний стан розробки системи або її пілотне впровадження наразі немає.

➔ Система по роботі з рішеннями митних органів (CDS-UA)

Як зазначено у стратегічному плані, система CDS-UA є ключовим інструментом переходу до електронного документообігу в митній сфері. Відповідно до офіційних

планів³, CDS-UA мала охоплювати щонайменше десять типів митних рішень, зокрема авторизації АЕО та окремих спрощень, дозволи на застосування спеціальних митних процедур (наприклад, тимчасове ввезення, переробка на митній території), а також авторизації митних брокерів, складів тимчасового зберігання та магазинів безмитної торгівлі.

Ця функціональність набуває особливої актуальності у зв'язку зі змінами до Митного кодексу, які набудуть чинності 20 квітня 2025 року і передбачають нові повноваження Держмитслужби щодо авторизацій. Станом на кінець березня 2025 року фактично реалізованим є лише базовий функціонал — подання заяв на статус АЕО та застосування окремих спрощень через портал «Єдине вікно для міжнародної торгівлі».

Після набрання чинності Законом № 3926-ІХ, станом на 29 квітня 2025 року, стала можливою подача заяв на отримання авторизацій митного брокера через платформу CDS-UA. Відповідно до цього ж закону та до ухвалення відповідних підзаконних актів, Державна митна служба завершує необхідне оновлення CDS-UA, щоб забезпечити можливість подачі заяв і на інші типи авторизацій. Зокрема, це стосується авторизацій, пов'язаних із гарантами та спеціальними митними процедурами, передбаченими статтею 404 Митного кодексу. Проекти форм для цих авторизацій (розробку яких здійснює Міністерство фінансів) наразі проходять міжвідомче погодження.

Водночас слід зауважити, що не всі типи авторизацій, які наразі обробляються через CDS-UA, підпадають під вимоги щодо узгодження з ЄС. Перелік авторизацій, що охоплюються вимогами ЄС, є коротшим, і з часом окремі функціональності, специфічні для національного рівня, можуть потребувати перегляду або скасування для забезпечення сумісності з Системою прийняття рішень митниць ЄС (EU Customs Decision System). Як видно на прикладі української системи «Єдине вікно» (див. нижче), існує ризик, що в процесі гармонізації з ЄС початково широкі національні системи можуть бути скорочені або реструктуризовані для відповідності вимогам acquis.

Єдине вікно для міжнародної торгівлі (ЄВМТ)

Проект «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» реалізується з 2016 року як довгострокова ініціатива. Один із етапів — підпроект 1.3.7, присвячений впровадженню та навчанню в частині інтеграції з системою Е-дозвіл усередині України та узгодження з Єдиним вікном митних органів ЄС. Відповідно до плану, реалізація цього етапу триває з 2 жовтня 2024 року і мала бути завершена до 31 березня 2025 року.

³ Державна митна служба України. Держмитслужба розпочала поетапне впровадження в дослідну експлуатацію системи по роботі з рішеннями митних органів CDS.UA. customs.gov.ua/en/news/novini/-20/post/derzhmitsluzhba-rozpochala-poetapne-vprovadzhennia-v-doslidnu-ekspluatatsiiu-sistemi-po-roboti-z-rishenniami-mitnikh-organiv-cds-ua-1812

Станом на 1 травня 2025 року система «Єдине вікно» в Україні забезпечує подачу та відстеження дозволів і сертифікатів від більш ніж десяти міністерств і відомств, а також надає широкий спектр митних електронних послуг для бізнесу та громадян. Серед них — подача заяв на отримання статусу авторизованого економічного оператора (АЕО), спрощення процедур, авторизації митного брокера, електронні наряди на завантаження, запити на обов'язкову інформацію, а також заявки на повернення авансових платежів та надмірно сплачених митних зборів.

З огляду на масштаб і функціональні можливості для користувачів, українська система «Єдине вікно» наразі перевершує Митне єдине вікно ЄС за кількома показниками. Хоча це демонструє високий потенціал цифровізації в Україні, така асиметрія створює структурний ризик: якщо вона збережеться до моменту вступу до ЄС, Україні, ймовірно, доведеться скорочувати або переналаштовувати свої національні системи для відповідності стандартам взаємодії в ЄС. Це буде парадоксальним результатом — коли інноваційний прогрес карається через необхідність пізнього узгодження — і підкреслює важливість такого процесу гармонізації, який зберігатиме національні досягнення, особливо з огляду на невизначеність строків вступу України до ЄС.

Система управління гарантіями

Система управління гарантіями вже функціонує як частина митного оформлення, однак її розширення в рамках GMS-UA залишається проблематичним. Очікуване завершення етапу впровадження та навчання — березень 2025 року, а промислова експлуатація — вересень 2025 року.

За даними Державної митної служби, у 2024 році інтерфейс GMS-UA було суттєво оновлено з метою підтримки функцій звітування, посилення форматно-логічного контролю та розширення операційних можливостей. Серед ключових удосконалень запровадження можливості використання індивідуальних гарантій для сплати митних платежів у розстрочку, вирішення питань візуалізації форм гарантій у форматі PDF, а також усунення критичних проблем, пов'язаних з автоматичним резервуванням і звільненням гарантій — зокрема в ситуаціях, коли мали місце прийняття результатів розвантаження на уповноважених об'єктах. Після набрання чинності Законом № 3926-IX та ухвалення пов'язаних підзаконних актів, Державна митна служба завершує оновлення GMS-UA для забезпечення повної відповідності оновленій правовій базі.

Проте на практиці, як і у випадку з системою CDS-UA, подальший розвиток гальмується не стільки технічними чи організаційними труднощами Держмитслужби, скільки загальними питаннями митної політики, за які відповідає Міністерство фінансів. Ключова проблема полягає в тому, що в Україні механізм гарантування досі юридично та функціонально прив'язаний до податкового боргу, який адмініструється податковими органами. Через це стягнення несплачених митних зобо-

в'язань часто переходить до фіскальної сфери, а не регулюється як окремий митний механізм, як це передбачено практикою ЄС.

Наприклад, за наявними даними, у 2024 році загальний обсяг податкового боргу, що виник через несплату митних платежів, перевищив 1 млрд грн. При цьому концепція митного боргу, що є базовим елементом Митного кодексу ЄС, фактично ігнорується в поточному підході Міністерства фінансів. Це унеможливує повноцінну імплементацію системи GMS-UA навіть за наявності технічної готовності з боку Держмитслужби.

NCTS P5/P6

Система електронного транзиту NCTS (Фаза 5) була повністю імплементована в Україні у травні 2024 року — раніше, ніж у низці держав-членів ЄС. Запуск відбувся відповідно до графіку, а її функціонування охоплює оформлення транзитних декларацій за спільною процедурою, що дозволяє Україні повноцінно брати участь у європейській транзитній системі.

Розробка та впровадження NCTS Фаза 5 здійснювалися у партнерстві зі стороннім постачальником аналогічних рішень для кількох інших країн-учасниць Конвенції про спільний транзит. Враховуючи, що NCTS є міжурядовою системою, використання перевіреної, сумісної моделі, розробленої досвідченим постачальником, значно сприяло своєчасному завершенню проєкту та приведенню його у відповідність до технічних стандартів ЄС. На додаток до Порталу трейдера, розробленого підрядником, Держмитслужба також запустила інтегровану функцію подання заявок до NCTS через своє національне Єдине вікно для міжнародної торгівлі, пропонуючи альтернативну точку доступу для декларантів.

Впровадження NCTS стало одним із найбільш успішних прикладів цифровізації митної сфери за останній рік. Станом на березень 2025 року триває розробка Фази 6, і є всі підстави вважати, що в цьому напрямку Україна зможе забезпечити подальший прогрес. Водночас більш детальна інформація про функціонал Фази 6 та її інтеграцію до національної IT-архітектури поки що публічно не представлена.

Система управління імпортом (ICS2)

Станом на березень 2025 року публічна інформація про стан реалізації, тестування чи доступність функціоналу системи відсутня. Це унеможливує оцінку прогресу, готовності інфраструктури та технічних рішень. Враховуючи віддалені строки запуску, ймовірно, що система перебуває на початкових етапах розробки. ICS2 позиціонується як компонент, що має бути сумісним із європейським MASP-C, однак інформація про фактичну інтеграцію чи координацію поки не оприлюднена.

➔ **Автоматизована система експорту (AES)**

Промислове впровадження Автоматизованої системи експорту (AES) заплановано на 3 квартал 2025 року. Станом на березень 2025 року не було оприлюднено жодної публічної інформації про те, що AES є повністю розробленим окремим модулем. Однак частковий прогрес відображений у запуску інструменту «Журнал пункту пропуску» для морських перевезень, який оцифровує замовлення на завантаження для портових операцій.

У березні 2025 року в Особистому кабінеті на порталі «Єдине вікно для міжнародної торгівлі» з'явилася функція внесення реквізитів портового оператора до доручення на навантаження. Це дозволяє останньому бачити не лише зміст доручення, а й рішення, прийняті митницею щодо нього. Найближчим часом планується також запуск API, який забезпечить інтеграцію систем портових операторів із системою митниці. Усе це свідчить про поступову цифровізацію процесів експорту, яка, хоча й не позначена як AES у вузькому сенсі, фактично відповідає поставленим завданням — зокрема рекомендаціям парламентської тимчасової слідчої комісії у 2023 році щодо модернізації процедур у морських портах.

Хоча цей інструмент демонструє функціональний прогрес, слід зазначити, що багато існуючих процедурних документів не передбачені Митним кодексом ЄС і тому несумісні з правовою базою ЄС. Це підкреслює ширшу структурну проблему: залишається надзвичайно складним впроваджувати та оцінювати сумісні з ЄС ІТ-системи в правовому та процедурному середовищі, яке ще не повністю гармонізоване із законодавством ЄС. Тим не менш, Журнал пункту пропуску був розроблений у тісній відповідності до Моделі митних даних ЄС, що відображає цілеспрямовані зусилля Держмитслужби щодо наближення своїх систем до стандартів ЄС, де це можливо. Хоча за задумом ця ініціатива не є сумісною з Митним кодексом ЄС, вона ілюструє прагнення до поступового технічного зближення навіть за відсутності повної правової інтеграції.

➔ **Binding Tariff Information (BTI)**

Модуль BTI був запущений Держмитслужбою раніше запланованого — в березні 2024 року, що вже відзначалося у попередньому Тіньовому звіті. Втім, його фактичне використання залишається обмеженим. Хоча технічна можливість подачі заяв на отримання зобов'язуючої інформації щодо класифікації товарів реалізована, статистика за період з березня 2024 по квітень 2025 року демонструє надзвичайно низький рівень використання: було оформлено лише 15 рішень BTI.

Натомість сотні рішень щодо класифікації товарів ухвалюються в рамках митного оформлення безпосередньо під час процедур, що свідчить про збереження класичного підходу, орієнтованого на транзакційний контроль.

Звичайно, сама наявність інструменту ще не гарантує, що суб'єкти господарювання подаватимуть запити на отримання рішень щодо обов'язкової тарифної інформації (ОТІ) або інтегруватимуть їх у своє митне планування. Тому з точки зору політики постає питання, чи мають Державна митна служба та Міністерство фінансів активніше відстежувати та просувати використання таких інструментів.

→ **Інтегрований митний тариф (ITMS)**

Проект ITMS наразі не супроводжується жодною публічною інформацією. Його відсутність у поточних звітах та комунікаціях Держмитслужби протягом 2024 року викликає питання як щодо стану реалізації проєкту, так і доцільності його включення до Стратегічного плану цифровізації. Враховуючи його формальну приналежність до сфери тарифної інформації, логічно було б очікувати певну інтеграцію з системою TARIC або видимі оновлення функціоналу, однак жодних ознак активності за цим напрямком наразі не зафіксовано.

→ **Підсистема реєстрації та ідентифікації економічних операторів 2 (EOR12)**

Підсистема EOR12 передбачена як оновлене рішення для реєстрації та ідентифікації економічних операторів відповідно до вимог ЄС. Її запуск у промислову експлуатацію заплановано на третій квартал 2025 року. Станом на березень 2025 року терміни реалізації ще не настали, а публічна інформація про стан її розробки або тестування наразі відсутня.

→ **Підсистема уповноважених (авторизованих) економічних операторів (АЕО)**

Промислова експлуатація підсистеми АЕО запланована на четвертий квартал 2024 року. Станом на грудень 2024 року в межах-CDS UA вже реалізовано базовий функціонал, пов'язаний з поданням заяв на отримання статусу АЕО, а також супровідними процесами: додавання всіх необхідних документів, відстеження статусу розгляду поданих заяв, оперативне реагування на запити митного органу, надання додаткових матеріалів та перегляд актуальної інформації про чинні авторизації (у т.ч. щодо окремих спрощень).

Однак залишається відкритим питання щодо цифровізації процесів моніторингу відповідності критеріям, які застосовуються до АЕО, а також до інших видів авторизацій. Ці процеси, попри доступність електронного каналу подання документів, здебільшого залишаються нерегламентованими на рівні IT-рішень і продовжують реалізовуватись у ручному режимі.

→ Система боротьби з підробкою та піратством (COPIS)

Промислова експлуатація системи COPIS, відповідно до графіка, мала бути розпочата до кінця 2024 року. Проте, станом на березень 2025 року, публічна інформація про хід реалізації цього проєкту повністю відсутня. Це не дозволяє оцінити, на якому етапі перебуває впровадження або чи було взагалі розпочато практичну роботу над цим компонентом цифровізації митниці.

При цьому, це єдиний модуль (за виключенням АСМО, яке, як вказано вище, є пріоритетом Держмитслужби), який згадується у Звіті про виконання Плану роботи Держмитслужби за 2024 рік⁴. Згідно зі Звітом, у 4-му кварталі 2024 продовжилось проведення бізнес-аналізу в частині визначення можливих механізмів інтеграції з COPIS програмно-інформаційного комплексу «Митний реєстр об'єктів права інтелектуальної власності», попри визначені Стратегічним планом терміни.

→ Єдина система керування користувачами та цифрового підпису (UUM&DS)

Згідно зі Стратегічним планом, цей проєкт належить до категорії таких, що потребують додаткового вивчення та узгодження, перш ніж буде ухвалено рішення щодо його повномасштабного впровадження. Цей проєкт мав би створити передумови єдиної централізованої системи автентифікації, авторизації та керування доступом до цифрових сервісів митниці.

Незважаючи на терміни, заплановані на жовтень 2023 року, станом на березень 2025 року жодної публічної інформації про плани щодо запуску чи поточне функціонування UUM&DS не оприлюднено. Це ускладнює оцінку ступеня її готовності чи інтеграції з іншими цифровими системами митниці, попри її важливу роль у забезпеченні безпечного і контрольованого доступу до електронних сервісів.

Водночас прогрес у інтеграції митних систем України з платформами ЄС, такими як UUM&DS, тісно пов'язаний із поточними зусиллями щодо розвитку цифрової інфраструктури під керівництвом Міністерства цифрової трансформації. Це включає визнання ЄС українських електронних довірчих послуг, зокрема цифрових підписів і центрів сертифікації, юридично еквівалентними тим, що використовуються в ЄС.

→ Висновки

Аналіз виконання проєктів Стратегічного плану цифровізації Держмитслужби свідчить, що ключовим бар'єром є не стільки технічна або організаційна неспроможність Держмитслужби реалізовувати ІТ-рішення. Навпаки — в окремих випадках

⁴ Державна митна служба України. Звіт про виконання Плану роботи Держмитслужби за 2024 рік. customs.gov.ua/en/plani-ta-zviti-roboti

реалізація відбувається навіть із випередженням графіку, а деякі рішення демонструють високий рівень відповідності європейським технічним вимогам.

Натомість суттєве уповільнення темпів цифровізації спостерігається там, де проекти потребують активної участі Міністерства фінансів — зокрема в частині формування політик, правового регулювання чи ухвалення підзаконних актів. На цьому тлі ідея про передачу Мінфіну повноважень не лише щодо політики, а й адміністрування цифровізації митниці (зокрема, озвучувана Міністерством фінансів передача розробки та адміністрування відомчих митних баз даних) виглядає контрпродуктивною. За відсутності в міністерства інституційної спроможності усунути наявні бар'єри в регулюванні, така централізація не тільки усуває наявні проблеми, а створює нові.

Крім того, як і зазначалося у попередньому Тіньовому звіті, регулярний перегляд і оновлення Стратегічного плану є не просто бажаним, а необхідним. Розбіжності між запланованими та фактичними заходами, відсутність синхронізації з іншими цифровими ініціативами, а також виникнення нових завдань (наприклад, створення системи кадрового менеджменту, ІТ-рішень для аудиту чи справ про порушення митних правил) мають враховуватись шляхом інтеграції таких компонентів до оновленого Плану.

2.1.2. Аналітика щодо приділення достатнього фінансового та людського ресурсу для ефективної імплементації положень Стратегічного плану

Реалізація сучасних цифрових сервісів у митній сфері безпосередньо залежить від здатності держави конкурувати за таланти та фінансування з приватним сектором. Поточний стан справ свідчить про системний дефіцит як фінансових, так і кадрових ресурсів, необхідних для запуску, підтримки та розвитку складних ІТ-проектів у сфері митного адміністрування.

Найгостріше проблема проявляється на рівні людського капіталу. Станом на 2025 рік медіанна зарплата junior-програміста на ринку становить близько \$935, а зарплата middle-спеціаліста — \$2500. Зарплати senior-розробників перевищують \$4700, а для техлідів і системних архітекторів досягають \$5000 - \$6000. У таких умовах, державна служба, де навіть на керівних ІТ-позиціях винагорода не суттєво перевищує \$2000, апріорі не є конкурентоспроможною. Це робить неможливим системне формування внутрішніх команд високого рівня, здатних швидко та якісно реалізовувати проекти складності рівня CDS-UA, NCTS або GMS-UA.

Крім того, брак ресурсів впливає не лише на технічну розробку, але й на всі допоміжні етапи — від підготовки технічних завдань до навчання персоналу й підтримки користувачів. Часто ключові функції виконуються інспекторами, які змушені поєднувати проектну діяльність із щоденними обов'язками. Це призводить до фрагментарної реалізації, втрати контексту та низької адаптивності рішень.

На фінансовому рівні ситуація ускладнюється відсутністю спеціалізованої бюджетної програми цифровізації. Видатки часто розпорошені між загальними адміністративними витратами або покриваються коштом міжнародної допомоги. Відсутність прозорого планування й прогнозування створює залежність від донорських циклів і унеможлиблює багаторічне планування складних технічних переходів.

За умов обмеженого бюджетного фінансування, розширення внутрішньої команди розробників також не відбулося. До того, наявний кадровий ресурс опинився під додатковим ризиком у зв'язку з мобілізаційною політикою. Відомо, що щонайменше один фахівець з команди розробників митного ПО був мобілізований. В умовах, коли кваліфіковані ІТ-кадри у сфері держслужби обчислюються одиницями, а не сотнями, доцільність такого рішення виглядає сумнівною як з погляду обороноздатності, так і з позиції цифрової безпеки країни.

У зв'язку з цим, забезпечення цифрової трансформації митниці потребує стратегічного перегляду підходів до фінансування та управління людськими ресурсами. Зокрема:

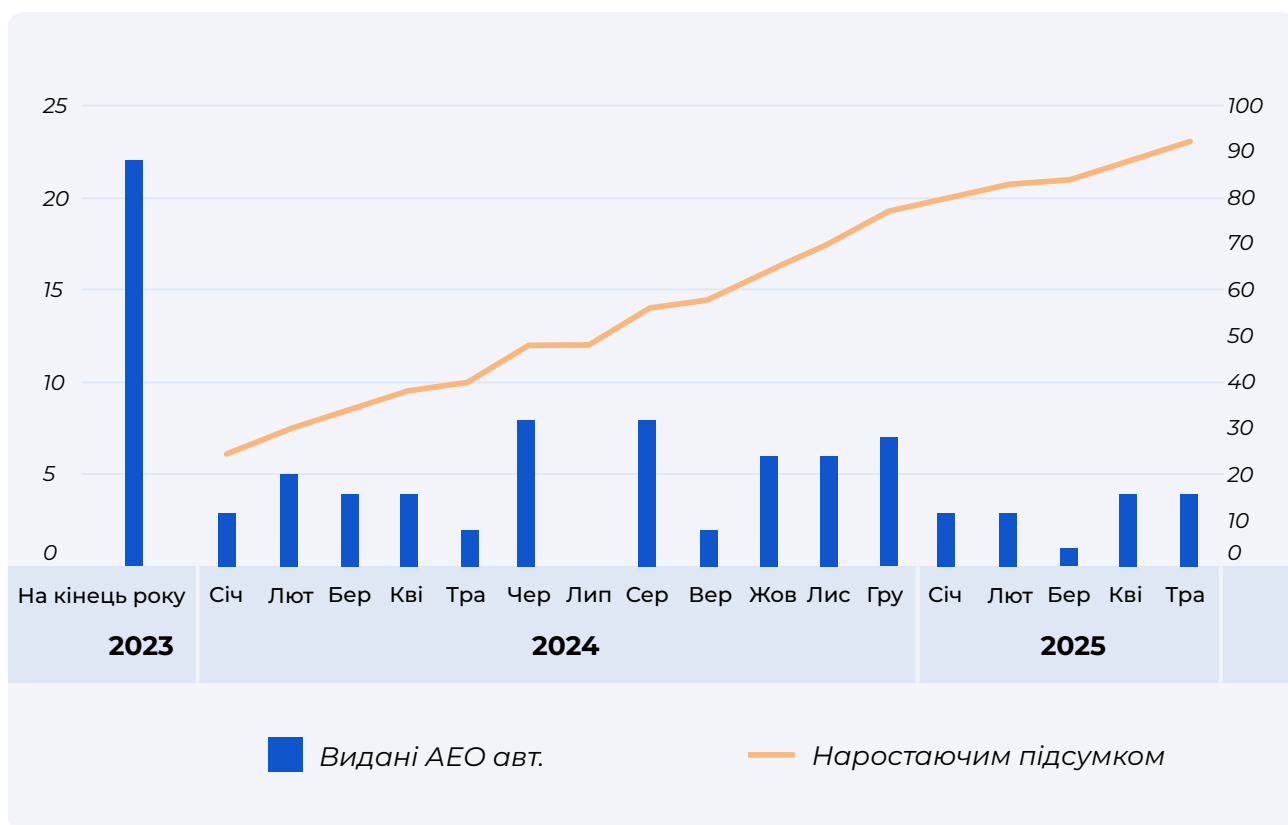
- формування функціональної вертикалі ІТ-напрямку із високопрофесійним кадровим ядром і ринковими умовами оплати;
- запуск спеціального фонду або бюджетної програми цифровізації, захищеної від секвестрів;
- перехід до моделей проєктного управління зі створенням гнучких внутрішніх команд;
- залучення фахівців з ринку на умовах гнучких контрактів з державною гарантією продовження проєктів у разі зміни політичного керівництва;
- забезпечення того, щоб усі новостворені та існуючі ІТ-системи супроводжувалися актуальною технічною документацією, чітко визначеними резервними процедурами та угодами про рівень надання послуг (SLA). Це є необхідним для забезпечення безперебійної роботи бізнесу, поліпшення обслуговування систем та зменшення операційних ризиків, пов'язаних із плинністю кадрів або надзвичайними ситуаціями.

Відсутність цих кроків означатиме, що навіть найкращі за змістом стратегії цифровізації залишатимуться на папері. Технологічна трансформація починається з людей і базується на стабільному ресурсному фундаменті.

2.2. Розширення застосування спільного транзиту, АЕО, впровадження NCTS

2.2.1. Оцінка впровадження статусу АЕО в Україні та порівняння з темпами впровадження АЕО в країнах ЄС

Станом на червень 2025 року кількість підприємств, які отримали статус АЕО в Україні, досягла 92. При цьому лише незначна їх частка (відповідно до Реєстру АЕО — лише три) володіють сертифікатом типу АЕО-Б, що є ключовою умовою для початку переговорів з ЄС щодо взаємного визнання статусу АЕО. Для офіційного початку таких переговорів Україна повинна продемонструвати достатню кількість авторизацій АЕО-S, аби забезпечити можливість змістовної оцінки зрілості, узгодженості та надійності системи на практиці.



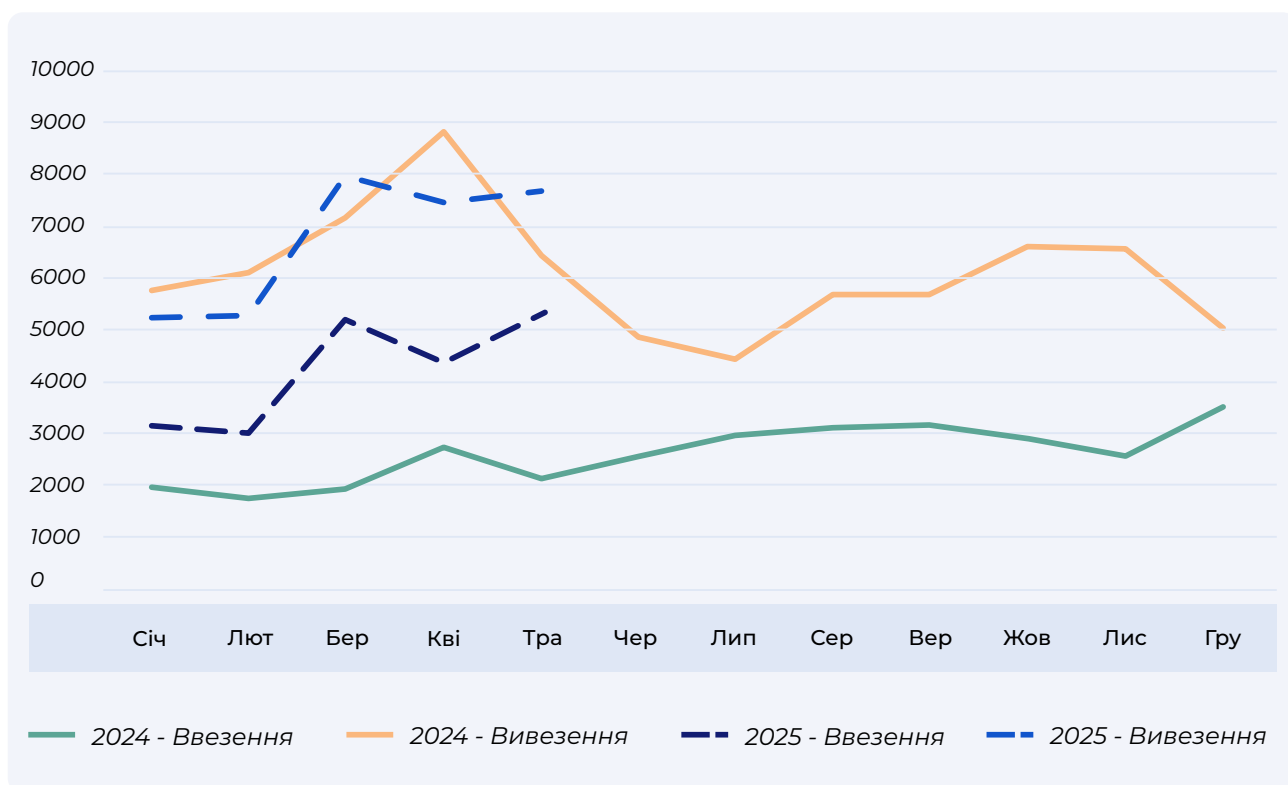
Графік 2.2.1. Динаміка видачі АЕО авторизацій (кінець 2023 — травень 2025 року)

При цьому, темпи приросту кількості АЕО впродовж останніх місяців залишаються сталими: у середньому від чотирьох до шести нових статусів авторизується що -

місячно. Згідно з порівняльними оцінками⁵, цей рівень динаміки відповідає відносно меншим за розміром та населенням⁶, чи навіть кількості підприємств країнам ЄС, зокрема Данії, Ірландії чи Словенії. Натомість у державах, співмірних або, в деяких випадках, навіть менших за територією або чисельністю населення — таких як Польща, Угорщина, Нідерланди, Італія, Франція чи Іспанія — інститут АЕО розвивався значно швидше, що створює основу для обережної критичної оцінки темпів української імплементації цього інструменту.

2.2.2. Аналіз переходу України від Фази 4 до Фази 5 NCTS, включаючи аналітичні та статистичні тенденції у застосуванні NCTS та підготовку до впровадження Фази 6 NCTS

Україна завершила перехід до Фази 5 системи NCTS у другому кварталі 2024 року, що стало вагомим етапом у її інтеграції до митної екосистеми ЄС. Причому цей перехід відбувся раніше, ніж у деяких державах-членах Союзу, що свідчить про технічну готовність і організаційну спроможність Держмитслужби.



Графік 2.2.2. Порівняння динаміки здійснення транзитних операцій впродовж 2024 і 2025 років

⁵ Державна митна служба України. Український бізнес демонструє темпи залучення до програми АЕО, що відповідають більшості країн Європи. customs.gov.ua/en/news/aeo-59/post/ukrayinskii-biznes-demonstruie-tempi-zaluchennia-do-programi-aeo-shcho-vidpovidaiut-bilshosti-krayin-ievropi-1509

⁶ Територію та населення обрано як ознаки економічного потенціалу, оскільки зіставлення реальної економіки України з економіками країн, які десятиліттями є членами ЄС, було б нерелевантним.

Протягом 2024 року та в перші місяці 2025 року використання NCTS в Україні демонструє чітку тенденцію до зростання внутрішніх транзитних переміщень. Кількість вхідних декларацій стабільно зростала протягом 2024 року — з менш ніж 2 000 у січні до майже 3 500 у грудні. Це зростання продовжилося у 2025 році: лише за перші чотири місяці було подано понад 15 700 вхідних декларацій, що вже перевищує половину річного обсягу 2024 року. Водночас це зростання слід тлумачити в контексті. Одним з основних обмежень, що можуть виходити за межі контролю української влади, є небажання іноземних трейдерів та логістичних операторів надавати фінансові гарантії для покриття транзитних переміщень в Україну, що обмежує потенціал масштабування спільної транзитної процедури.

Натомість використання NCTS для експорту — тобто українськими експортерами — зростало помірнішими темпами. Хоча обсяги залишались високими (зазвичай у межах від 5 000 до 8 000 декларацій на місяць), динаміка була відносно стабільною. У цьому контексті важливо врахувати, що обсяги експорту в перші чотири місяці 2025 року були нижчими порівняно з аналогічним періодом 2024 року, що частково може пояснювати відсутність видимого зростання кількості експортних декларацій у системі NCTS. Водночас стримане зростання експорту в межах NCTS залишається в зоні відповідальності українських інституцій. Оскільки правова та технічна база вже створена, було б доцільно, аби Держмитслужба та інші відповідальні органи продовжували моніторинг динаміки використання системи та здійснили цільовий аналіз для виявлення можливих вузьких місць — процедурних, інформаційних чи операційних — що стримують ширше впровадження серед українських експортерів.

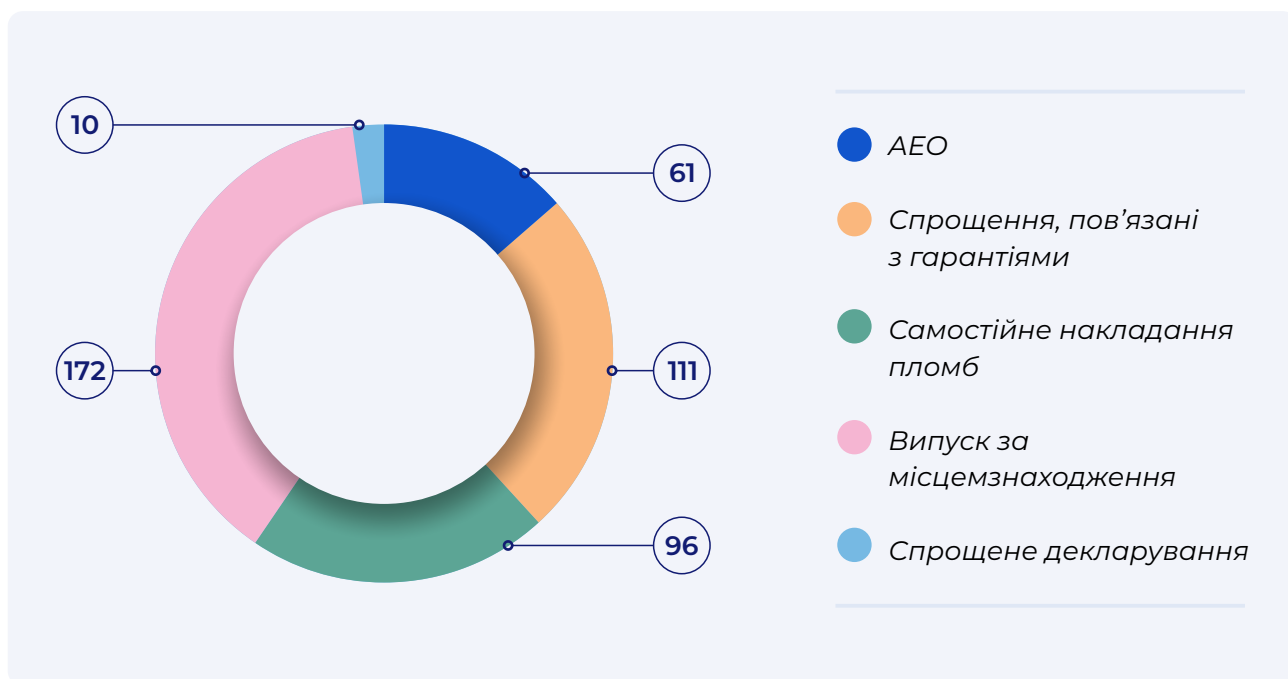
2.2.3. Аналіз ефекту відмови від національних спрощень в Україні на користь застосування процедури спільного транзиту

У цьому підрозділі важливо передусім уточнити характер процедур, які у публічній дискусії часто називаються “національними спрощеннями” — зокрема, йдеться про:

- оформлення імпорتنих декларацій типу ЕА, які надавали можливість випуску в обіг товарів без пред’явлення їх митним органам;
- та можливість експорту без пред’явлення таких товарів спочатку на приватному терміналі митним органам.

Таке визначення хоч і стало зручним ярликом, не відображає їх реального юридичного статусу. Формально ці механізми ніколи не були частиною нормативно закріпленого переліку спрощень, передбачених Митним кодексом. Їх застосування залежало виключно від розсуду митного органу, базувалося на ризик-орієнтованому підході та не створювало для підприємства жодного гарантованого права на їх використання. Вони не підлягали процедурі оскарження, не були предметом запиту на авторизацію, і, відповідно, не могли бути об’єктом передбачуваного чи контрольованого застосування зі сторони суб’єкта, на відміну від спрощень.

Це уточнення має принципове значення для подальшої логіки аналізу. Воно дозволяє пояснити, чому розрахунок законодавця та Міністерства фінансів, що через усунення цих механізмів та фактичне посилення регуляцій бізнес буде масово переходити до формальних інструментів митних спрощень, зокрема АЕО, не виправдався. Саме в цьому контексті варто оцінювати динаміку подальшого інтересу бізнесу до формалізованих процедур — таких як АЕО чи окремі види спрощень, і, відповідно, ефект скасування зазначених підходів.



Діаграма 2.2.1. Порівняльна характеристика виданих за 2024 рік авторизацій

У короткостроковій перспективі скасування цих підходів дало помітний поштовх до збільшення кількості звернень за статусом АЕО. Проте починаючи вже з початку 2024 року, темпи авторизації АЕО перестали зростати, і вийшли на плато. Натомість більш стійке зростання демонструють звернення за окремими спрощеннями, насамперед — випуск за місцезнаходженням, а також самостійне накладення пломб. Це свідчить про те, що бізнес шукає інструменти, які дозволяють частково компенсувати втрату попередніх переваг, не проходячи повну процедуру сертифікації АЕО.

Статистика динаміки авторизацій вкотре підтверджує тезу, що АЕО залишається інструментом із обмеженою привабливістю. У попередньому звіті вже наголошувалося на важливості надання нових, практичних переваг для авторизованих підприємств — зокрема, таких як пріоритет в електронній черзі на кордоні або запровадження механізмів бронювання ключового персоналу. Варто зазначити, що в рамках експериментального проєкту з початку 2025 року пріоритет в електронній черзі реалізовано (майже через 5 років після того, як така перевага з'явилась в

Митному кодексі), але очікуваного поштовху до зростання інтересу до статусу АЕО це поки що не дало.

Ще одним ймовірним поясненням відносно низького рівня отримання статусу АЕО-С порівняно з індивідуальними авторизаціями на спрощення є суворіші вимоги до фінансової платоспроможності, які застосовуються до заявників на отримання статусу АЕО — вимоги, що систематично не оцінюються для більшості спрощень поза контекстом зменшення або скасування гарантії. З огляду на часті зміни критеріїв оцінки фінансової платоспроможності з моменту запуску програми АЕО, можна стверджувати, що саме ці вимоги стали одним із основних чинників, які обмежують ширше впровадження статусу АЕО серед українських підприємств. Ці критерії можуть також відштовхувати добросовісні компанії від спроб отримати статус АЕО.

Ця ситуація, як і у випадку з цифровізацією, свідчить про глибшу проблему — підходи Міністерства фінансів до імплементації євроінтеграційних реформ часто мають надмірно формалізований і буквальний характер. Замість того щоб розглядати наближення до *acquis* ЄС як шанс для переосмислення й осучаснення митної політики, міністерство обмежується поверхневим перенесенням норм — іноді без достатньої інтеграції з українським правовим середовищем та бізнес-реаліями.

На перший погляд це може здатися суперечливим щодо попередніх рекомендацій повного відтворення Митного кодексу Союзу (МКС). Насправді логіка є доповнювальною. Повне відтворення пропонувалося не тому, що це ідеально, а тому, що це неминуче: після вступу України до ЄС МКС буде застосовуватися безпосередньо і повністю, не залишаючи місця для вибіркового впровадження. Тому раннє відтворення — це прагматичний спосіб полегшити перехід і уникнути руйнівного інституційного шоку. Водночас це потрібно збалансувати з геополітичною реалістичністю. Немає обов'язкової гарантії, що Україна вступить до ЄС до 2030 року. Як показує досвід Північної Македонії, переговори про вступ можуть затягуватися роками — навіть десятиліттями — через політичні суперечки, які зовсім не пов'язані з технічною готовністю. Сигнали можливих вето чи блокувань вже існують щодо України. У цьому контексті буквальне впровадження митного законодавства ЄС — без урахування потреб національного бізнесу чи стимулювальних механізмів — ризикує закріпити Україну у моделі з високими витратами та низькою вигодою без гарантованої перспективи членства.

Також варто зазначити, що хоча МКС встановлює гармонізовану основу для митних процедур, він залишає багато деталей впровадження на розсуд держав-членів і не забороняє впровадження додаткових стимулів або механізмів полегшення, особливо коли такі заходи виходять за межі суворого застосування митного законодавства ЄС і регулюються національним правом. У цьому просторі Україна має можливість мислити творчо і виходити за межі мінімальної гармонізації, за умови, що такі заходи не суперечать основним зобов'язанням за законодавством ЄС.

Так, інститут АЕО замість того, щоб стати дієвим інструментом підтримки надійного бізнесу та джерелом операційної вигоди, запроваджується у вигляді громіздкої конструкції з об'ємними анкетами, складними критеріями і процедурами, калькованими з практики розвинутих економік ЄС, часто без урахування реалій українського середовища.

Такий підхід демонструє брак стратегічного мислення: замість того щоб адаптувати інструменти під потреби українського бізнесу, їх реалізують із фокусом насамперед на формальну відповідність вимогам європейського права, а не на створення справді ефективного та вигідного для бізнесу інструменту, який був би органічно вбудований у національний контекст. Це не лише знижує ефективність запроваджених інструментів, а й підриває довіру до євроінтеграції як такої — особливо в очах малого та середнього бізнесу для якого бюрократичні бар'єри мають визначальне значення.

У цьому ж контексті варто розглядати і впровадження положень закону № [3926-IX](#), які зобов'язують низку підприємств — зокрема тих, що здійснюють переробку на митній території або надають послуги як митні брокери чи оператори складів — проходити процедури, ідентичні за змістом до оцінки відповідності критеріям АЕО. Такий підхід майже напевно сприятиме зростанню кількості формальних авторизацій, проте це зростання буде наслідком не збільшення довіри чи прозорості, а необхідності відповідати новим, обов'язковим умовам для продовження вже наявної діяльності.

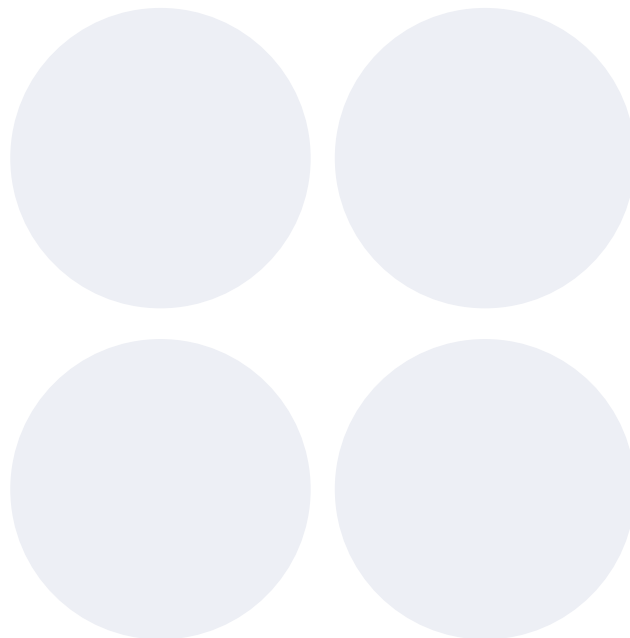
Хоча частина підприємств може звернутись за повним статусом АЕО, але така логіка дій створює ризик статистичного спотворення загальної картини розвитку інституту АЕО в Україні: цифри можуть рости, але за відсутності реального попиту чи внутрішньої мотивації бізнесу. У поєднанні з формалізованим підходом до імплементації, описаним вище, це посилює сумніви щодо того, чи бачить Мінфін у цих реформах інструменти зміни, чи виключно обов'язковий чеклист для виконання зовнішніх вимог.

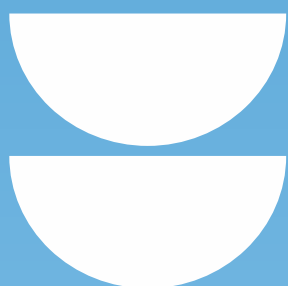
Окремої уваги заслуговують наслідки укладення угоди про взаємне визнання статусу АЕО між Україною та ЄС. У нинішніх умовах — коли загальна кількість українських АЕО залишається невеликою, а темпи її зростання не демонструють висхідної динаміки — така угода, у разі підписання найближчим часом, матиме суттєво більшу цінність саме для Європейського Союзу.

Ймовірно, більшість органічних кандидатів на отримання статусу АЕО в Україні — це дочірні структури великих транснаціональних компаній, які вже мають відповідні сертифікати в країнах ЄС. Після підписання угоди про взаємне визнання, а надалі — у разі набуття Україною повноправного членства в ЄС — ці компанії цілком логічно можуть відмовитися від необхідності проходити процедуру здобуття АЕО на

українському рівні, очікуючи членства. Це, своєю чергою, може пригальмувати подальший органічний розвиток інституту АЕО в Україні.

Можливий потенційний негативний вплив і на український бізнес. За умови збереження чинної політики Мінфіну, яка замість реальних стимулів часто пропонує жорсткі регуляторні вимоги, підприємства можуть дійти висновку, що вигідніше оформлювати митні процедури в країнах ЄС, де умови більш передбачувані, час для митних формальностей коротший, а вартість – контрольована.





**РОЗДІЛ III.
ПРАКТИЧНА
ДІЯЛЬНІСТЬ:
ДМС ЯК СУЧАСНА,
ЕФЕКТИВНА, ПРОЗОРА
ТА ВІЛЬНА ВІД КОРУПЦІЇ
УСТАНОВА**



3.1. Держмитслужба як ефективний розпорядник бюджетних коштів

Державна митна служба України (далі — ДМС) — центральний орган виконавчої влади, яка реалізує державну митну політику, а її діяльність координує КМУ через Міністерство фінансів. Втім така модель функціонування ДМС встановлена відносно нещодавно, до 2018 року митниця неодноразово змінювала своє місце та підпорядкування у структурі ЦОБВ. Зокрема деякий час перебувала у складі Міністерства доходів та зборів, об'єднана разом із податковою службою. На сьогодні ДМС — окрема юридична особа та розпорядник бюджетних коштів, за своєю структурою умовно має три рівні: центральний апарат, територіальні підрозділи та митні пости.

Загалом митна система України складається із 26 митниць, кожна з яких має свої митні пости, а також включає Департамент спеціалізованої підготовки та кіно-логічного забезпечення та Спеціалізовану лабораторію з питань експертизи та досліджень ДМС⁷.

Фінансування всіх органів та підрозділів митниці здійснюється централізовано з Державного бюджету України відповідно до бюджетних програм ДМС.

Таблиця 3.1.1. Бюджет ДМС у 2023–2025 роках

	2023	2024	2025
Кількість бюджетних програм	2	3	2
Бюджет ДМС (млрд грн)	5,6	6,7	8,6
Бюджет ДМС (млн євро)*	143,3	160,9	197

* за офіційним курсом НБУ станом на січень відповідного року

У 2024 році поряд із бюджетними програмами загального керівництва та розбудови прикордонної дорожньої інфраструктури, ДМС реалізувала також програму, спрямовану на облаштування пунктів пропуску залізничного сполучення. З огляду на загальний бюджет програми у 233 тис. грн, припускаємо, що йдеться лише про

⁷ М. М. Разумей, Д. О. Кухтін. Структура митної системи України в контексті європейської практики управління митними ризиками. customs-admin.umsf.in.ua/archive/2024/1/9.pdf

розробку ПКД та створення умов для облаштування⁸. У 2025 році відповідна програма відсутня.

З таблиці вище можна прослідкувати щорічне збільшення загального бюджету ДМС, навіть попри зменшення кількості програм у 2025 році, втім варто детально розглянути зміст та фінансові потреби інституції.

Окрім цього ДМС має також бюджетну програму, метою якої є покращення інфраструктури Держмитслужби для розвитку транскордонного співробітництва з сусідніми державами та країнами ЄС. Ця програма повністю фінансується зі спеціального фонду ДБ, оскільки реалізація відбувається в межах інвестиційного проєкту, погодженого між Польщею та Україною. Згідно з умовами угоди, Україна отримує позику від Уряду Республіки Польща в розмірі до 100 млн євро на розбудову прикордонної дорожньої інфраструктури та облаштування пунктів пропуску українсько-польського кордону⁹.

Бюджетною програмою передбачені роботи з облаштування та оснащення 4 пунктів пропуску на українсько-польському кордоні — «Краківець», «Рава-Руська», «Шегині» та «Ягодин». Попри те, що відповідний кредитний договір ратифікований у 2016 році, фактично рівень реалізації проєкту станом на початок 2025 року становить 0,8%. Відповідно низьким залишається рівень вибірки коштів за цією бюджетною програмою (0,21% у 2023 році та 36,5% у 2024), а також рівень виконання показників результативності БП. Фактично станом на кінець 2024 року завершені підготовчі роботи та розробка проєктно-кошторисної документації, безпосередньо реконструкція пунктів не розпочалась.

Водночас у структурі бюджету Державної митної служби найбільшу частку займає програма — Загальне керівництво та управління у сфері митної політики в межах відповідної програми — 3506010. Бюджет цієї програми становить понад 88% загального бюджету ДМС на 2025 рік. Видатки за нею фактично є адміністративними витратами, що забезпечують діяльність центрального апарату, територіальних відділень, митних постів тощо. За цією програмою понад 99% видатків здійснюється коштами загального фонду ДБ і в середньому 0,2% — спеціального фонду. Впродовж 2023-2025 видатки за цією програмою збільшувались разом зі збільшенням загального бюджету ДМС.

Так у 2024 році приріст фінансування за програмою відносно минулого року склав 59,8% у 2024 році та 21,4% у 2025. Стрімке зростання фінансування у 2024 році може бути обумовлено збільшенням активностей митниці, зокрема на відміну від відповідної бюджетної програми у 2023 та 2025 роках, у 2024 році передбачені видатки на скануючі системи стаціонарного типу для огляду багажу та поштових відправлень,

⁸ Паспорт БП 3506100 на 2024 рік.

⁹ Верховна Рада України. Договір між Урядом України та Урядом Республіки Польща про надання кредиту на умовах пов'язаної допомоги. zakon.rada.gov.ua/laws/show/616_196#Text

програмно-апаратного комплексу за архітектурою блейд-серверів та комплексу програмно-керованої платформи криптографічного захисту інформації, а також спеціального обладнання для проведення експертиз. Відтак впродовж року з цієї програми, окрім традиційних адміністративних видатків, відбувалось також оснащення митниці необхідним обладнанням.

Щодо результативних показників діяльності митниці, які ілюструють безпосередньо адміністративне функціонування, то впродовж 2023-2025 років також можна прослідкувати прогрес. Хоча кількість персоналу у 2023 році, попри очікування, скоротилась, показники, які характеризують ефективність роботи — зросли. Для прикладу, один із ключових результативних показників — обсяг надходжень до дохідної частини Державного бюджету України, що контролюється ДМС у 2025 році очікується майже на 60% більшим ніж у 2023 році.

Таблиця 3.1.2. Планові результативні показники виконання бюджетної програми керівництва та управління у сфері митної політики 2023–2025 роки

Показник	Кількість у 2025 році	Приріст відносно 2023 (%)
Обсяг надходжень до Державного бюджету, що контролюється ДМС	768,2 млрд грн	57,7
<i>з розрахунку на 1 працівника</i>	<i>151,6 млн грн</i>	<i>303,4</i>
Кількість оформлених митних декларацій	4,3 млн од.	12,9
<i>з розрахунку на 1 працівника</i>	<i>849 од.</i>	<i>33,9</i>
Кількість транспортних засобів, що пропущено через митний кордон	9,2 млн од.	17,1
<i>з розрахунку на 1 працівника</i>	<i>1816 од.</i>	<i>38,7</i>

Відтак можна відмітити ріст навантаження на працівників ДМС, оскільки очікується також збільшення кількості оформлених декларацій та пропущених через кордон транспортних засобів, водночас кількість персоналу (зокрема і на митних постах) залишається незмінною. Зокрема від очікуваної кількості співробітників — 11278 у 2023 році станом на кінець 2024 фактично працювали 9818.

У поясненні показника серед іншого визначається фактор призупинення трудових відносин з окремими працівниками, водночас 8,3% посад залишаються вакантними, що ускладнює аналіз формування цього показника в паспорті бюджетної програми.

Очікується зростання і показників якості роботи митниці. Зокрема має продовжуватись тенденція до зниження середнього часу, витраченого на митне оформлення товарів:

- для товарів, щодо яких автоматизованою системою управління ризиками (далі — АСУР) не генерувався перелік митних формальностей у митному режимі імпорту до 77 хвилин;
- для товарів, щодо яких АСУР не генерувався перелік митних формальностей у митному режимі експорту до 39 хвилин;
- товарів, щодо яких АСУР не генерувався перелік митних формальностей у митному режимі транзиту до 22 хвилин.

Водночас фактичний час, витрачений на митне оформлення, та плановий показник можуть суттєво різнитися. Для прикладу розглянемо плановий і фактичний показники за підсумками 2023-2024 років:

Таблиця 3.1.3. Плановий та фактичний час виконання певних митних процедур (2023–2024, хв)

Митний режим	2023		2024	
	План (хв)	Факт (хв)	План (хв)	Факт (хв)
імпорт	85	93	81	93
експорт	43	52	41	66
транзит	27	43	24	41

*наведено за даними Держмитслужби: показники якості за КПКВК 3506010

Окремо варто зазначити питання вимірювання середнього часу митного оформлення, оскільки наявні дані створюють заплутану й іноді суперечливу картину.

Показник, який зазвичай наводиться в офіційній звітності — середній час оформлення декларацій, що не підлягають контролю на основі ризиків — не виглядає репрезентативним для всієї митної системи. Наприклад, під час імпорتنих процедур контроль на основі ризиків спрацьовує більш ніж у третині випадків, і цілком логічно припустити, що час оформлення таких декларацій суттєво відрізняється від часу без ризик-інтервенцій.

Це припущення підтверджується розбіжностями, виявленими в різних джерелах даних. Згідно з «Митним дайджестом», якщо включити декларації, що були відхилені або підлягали ризиковим перевіркам, середній час митного оформлення зростає у 1,5 раза порівняно з “очищеною” цифрою, наведеною в офіційних програмних показниках. Крім того, згідно з опитуваннями бізнес-спільноти, середній час митного оформлення оцінюється на рівні до 6,5 годин, при медіанному значенні близько 3,5 години. Незважаючи на методологічні відмінності, такі оцінки відображають реальний досвід бізнесу і не повинні ігноруватися.

Ці розбіжності підкреслюють, що якщо середній час оформлення розглядається як показник ефективності чи результативності митниці, він має ґрунтуватися на прозорій і надійній методології, яка охоплює повний спектр сценаріїв оформлення, зокрема й ті, що включають ризикові перевірки. Наразі Держмитслужба не надала проєктній команді достатньо дезагрегованих даних або методологічних пояснень для підтвердження своїх показників.

Згідно з фактичними результативними показниками бюджетної програми час, який витрачається на митне оформлення, більший на 9–62% від часу, який планувалось витратити на нього (**детальний розподіл в таблиці вище**). В обґрунтуванні такого відхилення у 2023 визначається посилання на ч. 1. ст. 255 Митного кодексу України, де зазначено, що максимальний час митного оформлення може становити 4 години.

Водночас враховуючи тенденцію до поступового скорочення часу на ці операції, а також складнощі, які створюють затримки на митниці для бізнесу, доцільно переглянути формулювання відповідної статті. Натомість у 2024 році показник часу, в середньому витрачений на митне оформлення, залишається високим, подекуди (для експорту) перевищує значення попереднього року.

Окрім впливу факторів воєнного стану: зміна логістики, повітряні тривоги та перебої в електропостачанні, ДМС акцентує також на тому, що з кінця 2023 року змінились правила митного оформлення товарів¹⁰. Для експорту та транзиту — пломбування товарів, для імпорту — обов'язковість пред'явлення товарів митному органу¹¹.

¹⁰ Закон України від 13.07.2023 №3229-IX «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо використання митних декларацій та електронної транзитної системи, передбачених Конвенцією про процедуру спільного транзиту, для здійснення транзиту на умовах цього Кодексу» та з 07.11.2023 набули чинності зміни до Митного кодексу України, внесені Законом України від 02.10.2019 № 141-IX.

¹¹ Крім підприємств, що отримали авторизацію на застосування відповідних спрощень, що не є стандартною процедурою в ЄС.

Відповідно фізичне доставлення вантажів до митного органу в усіх трьох випадках вплинуло на подовження процедури оформлення.

В середньому впродовж 2023-2025 років бюджетна програма з керівництва та управління містила 36 показників результативності. Більшість із них наприкінці року залишаються недовиконаними, а окремі — перевиконаними. Така тенденція зберігалась в обидва досліджувані роки.

Втім, враховуючи широкий спектр встановлених показників результативності бюджетної програми, варто звернути увагу на те, що не всі з них можуть ілюструвати ефективність використання бюджетних коштів за програмою. Відтак доцільно розглянути зменшення кількості показників за програмою на користь тих, які є найбільш показовими для діяльності митниці, а також їх детального планування.

Структура видатків Державної митної служби умовно складається з видатків апарату та відокремлених підрозділів (регіональних митниць), які є розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня. Кожна з митниць веде власну звітність, самостійно проводить закупівлі, а також забезпечує надходження до спеціального фонду бюджету.

Розмір бюджету митниць різний та залежить від низки факторів. Розглянемо обсяг коштів, затверджений для фінансування із загального фонду ДБ за програмою «Керівництво та управління» у 2024 році.

Таблиця 3.1.4. Затверджені видатки за програмою «Керівництво та управління» у 2024 році

Підрозділ	Затверджено за заг.ф. 3506010 (млн грн)	Частка бюджету за заг.ф. 3506010 (%)
Івано-Франківська митниця	79,69	1,27
Вінницька митниця	191,23	3,05
Волинська митниця	394,77	6,29
Дніпровська митниця	180,13	2,87
Донецька митниця	13,89	0,22
Житомирська митниця	126,21	2,01
Закарпатська митниця	573,24	9,13
Запорізька митниця	112,45	1,79
Київська митниця	605,40	9,64
Кропивницька митниця	59,37	0,95
Луганська митниця	13,00	0,21
Львівська митниця	688,02	10,96
Миколаївська митниця	69,35	1,10

Митниця в Херсонській області, Автономній Республіці Крим і м. Севастополі	32,00	0,51
Одеська митниця	670,97	10,68
Полтавська митниця	91,25	1,45
Рівненська митниця	113,33	1,80
Сумська митниця	150,32	2,39
Тернопільська митниця	72,02	1,15
Харківська митниця	190,07	3,03
Хмельницька митниця	75,05	1,20
Черкаська митниця	65,30	1,04
Чернівецька митниця	361,61	5,76
Чернігівська митниця	128,28	2,04
Енергетична митниця	137,79	2,19
Координаційно-моніторингова митниця	113,16	1,80
Спеціалізована лабораторія з питань експертизи та досліджень Держмитслужби*	–	–
Департамент спеціалізованої підготовки та кінологічного забезпечення Держмитслужби	36,47	0,58
Апарат	751,33	11,96

* відсутні дані

Найбільший обсяг коштів затверджений для апарату — 751 млн грн. В цілому 50% цієї бюджетної програми складають видатки, затверджені на апарат та 4 митниці — Львівську, Одеську, Київську та Закарпатську.

Водночас в частині наповнення та використання коштів спеціального фонду лідирують три митниці:

- Львівська (6,7 млн грн¹²);
- Закарпатська - 2,4 млн грн;
- Чернівецька - 1,1 млн грн.

Для решти митниць розраховане середнє становить 144 тис. грн.¹³ надходжень в спецфонд.

¹² Львівська митниця також має у спецфонді затверджені 3,4 млн грн за рахунок Субвенції з місцевого бюджету державному бюджету на виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку регіонів. Це єдина митниця, де у 2024 році зафіксовано таку складову спецфонду.

¹³ Без урахування даних про апарат ДМС.

Основним джерелом наповнення спеціального фонду митниць впродовж року були надходження від послуг, наданих, згідно з основною діяльністю.



Діаграма 3.1.1. Формування спецфонду митниць у 2024 році, млн грн

Митниці мають структуру видатків, схожу з більшістю українських бюджетних установ — лівова частина це поточні видатки: заробітна плата, комунальні послуги тощо. Для апарату ДМС співвідношення поточних та капітальних видатків становить 82% на 17%, територіальних підрозділах частіше за все капітальні видатки за цією програмою відсутні взагалі. Водночас капітальні видатки покриваються також зі спеціального фонду бюджету, який в апараті формується в усі можливі способи: надходження від послуг, додаткової господарської діяльності, від оренди, благодійних внесків, грантів тощо.

Попри те, що згідно з українським законодавством, власні надходження бюджетних установ є компонентом їх бюджету та мають чітко визначені цільові призначення для використання, вони можуть покращити фінансову стійкість установ. Для більшості українських бюджетних закладів частіше за все не характерно надто опікуватись наповненням спеціального фонду бюджету, втім цілеспрямована робота в цьому напрямку могла б позитивно вплинути на забезпеченість інституцій.

Підсумовуючи, ДМС один із ключових органів, що сприяє наповненню дохідної частини Державного бюджету, а також захисту українських кордонів. У 2023-2025 роках бюджет митниці поступово збільшувався, втім основну частину витрат становлять адміністративні.

З трьох бюджетних програм, які ДМС виконувала впродовж 2023-2025 років:

- одна забезпечує загальне керівництво та управління у сфері;
- дві інші мали на меті оснащення та покращення інфраструктури митниці;
- водночас одна із цих програм повністю фінансується коштами позики, залученої від Республіки Польща.

Згідно зі звітами про виконання паспорта цієї програми, її реалізація йде повільніше ніж очікувалось та має певні складнощі бюрократичного характеру.

З результативних показників бюджетної програми загального керівництва спостерігається зростання навантаження на працівників митниці та підвищення очікувань від їхньої роботи, натомість кількість персоналу залишається сталою. Водночас відмітили, що серед показників результативності рівень їх виконання частіше за все відрізняється від очікуваного, водночас не всі показники вдало ілюструють ефективність використання коштів. Для прикладу, низка показників якості програми фіксує дані щодо постанов про правопорушення митних правил, позовів та донарахувань у зв'язку з цим, втім жоден показник не ілюструє зусилля митниці у боротьбі з контрабандою (хоча це є важлива та велика частина її діяльності).

Рівень забезпеченості територіальних підрозділів ДМС сильно різниться, для прикладу 50% всього бюджету програми загального керівництва спрямовується на забезпечення діяльності апарату та 4 регіональних митниць. Розподіл фінансування як і показники результативності діяльності у розрізі територіальних підрозділів потребують додаткового вивчення та не можуть бути реалізовані на основі дослідження інформації з відкритих джерел.

Водночас у частині наповнення та використання коштів спеціального фонду чітко простежується цілеспрямована робота над забезпеченням фінансової стійкості в апарату та трьох регіональних митниць. Це дає можливість припустити, що саме на ці територіальні підрозділи припадає найбільше навантаження та доступне відповідне кадрове забезпечення.

3.2. Кадрова політика Держмитслужби

Вступ України до Європейського Союзу означатиме фактичне приєднання до єдиного митного простору ЄС. Для забезпечення ефективної інтеграції, більшість працівників Державної митної служби України повинні відповідати таким вимогам:

- володіння європейськими митними процедурами;
- знання іноземних мов, особливо **англійської**;
- антикорупційна доброчесність та незалежність;
- цифрова грамотність і здатність працювати з системами обміну даними (NAP, ICS2, e-Customs).

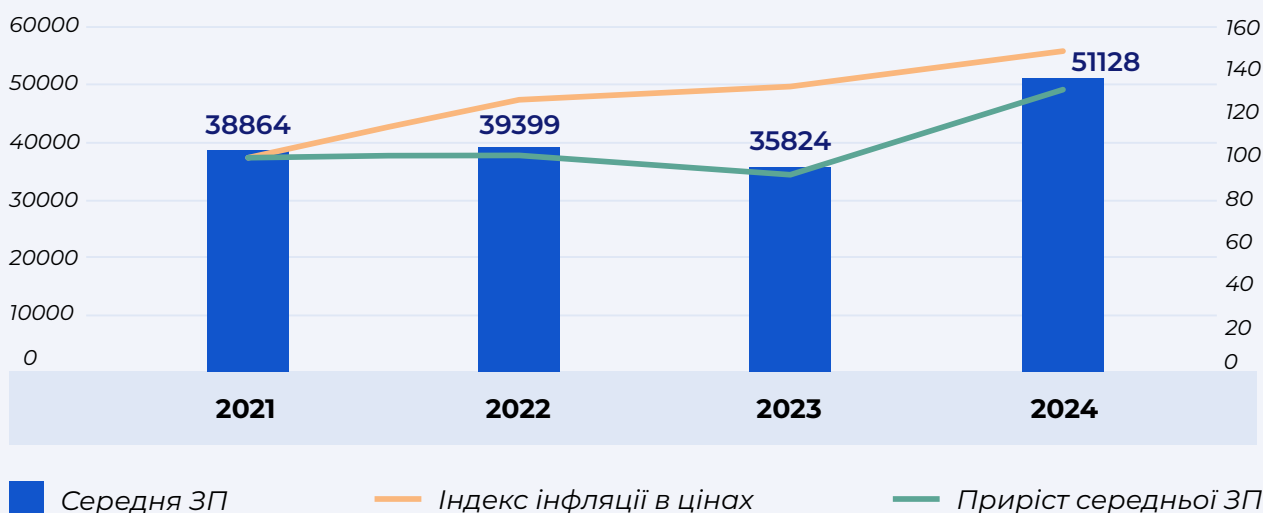
Середній рівень укомплектованості Державної митної служби України за останні роки не є критичним, але демонструє коливання:

2022 — 84,07%

2023 — 89,66%

2024 — 87,11%

Зниження у 2024 році може бути пов'язане з фінансовими обмеженнями, плінністю кадрів та вигоранням. Підтримка рівня укомплектованості не нижче 90% має стати стратегічною ціллю HRM-політики. На жаль, аналіз причини спаду у 2024 можна сформулювати виключно як гіпотезу з причини відсутності аналітики щодо причин плінності кадрів.



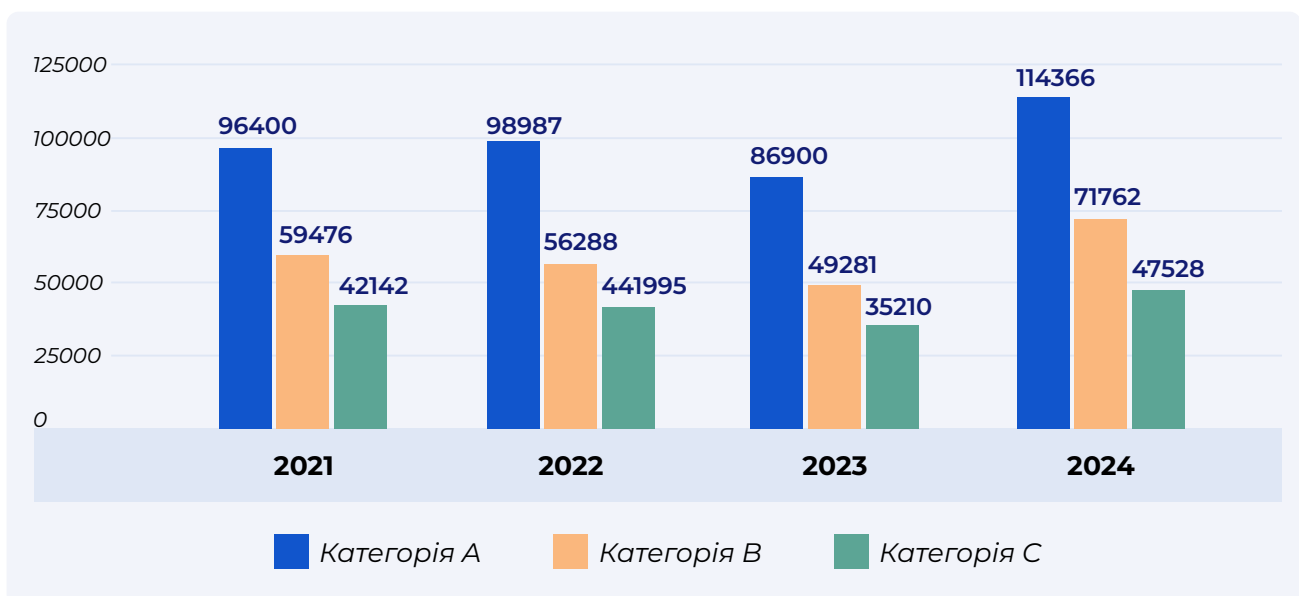
Графік 3.2.1. Середня заробітна плата в порівнянні з інфляцією

Хоча Держмитслужба регулярно проводить аналіз показників плинності персоналу та укомплектованості митниць, кількісного та якісного складу та здійснює пульс-опитування залученості персоналу, системна аналітика причин звільнень відсутня, або, якщо така аналітика існує, вона не була надана у відповідь на відповідний запит про публічну інформацію. Зокрема, пульс-опитування не охоплюють тих, хто вже звільнився; exit-інтерв'ю відсутні, а отже результати пульс-опитувань можуть бути проявом “упередження уцілілого”. Крім того, залученість персоналу не дорівнює плинності. Високий рівень залученості може співіснувати з високою плинністю, якщо немає фінансових, кар’єрних чи професійних стимулів залишатись у системі. Залученість вимірюється через суб’єктивну оцінку задоволеності, а плинність — через об’єктивну кадрову статистику.

Попри суттєве збільшення фонду оплати праці у 2024 році, що зріс із 2,95 млрд грн у 2022-2023 роках до 4,61 млрд грн у 2024-му (+56%), зберігається низка критичних дисбалансів у розподілі зарплат всередині організації.

→ Основні проблеми:

- **Знецінення реальної зарплати** у 2022-2023 роках внаслідок високої інфляції, що нівелювало позитивний ефект від номінального зростання.
- **Відсутність системних стимулів** для утримання молодих та середніх фахівців: низька привабливість системи компенсацій сприяє плинності кадрів.

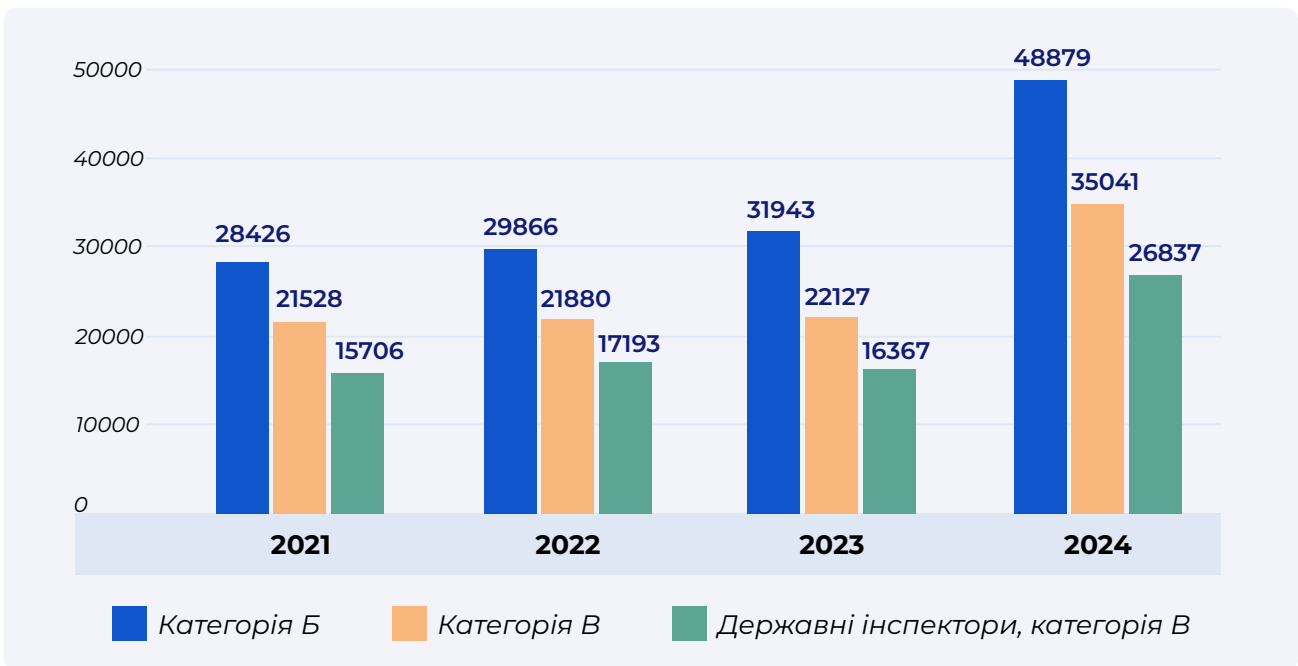


Діаграма 3.2.1. Середній рівень оплати праці державних інспекторів у центральному апараті Державної митної служби (2021–2024 роки)

Критичною виглядає ситуація з оплатою праці державних інспекторів, які виконують ключові функції митниці — прийняття рішень під правовими та часовими обмеженнями, безпосередню взаємодію з суб’єктами ЗЕД, реалізацію процедур

митного контролю та оформлення. У 2024 році середній бруutto-дохід інспектора склав 26 837 грн, що є непропорційно низьким, зважаючи на рівень відповідальності, необхідність спеціальних знань та загрозу корупційних ризиків.

На цьому тлі цілком обґрунтованим виглядає питання щодо адекватності існуючої моделі винагороди, в межах якої працівники на першій лінії взаємодії з бізнесом — найбільш вразливі як професійно, так і етично — отримують менше за адміністративно-допоміжні категорії працівників центрального апарату.



Діаграма 3.2.2. Оплата праці державних інспекторів на регіональних митницях (2021–2024 роки)

Порівняння з підходом, реалізованим у секторі оборони, могло б бути доречним: у Збройних силах України структура компенсацій побудована таким чином, щоб заохочувати перебування на лінії фронту або безпосередню підтримку передових підрозділів — із суттєвим преміальним коефіцієнтом для таких службовців. У випадку митниці ці “лінії” проходять через пункти пропуску та митні пости — місця, де реалізується фактична присутність держави у сфері зовнішньої торгівлі. Відтак, системний перегляд підходів до компенсацій, з урахуванням функціонального навантаження, виглядає не лише доцільним, а й стратегічно необхідним.

➔ **Рекомендації для подолання дисбалансів:**

- **переглянути структуру оплати праці** з акцентом на справедливу компенсацію за функціональне навантаження та рівень ризику;
- **впровадити додаткові стимули** — гнучкі надбавки за роботу в “ризик-зонах” (пункти пропуску, відділи контролю, аналізу ризиків тощо);

- **запровадити класифікацію посад** за корупційними та професійними ризиками з відповідними компенсаційними коефіцієнтами;
- **оптимізувати адміністративну надбудову** й спрямувати ресурси на посилення базових ланок митної системи.

Якщо порівняти середню заробітну плату державного інспектора митниці в Україні (26 837 грн у 2024 р.) із країнами ЄС, які також мають пострадянське минуле, ситуація виглядає наступним чином:

- **Литва:** близько €2200/міс. (**91 300 грн**)
- **Латвія:** близько €950/міс. (**39 425 грн**)
- **Україна:** €650/міс. (**26 837 грн**)

Висновок очевидний: **українські митники на фронтлайні залишаються найменш захищеними як фінансово, так і організаційно**. Це потребує негайного реагування та стратегічного перегляду підходів до кадрової політики і мотивації.

Рівень володіння працівниками Держмитслужби європейськими мовами (англійська, німецька, французька) залишається критично низьким. Станом на 31.12.2024 р. лише 213 осіб із 9422 (≈2,3%) володіють мовами на рівні B2 і вище¹⁴:

- Центральний апарат: 47 із 771 (≈6%);
- Департамент спеціалізованої підготовки - ≈19%;
- Кропивницька митниця - ≈18%;
- 14 митниць - 0%;
- 11 митниць - від 1 до 5%.

Низький рівень мовної підготовки є бар'єром для ефективної взаємодії з колегами з ЄС і участі в міжнародних процедурах. З урахуванням, що Держмитслужба характеризується переважанням старших працівників: 51% — віком 46+, що може впливати на швидкість адаптації до змін. Хоча частка молоді зросла з 4% до 7%, загальна структура залишається консервативною і старіючою.

Загальний освітній рівень працівників Держмитслужби є задовільним:

- Спеціаліст - 67%
- Магістр - 25%
- Бакалавр або нижче - 5%

¹⁴ Відповідно до міжнародних стандартів The Common European Framework of Reference for Languages (CEFR) та практики інших митних адміністрацій країн-членів ЄС.

Є тенденція до поступового зростання частки бакалаврів. Подібне наповнення може свідчити про потенціал для розвитку та навчання, відкритістю до нових знань та вмінь.

Проте навчання працівників за напрямками, що сприяють інтеграції до ЄС, проводиться вибірково. У 2022 році охоплено 11% працівників від фактично працюючих, у 2023 — 14% працівників від фактично працюючих. Дані обсяги не є достатніми, а також свідчать про відсутність системного підходу у розвитку та навчанні персоналу, свідчать про низький рівень охоплення цільовим навчанням, що є критичним бар'єром для глибшої інтеграції в єдине митне поле ЄС.

Важливо також зазначити, що раніше була введена вимога до митників мати вищу юридичну чи економічну освіту, що призвело до того, що багато людей, навіть з фізико-математичною освітою, мали її здобувати. Це піднімає питання про обов'язковість вищої освіти для всіх категорій працівників: чи не є вона перешкодою для оновлення кадрів? Люди з вищою освітою можуть бути менш схильними обіймати посади рядових інспекторів за нинішніх умов. Наприклад, у державній службі в ЄС лише у деяких груп адміністративного рівня вимагають наявності вищої освіти¹⁵, тоді як у деяких штатах США також відмовилися від вимог щодо вищої освіти на користь “навичок і досвіду як заміни освітніх ступенів і сертифікатів”¹⁶.

Також слід звернути увагу на зміни, які сприяють готовності вступу України до ЄС, а саме прийняття закону України № 3977-ІХ (ухвалено 17.09.2024), який запровадив нову модель добору керівництва Держмитслужби:

- прозорий добір керівника через конкурс із міжнародними експертами;
- призначення керівників митниць — автономно, без погодження з іншими органами;
- конкурсна комісія: 6 членів (3 державних + 3 міжнародних експерти).

Як результат, зменшення політичного впливу та підвищення прозорості і доброчесності.

Кадровий потенціал Державної митної служби України **частково** готовий до євроінтеграції, однак залишаються такі ключові прогалини:

¹⁵ Європейське бюро з підбору персоналу. Які освітні кваліфікації мені потрібні?
eu-careers.europa.eu/en/help/faq/7434

¹⁶ BestColleges. У цих штатах для роботи в уряді не потрібна вища освіта.
www.bestcolleges.com/news/these-states-dont-require-degree-for-a-government-job/

- низький рівень мовної підготовки — бар'єр №1;
- недостатнє охоплення навчанням та відсутність системи оцінки (KPI/ OKR);
- переважання старших працівників уповільнює адаптацію;
- освітній рівень — добрий, але не компенсує інші прогалини.

Державна митна служба України має безумовний потенціал для євроінтеграції. Водночас кадрова політика залишається одним із найвразливіших елементів системи. Тіньовий звіт обґрунтовано ідентифікує критичні розриви — в оплаті праці, мовній та цифровій компетентності, системі управління знаннями та у мотивації персоналу.

Ключові заходи для зміцнення людського капіталу та готовності до інтеграції в ЄС:

- 1** Реформа управління людськими ресурсами — запровадити професійну стратегію управління людськими ресурсами з чіткими посадовими інструкціями, ротацією та системами оцінки ефективності роботи.
- 2** Навчання та цифровізація — зробити обов'язковим навчання щодо UCC, ICS2, e-Customs; розширити систематичне вивчення мов (з орієнтацією на рівень B2+).
- 3** Оновлення персоналу — пом'якшити жорсткі вимоги до освіти, щоб полегшити вступ молодих фахівців з різним академічним досвідом.
- 4** Реформа оплати праці — впровадження ключових показників ефективності, індексованих зарплат, прозорих правил преміювання та схем компенсації, заснованих на ризиках (аналогічно моделям оплати frontline pay).
- 5** Модернізовані моделі управління — створення кадрових резервів, запровадження зовнішніх аудитів, залучення міжнародних експертів до відбіркових комісій та розгляд більш гнучких моделей укомплектування штату для внутрішніх або допоміжних функцій, адміністративних ролей, таких як нарахування заробітної плати, IT-розробка, управління проектами, аналіз даних (наприклад, без офіційного статусу державного службовця).
- 6** Планування переходу робочої сили після розширення — Розробити спеціальну стратегію управління людськими ресурсами в контексті вступу до ЄС, вирішити питання поетапного переведення або перепідготовки митних співробітників з пунктів перетину кордону з ЄС та Молдовою, окреслити кар'єрні траєкторії для співробітників, яких це стосується, та підготуватися до розширення повноважень (наприклад, повний контроль акцизів, функції після митного оформлення, слідчі повноваження).

3.3. Комунікація та координація Держмитслужбою

→ **Взаємодія з бізнесом**

Для забезпечення довготривалої взаємодії та відстежуваності налагодження партнерських відносин Держмитслужба укладає меморандуми про співпрацю, партнерство та співробітництво з донорськими організаціями, державними органами, закордонними установами, бізнесом та громадськістю.

У частині взаємодії з бізнесом з Держмитслужбою станом на 2024 рік укладені та діють меморандуми з:

1. Європейською Бізнес Асоціацією (з 2019 року);
2. Федерацією роботодавців України (2020);
3. Асоціацією підприємств легкої промисловості «Укрлегпром» (2021);
4. Представництвом Американської торгівельної палати в Україні (2024).

→ **Забезпечення обміну інформацією задля підтримки довіри**

Ще у 2019 році 81% опитаних представників бізнесу зазначали, що для них важливим є встановлення **офіційного, постійного та надійного каналу комунікації з митницею**, завдяки якому можна було б отримати консультацію чи роз'яснення законодавства.

Іншими варіантами взаємодії, які бізнес актуалізував, стали:

1. Можливість створення Централізованого підрозділу Help Desk для отримання фахової консультації;
2. Можливість подачі звернень та отримання консультацій в електронному режимі.

Задля покращення взаємодії з митницею тоді пропонувалося також створити базу чітких та зрозумілих роз'яснень митного законодавства та консультацій і створити довідник/ресурс, зокрема за аналогом системи Trade Helpdesk (нині — [Access2Markets](#)). Що стосується інших форматів взаємодії, великий бізнес висловлювався щодо потреби переведення усіх комунікацій між бізнесом та митницею у безпаперову форму, створюючи таким чином безпаперове митне середовище.

→ **Розбудова дієвих інструментів координації та комунікації Держмитслужби зі стейкхолдерами**

Лише одного разу, наприкінці 2021 року було організовано [зустріч](#) представників Держмитслужби з представниками бізнес-спільноти. Предметом обговорення стала розробка моделі ефективної та прозорої взаємодії між бізнесом та митницею.

Наприкінці сторони домовилися про створення робочих груп, що будуть забезпечувати прямий діалог та аналізувати проблемні питання. Однак з того моменту Держмитслужба не виходила з комунікацією щодо результатів роботи таких робочих груп.

➔ **Ad-hoc координація**

[В липні 2024 року](#) було створено:

- Координаційну раду з питань відновлення морської торгівлі в портах Великої Одеси при Одеській ОДА з повноцінними повноваженнями сторін за участі представників Одеської ОДА, Одеської митниці, ГУ ДПС в Одеській області, Територіального управління БЕБ в Одеській області, Адміністрації морських портів України, Громради при Держмитслужбі, судноплавних ліній, контейнерних терміналів та провідних експортерів;
- Для активізації роботи у напрямку запровадження електронного документообігу в Одеському порту було створено робочу групу за участі представників Держмитслужби, Одеської митниці, Комітету з логістики та міжнародних перевезень Громради при Держмитслужби, Адміністрації морських портів України, ДП Контейнерний термінал «Одеса» та ТОВ «Бруклін-Київ Порт».

➔ **Закарпатська митниця**

Закарпатська митниця створила онлайн-ресурс, що об'єднує доступ до найпоширеніших митних послуг. Він включає окремі портали для підприємств та фізичних осіб, інтегрований з національними митними платформами (такими як Єдине вікно для міжнародної торгівлі) та містить контактну інформацію, відповіді на поширені запитання та можливості для зворотного зв'язку. Сервіс виявився популярним: з моменту його запуску навесні 2023 року до жовтня 2024 року ним скористалися [майже 200 000 користувачів](#).

➔ **Участь громадськості у формуванні політики**

Участь громадськості є основною складовою державного управління в Україні. Однак вона повинна виходити за межі традиційного моніторингу та еволюціонувати у бік справжньої консультативної ролі, забезпечуючи інклюзивність, легітимність та ефективність у процесі прийняття рішень. Громадська рада при Держмитслужбі відіграє тут центральну роль, беручи участь у консультаціях із Держмитслужбою, Міністерством фінансів та відповідними парламентськими комітетами. Вона також організовує освітні та інформаційні заходи.

Незважаючи на часті згадки про участь громадськості, влада також має продемонструвати здатність надавати зворотний зв'язок, а не тільки збирати інформацію. У

звітах Громадської ради зазначається, що не всі рекомендації Міністерство фінансів розглядає по суті. У деяких випадках обіцянки даються, але не виконуються.

➔ Виклики в ефективності роботи Громадської ради

Основні обмеження включають:

- прогалини в законодавстві, зокрема, що впливають з Постанови Кабінету Міністрів № 996;
- відсутність прозорості в процесі розгляду пропозицій та відстеження рішень;
- подовження терміну повноважень членів ради (понад чотири роки через введення воєнного стану);
- законопроект, запропонований НАЗК, ще раз підкреслює необхідність визначення повноважень ради в рамках процесів Держмитслужби.

Регіональна координація залишається нестабільною через відсутність постійних платформ для діалогу та розбіжності в тлумаченні митних норм працівниками митниці.

➔ Консультації з громадськістю та підзвітність

Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю, державні органи повинні повідомляти:

- чи були прийняті або відхилені коментарі громадськості, з обґрунтуванням;
- рішення, прийняті на основі консультацій.

В ідеалі, органи влади повинні узагальнити всі отримані відгуки, надати обґрунтовані відповіді та представити вичерпний звіт про громадські консультації.

Наразі Держмитслужба не продемонструвала значного прогресу у впровадженні цього процесу. На її офіційному вебсайті розміщено лише один «Звіт про моніторинг скарг на посадових осіб SCS та дисциплінарні провадження у 2023 році», в якому перелічено питання для обговорення, але відсутні конкретні результати або подальші дії.

У червні 2024 року Україна прийняла Закон про публічні консультації, який формалізує процеси розробки політики та вирішення локальних питань. Він зобов'язує центральні виконавчі органи влади, включаючи Держмитслужбу, проводити публічні консультації за допомогою:

1. онлайн-консультацій через офіційні платформи;
2. цільових консультацій за допомогою опитувань або прямого спілкування;
3. публічних дискусій, включаючи круглі столи, слухання або цифрові форуми.

Закон набере чинності через 12 місяців після скасування або припинення дії воєнного стану.

➔ **Планування та звітування Держмитслужбою**

Державна митна служба України публікує щорічні плани відповідно до урядових пріоритетів та міжнародних зобов'язань. Водночас наразі Держмитслужба переважана планами реформ, які уряд затверджував протягом останніх років — наразі діє близько десятка таких планів. На початку червня 2025 року Прем'єр-міністр зазначив, що новий План реформування Держмитслужби має бути поданий до Кабінету Міністрів України до 17.06.2025. Водночас для своєї операційної діяльності Держмитслужба розробляє, а Міністерство фінансів затверджує щорічний план роботи митниці.

Останніми роками розробка та затвердження планів суттєво затримуються. Наприклад, План роботи Держмитслужби України на 2025 рік Міністерство фінансів затвердило лише через п'ять місяців після початку року — 01.05.2025.

Ситуація з затвердженням плану роботи митниці в попередні роки виглядала не набагато краще:

- 2024 — план затверджено 16 травня;
- 2023 — 12 червня;
- 2022 — план не був оприлюднений на сайті Держмитслужби;
- 2021 — 18 березня;
- 2020 — 29 січня.

Це викликає запитання: яку роль відіграє План роботи в діяльності Держмитслужби, якщо останнім часом його затвердження відбувається майже через пів року після початку дії?

Крім того, у Плані не повною мірою враховані заходи, що мають значення в контексті міжнародних зобов'язань та євроінтеграційного процесу. Наприклад, у Звіті з розширення за 2024 рік зазначено, що Україна досягла прогресу у спрощенні застосування авторизованих процедур, однак лише два суб'єкти господарювання отримали статус АЕО з безпеки (АЕОС). Це обмежує прогрес у переговорах з ЄС щодо взаємного визнання АЕО. Водночас у Плані не згадується жодного конкретного заходу, який би сприяв ширшій участі бізнесу в програмі Авторизованих економічних операторів.

Щодо звітів про виконання планів роботи Держмитслужби, у документах можна виявити змішування важливих досягнень із рутинною діяльністю, часто з описом загальних процесів без оціночних висновків — що ускладнює розуміння, чи було досягнуто цілей і чи виникали труднощі.

3.4. Управління ризиками, пост-митний контроль, спільний митний контроль

Питання здійснення Держмитслужбою митного контролю охоплюється розділом XI МКУ «Митний контроль». Для здійснення митного контролю органи мають здійснювати мінімум митних формальностей, які потрібні для забезпечення законодавства.

Пост-митний контроль не є документальною перевіркою дотримання вимог законодавства України з питань митної справи. При цьому його зміст та роль буде змінено з набуттям чинності Закону [3926-IX](#), з 19.04.2025 р. Компонентами пост-митного контролю стануть доперевірочний аналіз та документальна перевірка¹⁷. Очікується, що ці зміни дозволять наблизити українські митні практики до європейських стандартів, посиливши функції управління ризиками та контролю після митного оформлення.

Автоматизована система управління ризиками (АСУР)

Митний контроль має бути ризикоорієнтованим. Для цього в ЄС діють рамки управління митними ризиками (CRMF), де функціонують так звані “пріоритетні сфери” для здійснення митного контролю. При цьому бізнесу гарантовані пропорційність та співмірність з обранням відповідних заходів контролю залежно від типу ризику. Внесення та обмін інформацією про ризики своєю чергою відбувається в системі CRMS2. Важливо, що ЄС має єдині підходи до критеріїв ризиків, що забезпечує їх цілісну практику застосування у межах 27 країн Союзу.

Обрання форм та обсягу митного контролю в Україні здійснюється завдяки системі управління ризиками (далі — СУР) та автоматизованій системі управління ризиками (далі — АСУР) посадовими особами митних органів. У Держмитслужбі за формування реєстру ризиків, затвердження їх профілів а також переліків індикаторів ризиків відповідає Експертна комісія із застосування СУР.

Держмитслужба у серпні 2024 року створила робочу групу з управління проєктом «Менеджер профілів ризиків». Метою цього проєкту є автоматизація процесу обліку та адміністрування профілів ризику. У грудні 2024 року група завершила розробку технічної документації для реалізації проєкту. Наразі проводиться пошук розробника для реалізації програмного комплексу.

Крім цього, відділ аналізу ризиків та таргетингу у 2024 році вніс до АСМО 1043 доповнення з використання доступних інструментів з управління ризиками за інформацією структурних підрозділів митниці.

¹⁷ Для оцінки цього нововведення радимо також ознайомитися з секцією «Огляд положень та аналіз змін до Митного кодексу України за Законом 3926-IX» в підрозділі 1 «Оновлення та прийняття нового Митного кодексу України».

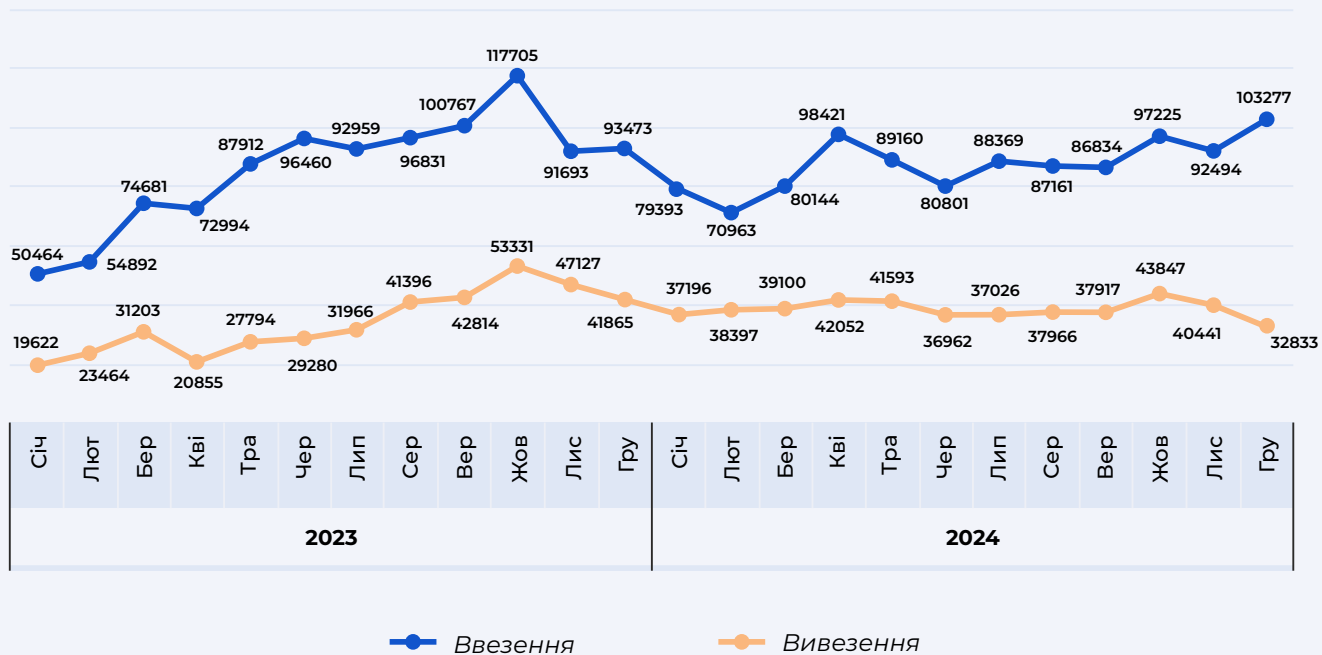
Робота АСУР має оцінюватися за трьома критеріями:

- селективність — показник, що характеризує частку відібраних об'єктів, щодо яких за результатами застосування АСУР обрано форми та обсяги митного контролю;
- результативність — частка митних декларацій або переміщень, де після перевірок, призначених системою ризиків, виявлено невідповідності або порушення, що могли призвести до відмови у митному оформленні або пропуску через кордон;
- економічна ефективність — сума додатково сплачених до бюджету митних платежів після перевірок, визначених АСУР.

Для цілей цього звіту варто зазначити, що:

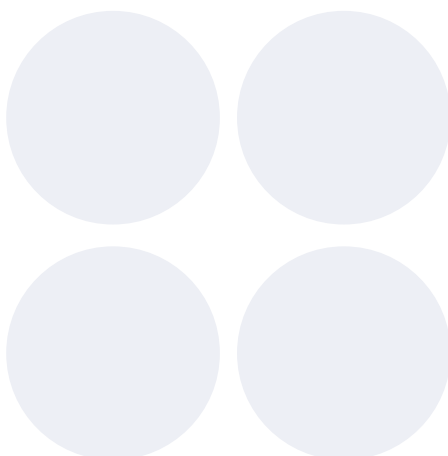
- показник селективності АСУР покращується роками, однак досі містить непропорційно велику частку відібраних об'єктів;
- у Держмитслужби є складнощі з відслідковуванням результативності роботи АСУР, оскільки показники щодо ПМП, коригувань та класифікації можуть не бути прямо пов'язаними із застосуванням АСУР;
- показники економічної ефективності неможливо розрахувати, оскільки результати виконання митних формальностей не містять інформації щодо суми донрахованих митних платежів.

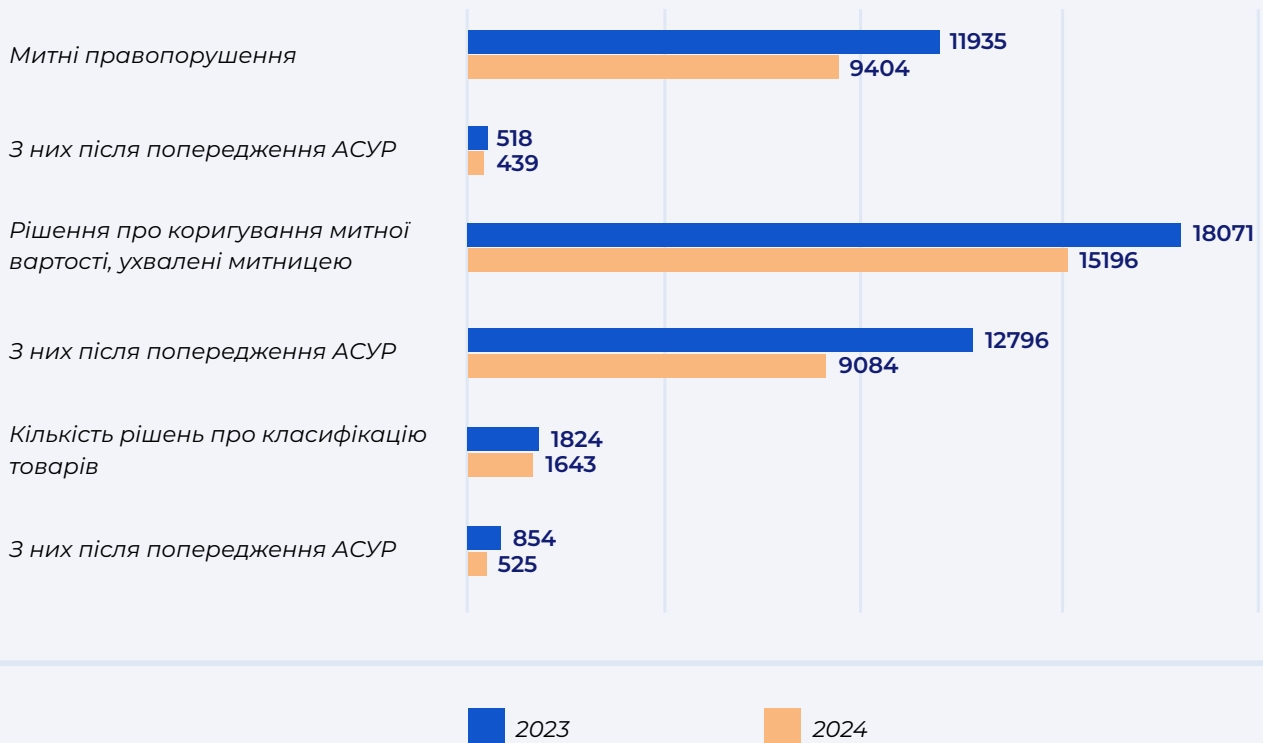
Таким чином, окремі показники селективності, результативності і економічної ефективності існують самі по собі у розрізних внутрішніх інформаційних системах Держмитслужби, і не дозволяють зробити висновок щодо ефективності роботи системи управління ризиками в цілому.



Графік 3.4.1. Кількість спрацювань АСУР (кількість митних декларацій)

В АСУР генерується велика кількість митних формальностей щодо митних декларацій. Для прикладу, в ситуації із деклараціями за напрямком “ввезення” АСУР спрацьовує у 36% (медіанне помісячне значення у розрізі митниць для 2024 року). Левова частка спрацювань АСУР (88% для 2024 року) припадає на перевірку документів та відомостей. Інші види контролю не є так часто визначуваними.





Примітка:

*показник по роботі АСУР базуються виключно на інформації про результат виконання митної формальності

Діаграма 3.4.1. Ефективність попередження АСУР

Результативність АСУР у порівнянні з визначенням заходів, встановлених посадовими особами митних органів залишається під питанням. Як можна побачити на графіку, лише для рішень про коригування митної вартості можна опосередковано стверджувати про хороше спрацювання АСУР.

Однак, як буде показано далі в аналізі, навіть результати цих рішень щодо коригування вартості самі по собі далекі від оптимальних, що ще більше ставить під сумнів фактичний внесок АСУР у цільове управління ризиками та ефективність контролю.

У 2024 році СУР відбирала у 13 разів менше митних декларацій для визначення додаткових митних формальностей, ніж АСУР. Крім цього, рішення про проведення перевірок документів та відомостей генерувалися завдяки СУР майже у 50 разів менше, ніж в АСУР. При цьому результати за деклараціями, визначеними СУР та АСУР, різняться на користь першого, якщо оцінювати співвідношення відібраних митних декларацій, визначених додаткових митних формальностей та їх наслідків.



Діаграма 3.4.2. Окремі показники роботи СУР та АСУР (2024)

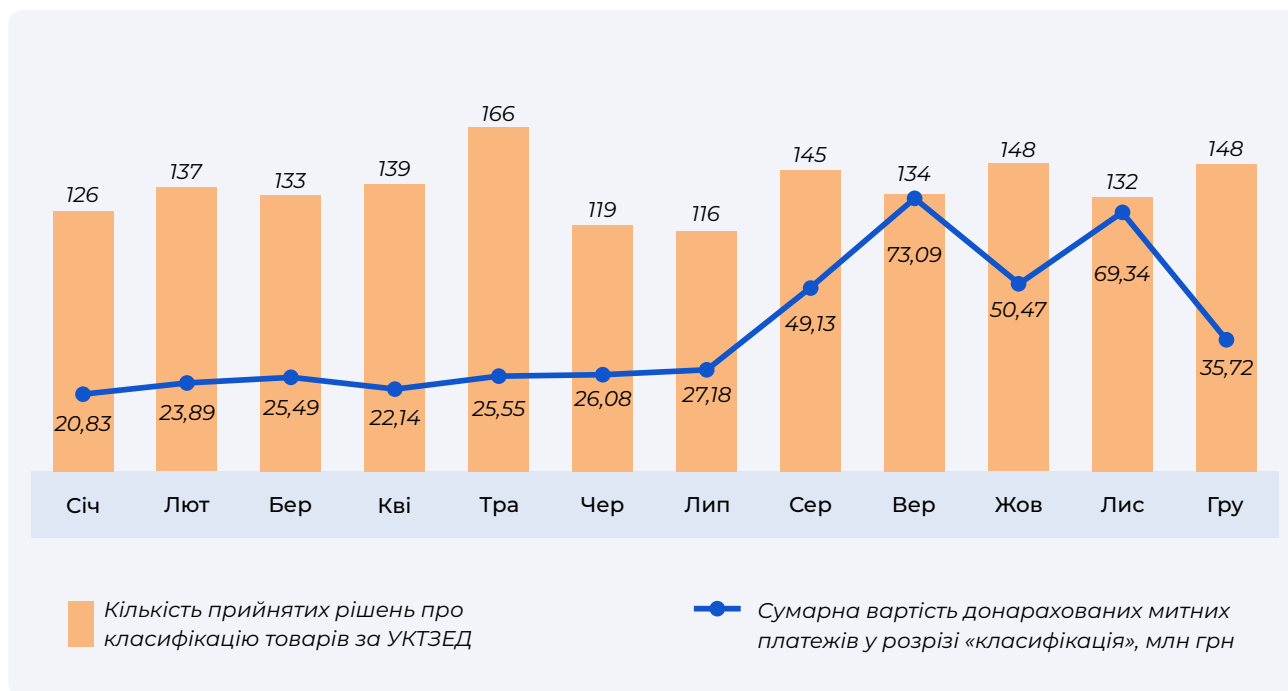
Крім самого факту прийняття рішення за результатом застосування СУР чи АСУР доцільно було б також порівняти економічний приведений ефект. Однак Держмитслужба не має відомостей про результати виконання митних формальностей, що стосуються суми донарахованих платежів.

→ Класифікація товарів

Класифікація за УКТ ЗЕД є одним із ключових об'єктів аналізу ризиків, який перевіряється через АСУР. Вона впливає на ставки мита, а неправильна класифікація є одним з видів правопорушень. У 2024 році Держмитслужба винесла менше рішень про класифікацію, однак з суттєво більшою сумою донарахованих митних платежів, аніж це було у 2023 році.

Ця тенденція свідчить про поєднання більш цілеспрямованих заходів з боку органів влади та адаптації поведінки операторів ринку. Зменшення кількості рішень про класифікацію може свідчити про те, що торговці змінюють свої моделі дотримання вимог та уникають ризикованих помилкових класифікацій, ймовірно, у відповідь на попередні заходи з забезпечення дотримання вимог. Водночас коли помилкові класифікації все ж трапляються, вони, як видається, стосуються випадків з більш високою вартістю, що призводить до більшого відшкодування мита за кожним втручанням.

У будь-якому разі, це позитивний сигнал щодо стратегічного використання контрольних ресурсів — за умови, що це відображає покращене профілювання, а не недостатній контроль.



Графік 3.4.2. Кількість прийнятих рішень про класифікацію товарів та сумарна вартість донарахованих митних платежів за 2024 рік

Всього за 2024 рік митними органами винесено 1643 рішення про класифікацію товарів на суму майже 449 млн грн. Порівняно з 2023 роком кількість рішень зменшилася на 10%, однак вартісний показник зріс майже на 43%. На суттєву зміну за сумою донарахувань повпливали рішення, винесені впродовж серпня — листопада 2024 року.

➔ Контроль визначення митної вартості

Контроль визначення митної вартості — процес перевірки заявленої вартості імпортованих товарів — залишається основною сферою контролю для Автоматизованої системи управління ризиками (АСУР) і тісно пов'язаний з тарифною класифікацією. Адже неправильна класифікація може приховати справжню вартість товару, що призведе до заниження вартості в деклараціях і, відповідно, до недоплати митних зборів.

На практиці коригування вартості (коригування, що здійснюються, коли заявлена митна вартість вважається неточною або невідповідною) слугують як запобіжним заходом для забезпечення доходів, так і лакмусовим папірцем для оцінки якості профілювання ризиків. Здатність системи правильно виявляти та розслідувати такі розбіжності свідчить про її загальну зрілість та ефективність, проте, як показано в

попередніх підрозділах, результати перевірок оцінки вартості, що здійснюються за допомогою АСУР, все ще викликають питання щодо пропорційності, точності та фактичної фінансової віддачі від контрольних заходів.



Графік 3.4.3. Динаміка рішень про коригування митної вартості та кількість товарів самостійного декларування за 6 методом за 2024 рік

За 2024 рік митниці ухвалили 15 196 рішень щодо визначення митної вартості товарів. Це на 16% менше, ніж минулоріч.

Поряд із цим також є помітною кількістю товарів, у яких декларанти самостійно заявляють про зміну митної вартості за 6 (резервним) методом самостійно. У випадку з 2024 роком сукупно декларанти самостійно використовували резервний метод митної вартості для 689,3 тис. товарів, що є незначним зменшенням (менш як 4%) порівняно з 2023 роком. Проте сума сплати митних платежів за цими самостійними коригуваннями є надзвичайною, порівнюючи з сумою за рішеннями про коригування від митниць — 46,6 млрд грн для 2024 року, або ж у 17 разів. До цього варто додати, що сума платежів за митними деклараціями, сплачених бізнесом через застосування 6 методу, зросла майже на чверть відносно 2023 року.

Згідно з міжнародними зобов'язаннями України, взятими в межах Угоди про застосування статті VII ГАТТ-СОТ (так званого Кодексу митної оцінки), основним методом визначення митної вартості є метод “вартість угоди”. Його сутність полягає у використанні фактурної вартості товару як бази для визначення митної вартості (а отже й оподаткування), з додаванням окремих витрат — таких як фрахт, роялті чи комісійні — у випадках, прямо передбачених законодавством. Альтернативні методи

можуть застосовуватись лише в порядку, визначеному цим документом, і лише у випадках, коли основний метод обґрунтовано не може бути використаний, а резервний метод — лише коли застосування всіх попередніх методів є неможливим через об'єктивні причини.

Теоретично, в умовах прозорого і законного імпорту саме основний метод має використовуватись в переважній більшості, тому що в імпортерів відсутні об'єктивні підстави — як економічні, так і правові — для декларування митної вартості на підставі резервного методу (метод б), адже така стратегія може свідчити про те, що вартість, зазначена в фактурі є нечесною або неприйнятною для цілей оподаткування.

Проте, згідно з аналітичними спостереженнями, у 2023-2024 роках (і ймовірно у роках перед ними), кількість випадків, коли декларанти самостійно визначали митну вартість товарів за резервним методом є аномально високою — у 20-50 раз більше, ніж кількість коригувань митної вартості митницею. Така ситуація викликає обґрунтоване занепокоєння і ставить під сумнів відповідність фактичної практики митних органів міжнародним стандартам, визначеним СОТ.

Пояснення цьому феномену може бути комплексним.

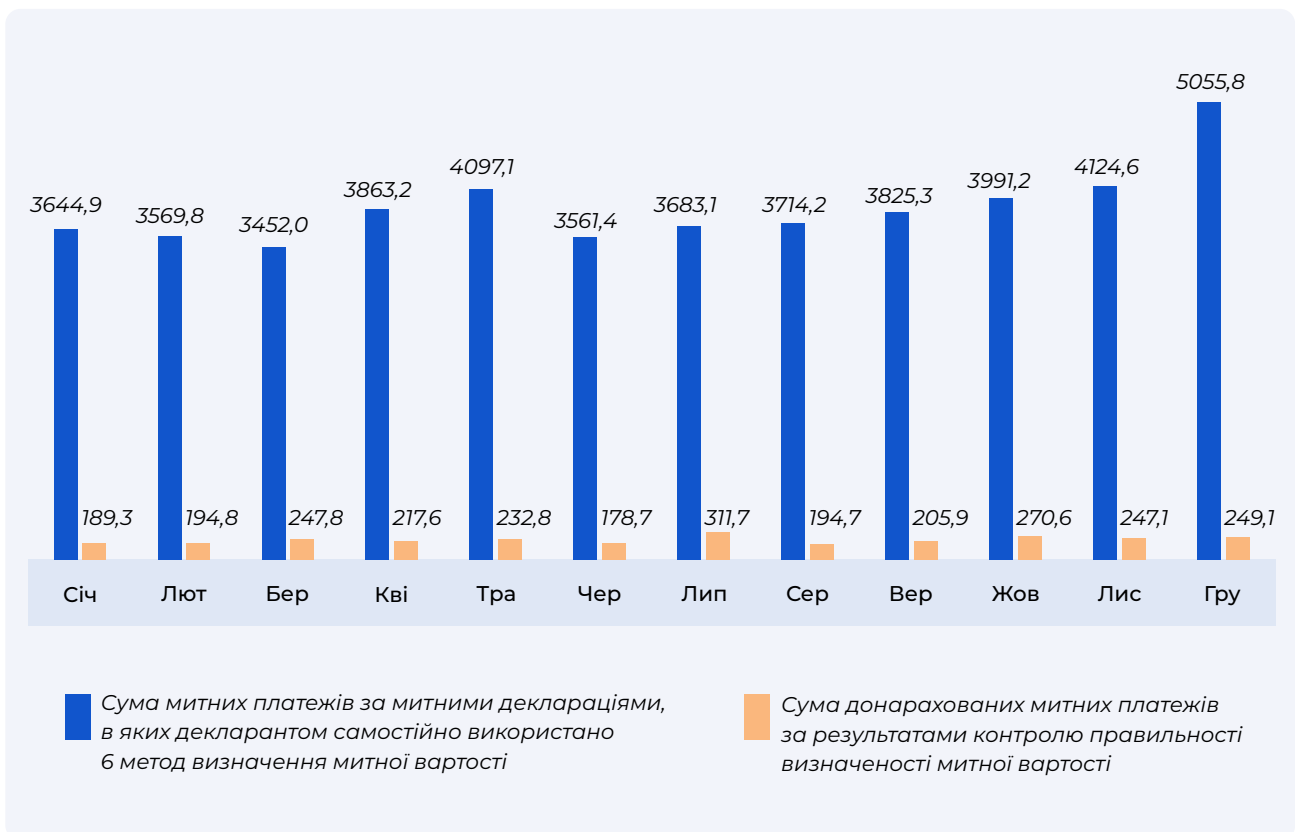
По-перше, є підстави припускати, що митні органи на практиці використовують так звані “мінімальні вартості” — підходи, прямо заборонені Кодексом митної оцінки — як неформальний орієнтир при оцінці достовірності декларованої вартості. У ситуаціях, коли заявлена вартість нижча за встановлений неофіційний поріг, імпортер, замість захисту фактурної вартості і спору з митницею, змушений погодитися з нав'язаною оцінкою — або через ризик затримки поставки, або з огляду на витрати та складність судового оскарження (для ілюстрації, понад 50% судових справ у 2024 році, пов'язаних із митною вартістю, стосувалися оскаржень рішень попередніх років, що вказує на затягнутість процедури та брак оперативних рішень).

По-друге, частина декларувань за резервним методом може бути наслідком так званої “інерції” — коли попереднє рішення про коригування митної вартості зберігається як фактична база для наступних поставок. У такому випадку митна вартість, що була колись “погоджена” митницею, продовжує використовуватись без додаткових перевірок, доки її розмір є прийнятним. Такий підхід, хоча й забезпечує стабільність, не відповідає принципу динамічного аналізу кожної окремої операції й, по суті, консервує систему непрозорих домовленостей.

Нарешті, сам факт того, що імпортери добровільно обирають резервний метод, може свідчити про поширення практик, які дозволяють приховати справжню природу торговельних відносин. Для прозорого бізнесу використання резервного методу є репутаційно ризикованим: адже це фактично означає, що вказана в фактурах вартість не відповідає “дійсній вартості” товарів у розумінні ГАТТ -СОТ. Тому така

поведінка може вказувати на участь у напівтіньових схемах, або на прагнення уникнути надмірного контролю з боку митниці, шляхом наперед погодженого варіанту.

У світлі вищезазначеного, питання застосування резервного методу потребує особливої уваги, для дослідження як статистичних аномалій, так і якісного аналізу практик взаємодії між митницею та бізнесом. Необхідно забезпечити повну прозорість процесу митної оцінки, особливо у частині процедур, що застосовуються у разі сумнівів щодо фактурної вартості, аби усунути будь-які ризики системного відступу від міжнародних зобов'язань України та мінімізувати можливості для зловживань і змов у сфері імпорту.



Діаграма 3.4.3. Порівняння суми самостійно донарахованих декларантом платежів за 6 методом з сумою донарахованих платежів за результатами контролю правильності визначення митної вартості (2024, помісячно, млн грн)

Додаткову аналітичну вагу проблемі надає співвідношення між сумами митних платежів, сплачених за деклараціями із самостійним застосуванням резервного методу, та сумами донараховань, здійснених митними органами за результатами контролю митної вартості. Згідно з доступними даними, сума платежів за такими деклараціями орієнтовно у 20 разів перевищує загальний обсяг донарахованих сум.

Цей дисбаланс формує парадоксальну ситуацію з двома однаково дискомфортними інтерпретаціями.

Перша — якщо митні органи дійсно, нехай неофіційно, застосовують практику так званих “мінімальних вартостей”, то фактично лєвова частка “економічного ефекту” таких підходів досягається неформальними засобами, які не можуть бути відображені у звітності без прямого порушення міжнародних зобов’язань України. У такому разі — до 95% результативності контролю залишається в “тіні”, що ставить під сумнів законність і прозорість таких практик.

Друга — якщо ж припустити, що жодного впливу через “мінімальні вартості” не відбувається, і митні органи дотримуються суворо формального підходу до перевірки, тоді ці ж самі 95% варто трактувати як показник надзвичайно високого рівня добровільної дисципліни (комплаєнсу) з боку бізнесу.

У продовження щодо суми коригування МВ митниціями варто зазначити також те, що порівняно із річною зібраною сумою митних платежів частка донарахувань за митною вартістю складає лише 0,46%. Проте навіть ця сума рішень з коригування не гарантує, що вона буде повністю отримана митницею. Велика частина донарахувань буде оскаржуватися в [судах](#), особливо з урахуванням того, що у 2024 році Держмитслужба програла 92,5% судових справ щодо оскарження імпортерами коригування митної вартості. В більш ніж 9 випадках з 10 аргументи імпортерів визнаються судами переконливішими, аніж підходи, що застосовуються митними органами при контролі.

Наразі судові спори з приводу розв’язання питання про правильність коригування митної вартості складають найбільшу частку випадків, коли позивачі йдуть судитися з митницею — 87% від усіх спорів, або ж 13 410 справ (для 2024 року) сумою в 3,8 млрд грн.





Графік 3.4.4. Кількість та митна вартість товарів, заявлених декларантом за 6 методом самостійно у розрізі митниць та імпорт (2024)

У продовження попереднього аналізу варто звернути увагу на регіональний розподіл митних декларацій, у яких декларантами самостійно заявлено митну вартість за резервним (шостим) методом. Статистичні дані демонструють суттєві відхилення, які наводять на думку про можливі інституційні або поведінкові аномалії у підходах до митного оформлення.

Так, майже чверть усіх випадків самостійного застосування шостого методу припадає на юрисдикцію Київської митниці, де за 2024 рік митна вартість товарів, заявлена таким чином, перевищила 10 млрд грн і охоплювала майже 200 тис. Товарних позицій. У низці інших митниць спостерігається відсутність чіткої кореляції між кількістю товарів, для яких застосовується шостий метод, і обсягом пов'язаних митних платежів. Зокрема, в таких регіонах як Чернівецька, Дніпровська чи Закарпатська митниці, відносно невелика кількість товарів генерує значні суми платежів, а у таких митницях, як Івано-Франківська, Хмельницька чи Полтавська, фіксується зворотна картина: велика кількість позицій із самостійно заявленою вартістю на основі шостого методу супроводжується відносно невеликими сумами платежів.

Такий дисбаланс не відповідає очікуваній кореляції між обсягом товаропотоку, кількістю задекларованих товарів та сумами митних платежів. Вони вказують на

можливі невідповідності в інтерпретації або застосуванні методу резервного варіанту, або на глибинні структурні проблеми в діяльності інституцій та дотриманні вимог.

З урахуванням того, що пошук додаткових джерел наповнення державного бюджету позиціонується як пріоритетна функція митниці, це лише додатково підтверджує необхідність глибокого функціонального аналізу і ревізії чинних інструментів контролю. Це ставить під сумнів ефективність використання ключового показника ефективності, орієнтованого виключно на обсяг надходжень, адже він створює хибне уявлення про виконання фіскальної функції — тоді як реальні системні аномалії залишаються поза аналітичним полем.

➔ **Аналіз результатів ефективності пост-митного контролю**

Пост-митний контроль відбувається після завершення митного оформлення і слугує для ретроспективної перевірки правильності класифікації, вартості та інших даних, виявлених або пропущених АСУР. Це перехід від первинного аналізу до вторинного нагляду.

Законом України від 22.08.2024 року № [3926-IX](#) внесено суттєві зміни щодо предмету та порядку проведення пост-митного контролю, який здійснюється шляхом:

- *доперевірочного аналізу митних декларацій, митне оформлення яких завершено;*
- *документальних перевірок дотримання вимог законодавства України з питань митної справи, у тому числі своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних платежів.*

Для цілей пост-митного контролю митні органи мають право перевіряти:

- правильність, точність, повноту та достовірність інформації, що міститься у митній декларації, митне оформлення якої завершено;
- наявність, точність правильність і достовірність документів, на підставі яких товари поміщені у відповідні митні режими, а також існування, справжність, правильність і дійсність будь-якого підтвердного документа, у тому числі шляхом перевірки облікових записів підприємства та іншої документації щодо операцій із відповідними товарами або щодо попередніх та/або наступних комерційних операцій із такими товарами після їх випуску;
- законність ввезення (пересилання) товарів на митну територію України, вивезення (пересилання) товарів за межі території України;

- своєчасність, достовірність, повноту нарахування та сплати митних та інших платежі, а також пені, контроль за справлянням яких покладено на митні органи.

Держмитслужбою до 18.04.2025 року було продовжено рекомендаційно-технічний пілотний проєкт щодо здійснення пост-митного контролю, як однієї із форм контролю, визначеною статтею 336 Митного кодексу України. Вказаний проєкт впроваджується з кінця 2023 року.

Проєкт існує тривалий час у стані пілотного через відсутність положень у ст. 337 -1 МКУ щодо розробки повного та детального порядку його здійснення.

Як свідчать дані Держмитслужби, від початку пілотного проєкт до 31.12.2024 митники ініціювали проведення пост-митного контролю стосовно 3129 митних декларацій. За результатами проведення пост-митного контролю у кожній 7 із 10 декларацій митники виявили порушення та/або невідповідність задекларованої інформації. Після проведення пост митного контролю та відправлення митниками інформації декларантами було сплачено 63,5 млн грн.

Крім цього, Держмитслужба наприкінці 2024 року сформувала проєкт паспорту нового ризику щодо результатів пост-митного контролю для подальшого розгляду Експертною комісією Держмитслужби щодо застосування СУР.

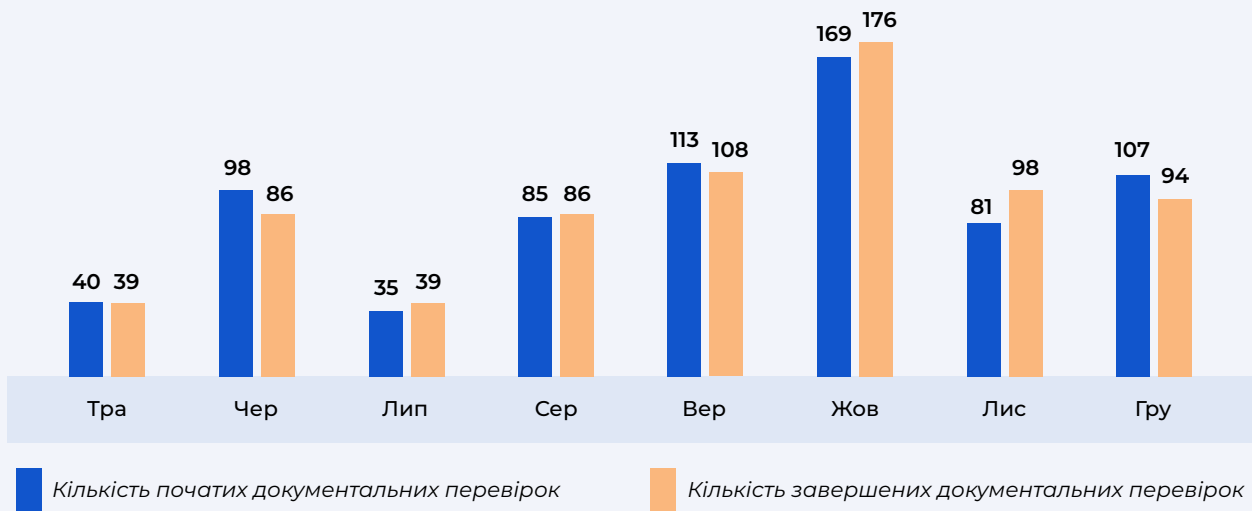
Документальні перевірки

Законом України № [3613-IX](#) від 20.03.2024 було поновлено документальні перевірки дотримання вимог законодавства України з питань митної справи. Початок відновлення документальних перевірок припав на 01.05.2024.

Критерієм для визначення можливості проведення документальних перевірок у період воєнного стану є безпечні умови їх проведення. При цьому у тексті Закону не пояснено, як та ким саме має встановлюватися наявність або відсутність таких умов. Водночас як йдеться далі у Законі, митний орган також може прийняти рішення про зупинення проведення документальної перевірки “за вмотивованою заявою платника податків”.

Документальні перевірки відновлено частково — мораторій щодо їх проведення з 01.05.2024 стосується:

- платників податків щодо питань ввезення ними на митну територію України товарів, визнаних гуманітарною допомогою у період дії воєнного стану;
- підприємств, місцезнаходженням яких є тимчасово окуповані російською федерацією території України;
- бізнесу, який знаходиться на території бойових / можливих бойових дій.



Діаграма 3.4.4. Розподіл кількості документальних перевірок по місяцях, (2024 рік)

За даними Держмитслужби, кількість завершених митними органами документальних перевірок з дотримання вимог законодавства України з питань митної справи з травня по грудень 2024 року склала 726 перевірок. Для порівняння, це становить 84% від кількості завершених документальних перевірок у 2021 році та перевершує показник 2020 року майже на 12%.

Ця тенденція до зростання свідчить про поступове відновлення інституційної спроможності та посилення уваги до ретроспективного нагляду, особливо в тих сферах, де контроль після митного оформлення має вирішальне значення для забезпечення фінансової цілісності та дотримання правил торгівлі.



Графік 3.4.5. Залежність між загальною сумою податкових нарахувань та їхньою сплатою по місяцях (2024 рік), млн грн

Незважаючи на значні показники проведених документальних перевірок, тенденція щодо сплати нараховуваних залишається фактично незмінною.

Номінально сума сплачених податків зросла порівняно з 2021 роком на 22 млн, проте співвідношення сплачених платежів до нарахованих насправді зменшилося майже вдвічі. Так, за неповний 2024 рік із нарахованої суми в понад 1,1 млрд грн бізнес сплатив лише 4,6%. У 2021 році ця частка становила 8,7%, однак і сума донараховувань за рік була втричі меншою — 342 млн грн.

Відтак відзначається суттєве погіршення стану податкового боргу — станом на березень 2025 року з 1230,8 млн грн 79% становлять зобов'язання за наслідком проведення документальних перевірок. Зважаючи на стрімке накопичення боргу та враховуючи термін позовної давності в 3 роки важливо забезпечити належний супровід та ефективне представництво Держмитслужби у судах.



Графік 3.4.6. Добровільна сплата митних платежів по наявних матеріалах у справах підрозділів митного аудиту митниць (у тому числі за результатами митного контролю) (2024 рік), млн грн

При цьому рівень добровільної сплати платниками податків є вищим, аніж рівень сплати по результатам проведених перевірок: у 2024 році суб'єктами ЗЕД сплачено 115,7 млн грн.

У результаті аналізу даних щодо сплати митних платежів, встановлено, що **добровільна сплата** внаслідок пост-митного контролю значно перевищує суми, сплачені за результатами аудитів. Це свідчить про те, що **бізнес в цілому демонструє високий рівень добровільного комплаєнсу**, сплачуючи митні платежі за результатами консультацій з митницею в межах пост-митного контролю.

Однак у випадках, коли нараховані додаткові суми митних платежів були здійснені в процесі перевірок, **бізнес не проявляє такого рівня комплаєнсу**. Це свідчить про те, що існують **системні розбіжності** між добровільними коригуваннями, що здійснюються бізнесом за результатами пост-митного контролю, і **рішеннями, що виникають в результаті документальних перевірок**. Відсутність бажання бізнесу виконувати нарахування за результатами перевірок, коли ці суми залишаються **неузгодженими і оскаржуються**, ймовірно, вказує на те, що процеси оцінки та нарахування митних платежів в рамках перевірок потребують **перегляду або вдосконалення** для забезпечення їх **справедливості та прозорості**.

➔ **Аналіз прогресу у налагодженні спільного митного контролю**

Україні важливо розвивати інструменти, які спрощують переміщення товарів разом із забезпеченням дієвих форм контролю. Спільний контроль дозволяє митним органам двох країн здійснювати перевірки послідовно в одному місці, що значно скорочує час переміщення вантажів. Це знижує затримки та підвищує пропускну спроможність пункту пропуску.

➔ **Поточна ситуація**

До 2030 року [Україна прагне встановити спільний контроль](#) та підписати відповідні угоди з усіма країнами, які межують з нею та входять в ЄС та з Молдовою. На державному рівні ці заходи закріплені у [Стратегії](#) розвитку та розбудови прикордонної інфраструктури з країнами Європейського Союзу та Республікою Молдова до 2030 року.

На сьогодні з 5 країн спільний контроль здійснюється в окремих пунктах пропуску на кордоні з Польщею та Молдовою. Це пункти пропуску для автомобільного та залізничного сполучення. Натомість [Угода про спільний контроль](#) наразі підписана лише з Молдовою.

Складність з укладанням та впровадженням угод про спільний контроль з країнами ЄС полягає у регулюванні, встановленому в [Шенгенському кодексі про кордони](#).

Впродовж 2024 року тривали консультації з іншими країнами ЄС щодо розробки та укладення Угоди про контроль у спільних пунктах пропуску. Наразі найбільше перспектив для укладення має проєкт рамкової угоди України з Польщею, який уже був переданий Єврокомісії для вивчення, погодження та надання зворотного зв'язку. У

разі схвалення такої Угоди вона може бути зразковою для впровадження інших угод з країнами ЄС, які мають кордон з Україною.

→ **Українсько-польський державний кордон**

Україна на сьогодні не має чинної угоди про встановлення спільного контролю на кордоні з Польщею. Домовленості за окремими пунктами пропуску досягалися у 2002, 2004, 2008 та 2011 рр.

На кордоні з Польщею функціонує 5 пунктів пропуску для автомобільного сполучення, де здійснюється спільний контроль:

- Устилуг — Зосін (з 2007 р.);
- Угринів — Долгобичув (з 2014 р.);
- Грушів — Будомеж (з 2013 р.);
- Смільниця — Кросценко (з 2003 р.);
- Нижанковичі — Мальховіце (з 2024 р.).

Усі митні формальності у вказаних пунктах пропуску виконуються на стороні Польщі.

Крім цього, Єврокомісія отримала до розгляду Угоду про спільний контроль осіб, транспортних засобів і товарів у спільних пунктах пропуску між Україною та Польщею. У разі схвалення та підписання Угоди Україна сподівається розвинути позитивний досвід цієї Угоди для підписання подібних Угод з іншими країнами ЄС.

→ **Українсько-молдовський державний кордон**

Україна мала чинну [Угоду](#) про організацію спільного контролю у пунктах пропуску на кордоні з Молдовою з 1998 року. Через 20 років, у 2018 набула чинності нова міждержавна [Угода](#), якою було розширено застосування дії на пункти пропуску для залізничного сполучення.

З травня 2024 року розпочато спільний контроль у пункті пропуску автомобільного сполучення «Рені — Джурджюлешть» на території України. Відтоді на кордоні з Молдовою функціонує 4 пункти пропуску для автомобільного сполучення, де здійснюється спільний контроль:

- Мамалига — Крива (з 2006 р.);
- Росошани — Брічень (з 2012 р.);
- Маяки — Удобне — Паланка (з 2018 р.);
- Рені — Джурджюлешть (з 2024 р.).

Також в останні роки набув розвитку спільний контроль для залізничного сполучення. Так, у 2023 році впроваджено здійснення митних формальностей у

залізничному пункті пропуску «Серпневе 1 — Басараб'яска» українськими службовцями на території Республіки Молдова. У січні 2024 року розпочато спільний контроль у пункті пропуску залізничного сполучення «Кучурган — Новосавицьке» на території України.

→ Українсько-румунський державний кордон

Розбудова моделі контролю в спільних пунктах пропуску на кордоні з Румунією важливе тим, що остання має вихід до Чорного моря, а це є важливим для стійкості українського експорту. Протягом року Україна проводила консультації з румунською стороною щодо проєкту договору про встановлення контролю в спільних пунктах пропуску.

→ Українсько-угорський державний кордон

Україна мала виклики з впровадженням спільних пунктів пропуску на кордоні з Угорщиною. До прикладу, пункт пропуску «Велика Паладь — Нодьгодош» був запланований та мав запрацювати як спільний ще у 2014 році. Проте внаслідок бюрократичних перепон, зокрема неможливості його відкриття у форматі спільного пункту пропуску, він відкритий лише 08 квітня 2025 року.

Схожа ситуація наявна з іншим, вантажним пунктом пропуску, «Дийда — Берегдароц», що [планується](#) до відкриття ще з 2012 року і донині.

Відкриття спільного вантажного пункту пропуску на кордоні з Угорщиною важливе тим, що з 5 пунктів пропуску для автомобільного сполучення пропускати вантажівки масою 7,5 т та більше може [лише один](#) — «Чоп — Захонь».

Крім цього, українська та угорська сторони у 2024 році зустрічалися для проведення консультацій щодо напрацювання відповідної угоди. Консультації тривають.

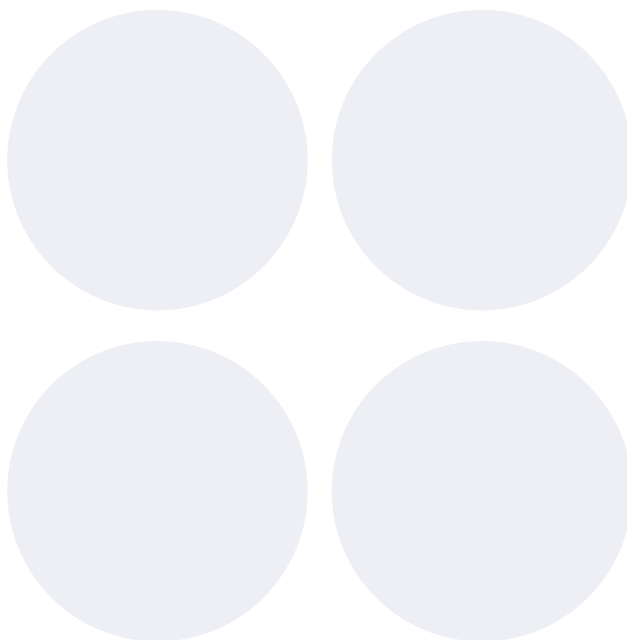
→ Українсько-словацький державний кордон

Упродовж року Держмитслужба разом з іншими ЦОВВ брала участь у перемовинах з словацькою стороною для підготовки та підписання Угоди про співробітництво під час здійснення контролю осіб, транспортних засобів та товарів у спільних пунктах пропуску.

Підсумовуючи, хоча спільний митний контроль залишається фрагментарним і нерівномірним, події 2024 року свідчать про помірний, але відчутний прогрес, особливо в напрямку Польщі та Молдови. Для реалізації своїх стратегічних цілей на 2030 рік Україна повинна зосередитися на:

- завершенні та розширенні існуючих пілотних угод;
- приведенні внутрішньої інфраструктури у відповідність до правових стандартів ЄС;
- забезпеченні взаємної політичної прихильності з сусідніми країнами.

Успіх цих зусиль буде мати вирішальне значення не тільки для більш плавного проходження прикордонних процедур, але й для довгострокової економічної інтеграції України в єдиний ринок ЄС.



3.5. Антикорупційний менеджмент

Імплементація етичних норм щодо недопущення випадків корупції на митниці

Рівень сприйняття суспільством корупції на митниці залишається стабільно високим порівняно з іншими державними органами. За останніми [даними опитувань](#), про наявність корупційного досвіду у взаємодії з митницею повідомляло 35% опитаних підприємців. Проте статистика щодо кількості виявлених та підтверджених пра-вопорушень має суттєву різницю з цією та ранішими оцінками.

Загальні принципи, норми та вимоги щодо етичної поведінки для посадових осіб Держмитслужби закріплені у Законах України [«Про державну службу»](#) та [«Про запобігання корупції»](#). Крім цього, у митній сфері має вагоме значення переглянута [Арушська декларація](#), у якій сформовано 10 принципів, що містять ключові чинники для запобігання корупції та підвищення рівня доброчесності на митниці.

У Держмитслужбі [встановлені та діють](#) Кодекс етичної поведінки посадових осіб Державної митної служби України та Правила етичної поведінки посадових осіб Державної митної служби України.

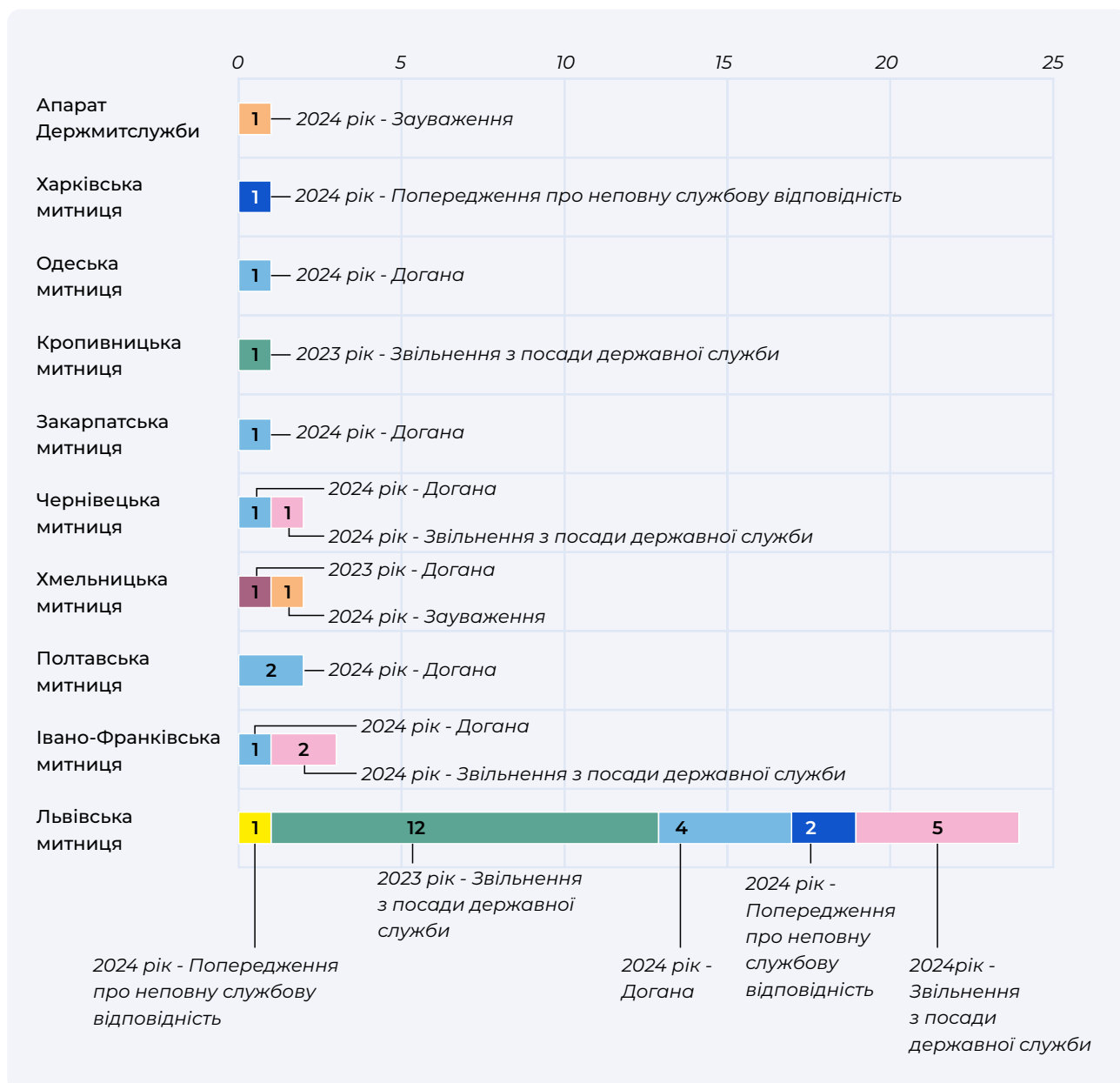
Для актуалізації етичних норм, стандартів професійної поведінки упродовж 2024 року в Держмитслужбі та її структурних підрозділах було проведено 966 навчань щодо дотримання етичних норм на митниці. Сукупно їх відвідало близько 40 000 слухачів. Деякі представники Держмитслужби проходили декілька курсів впродовж року, відтак статистично кількість слухачів є більшою за кількість працівників на митниці.

Також на митницях впродовж року надавалися консультації з питань дотримання етичності на службі. Встановлено, що протягом 2024 року кількість консультацій склала 3028, що на 6% більше, ніж у 2023-му році.

Існує диспропорція між митницями в аспекті кількості проведених навчань для власних працівників. Зокрема найбільше навчань з питань етичної поведінки проводилися у Чернівецькій, Координаційно-моніторинговій, Одеській, Дніпровській, Харківській митницях. За кількістю відвідувань навчань лідирують Київська, Волинська та Сумська митниці. Імовірно такий підхід має передбачати те, що митники мають бути більше поінформованими щодо власних етичних стандартів, оскільки в минулому могли бути ризики їх недотримання.

У підсумку, попри посилення інституційних рамок та активні зусилля у сфері навчання, розрив між сприйняттям і фактичним виконанням залишається ключовим викликом. Для його подолання необхідні не лише освітні заходи з етики, але й видима та послідовна дисциплінарна реакція, прозорі механізми підзвітності та

постійне формування культури, в якій доброчесність не лише викладається, а й практикується. Позитивного впливу на дотримання антикорупційних стандартів також очікують від перегляду підходу до оплати праці — особливо для інспекторів, які працюють на “передовій” та мають вкрай низьку заробітну плату порівняно з рівнем відповідальності, необхідною кваліфікацією та ризиками корупційного впливу.



Діаграма 3.5.1. Кількість дисциплінарних стягнень, застосованих до посадових осіб митних органів за результатами дисциплінарних проваджень, в розрізі видів дисциплінарних стягнень за порушення етичних норм

Як можна побачити на графіку, кількість дисциплінарних стягнень, застосованих до посадових осіб збільшилася у 2024 році — 23 проти 15 стягнень (2023). Лідером щодо кількості дисциплінарних стягнень, накладених на посадових осіб Держмитслужби

є Львівська митниця, зокрема внаслідок здійснення 17 звільнень з посад державної служби впродовж 2023-2024 років. Висока концентрація дисциплінарних заходів у цій юрисдикції може свідчити або про підвищену увагу до порушень, або про частіші випадки неналежної поведінки — обидва варіанти потребують більш глибокого аналізу.

Із суттєво меншою кількістю застосованих дисциплінарних стягнень має справу Івано-Франківська митниця — 1 догана та 2 звільнення у 2024 році. Решта митниць, зображених на діаграмі, мали по 1-2 випадки застосування дисциплінарних стягнень упродовж періоду.

Ці показники, хоча й невеликі в абсолютних цифрах, порушують важливі питання щодо послідовності та справедливості застосування дисциплінарних заходів у різних регіонах. Чи є низькі цифри ознакою вищого рівня дотримання норм — чи свідченням обмеженого виявлення порушень та їх недостатньої фіксації?

Це підводить до ширшого аналізу ефективності внутрішніх розслідувань і притягнення до відповідальності осіб, причетних до корупції в Державній митній службі та її підрозділах. Всеохопна оцінка має враховувати не лише кількість санкцій, а й:

- характер і тяжкість порушень,
- своєчасність і прозорість розслідувань,
- а також те, чи призвели дисциплінарні заходи до кримінального провадження або системних змін.

Без цієї контекстуальної інформації важко оцінити, чи є дисциплінарна система справді стримуючим фактором, чи лише символічним жестом. Очевидно одне — самі цифри не дають повної картини, особливо в інституції, де довіра громадськості залежить від видимих і переконливих дій проти порушень.

з'явився маяк, яким було визначено зобов'язання України до кінця червня 2025 року призначити керівника Держмитслужби та керівників територіальних органів (митниць).

У ВРУ було прийнято Закон № [3977-IX](#) від 17.09.2024, яким внесено зміни до Митного кодексу України, зокрема визначено процедуру обрання керівника Держмитслужби. Закон набрав чинності 31.10.2024 року.

Керівник Держмитслужби має бути призначений Кабінетом Міністрів України за поданням Міністерства фінансів України за пропозиції конкурсної комісії. Комісія має бути сформована КМУ у складі 6 осіб, зокрема:

- 3 особи — на підставі пропозицій міжнародних та іноземних організацій, які протягом останніх трьох років надавали Україні міжнародну технічну допомогу у сферах проведення структурних реформ, фінансової та технічної підтримки України, запобігання і протидії корупції;
- 3 особи — за пропозицією Міністерства фінансів України.

Переважне право голосу у рішеннях комісії належить міжнародникам — для прийняття рішення необхідно щонайменше 4 голоси з 6, обов'язково 2 із цих 4 голосів мають бути від міжнародників.

На конкурсній комісії лежить відповідальність зокрема за встановлення порядку проведення конкурсу, критеріїв та методики оцінки кандидатів, визначення умов та строків конкурсу, розгляд документів, проведення тестування тощо.

Після формування конкурсної комісії її члени мають розробити детальні правила конкурсу, визначити строки його проведення та здійснити добір серед кандидатів. Остаточні мають бути погоджені 2 пропозиції по кандидатурам. Ці пропозиції надаються Міністру фінансів, який має внести до КМУ подання про призначення одного з кандидатів на посаду керівника. Далі КМУ впродовж 10 днів після отримання подання на відкритому засіданні призначає запропоновану Міністром фінансів особу на посаду.

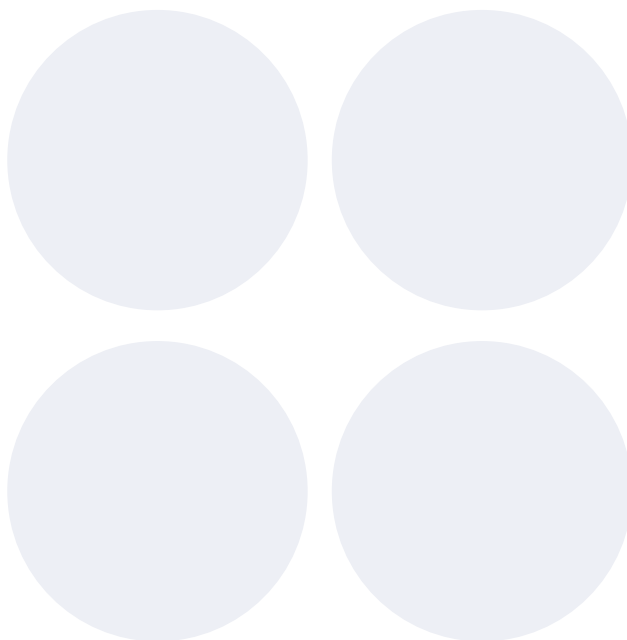
Станом на кінець червня 2025 року Кабінет Міністрів досі не призначив конкурсну комісію, попри юридичний обов'язок зробити це ще в січні — ця затримка фактично зупинила процес відбору. Відсутність рішення КМУ щодо складу конкурсної комісії блокує реформу процедури добору нового керівника Державної митної служби.

Наприкінці травня 2025 року МВФ і українська влада досягли угоди на рівні персоналу (Staff Level Agreement) під час восьмого перегляду програми роз-

ширеного фінансування (EFF). У рамках перемовин щодо митної реформи сторони погодилися на необхідності якнайшвидшого призначення очільника Державної митної служби.

6 червня 2025 року Прем'єр міністр України заявив, що продовження митної реформи буде дорогим і потребуватиме сотень мільйонів доларів, тому процес відбору керівника відкладено до грудня 2025 року. За словами [Ігоря Смілянського](#), Урядового уповноваженого з питань митної реформи, реформа мала фінансуватися USAID на 80-90%, тому для її продовження потрібно змінити модель фінансування.

Ця ситуація нагадує схожі проблеми, що виникали під час попередніх конкурсів, зокрема на посаду керівника Бюро економічної безпеки, коли відсутність терміновості та процедурна невизначеність призвели до зупинки ключових реформ.





Оцінка прогресу України у наближенні норм та практик до митної сфери ЄС дає змогу виокремити низку тенденцій та проблемних аспектів, що мають значення для подальшого успішного перебігу євроінтеграції та підвищення ефективності митного адміністрування.

I. Наближення до митного законодавства ЄС.

Фрагментарні зміни до Митного кодексу України, здійснені у 2024 році, викликають питання щодо доцільності впровадження точкових заходів напередодні введення нової редакції всього МКУ, що має відповідати Митному кодексу ЄС. Розпочата розробка нового Митного кодексу уже має декілька проблем, що можуть впливати на можливість надання зворотного зв'язку з боку бізнесу та громадськості, якість документа, та перебіг практичної імплементації його положень. Терміни впровадження нового МКУ було зміщено. Станом на кінець червня 2025 року проєкт Кодексу не було оприлюднено. Поточний графік обговорень нової редакції МКУ до моменту схвалення парламентом викликає сумніви щодо реалістичності проведення змістовних консультацій із зацікавленими сторонами.

Закон № 3926-IX, спрямований на адаптацію певних положень законодавства ЄС, містить певні невідповідності та створює правову невизначеність. Імплементація змін також є уповільненою та має труднощі, викликані неоприлюдненням або очікуванням затвердження ключових підзаконних актів та обмежених консультацій з громадськістю під час розробки проєктів підзаконних актів.

II. Розвиток NCTS та АЕО.

Розширення застосування спільного транзиту (NCTS) після початкового зростання увійшло у фазу стабільного плато на фоні зростання загального обсягу зовнішньої торгівлі, що вказує на потенційне вичерпання первинного ефекту та наявність стримувальних факторів.

Програма авторизованого економічного оператора (АЕО) демонструє помірні темпи розвитку. Низька кількість сертифікатів типу АЕО-Б (безпека та надійність) є суттєвим обмеженням для початку переговорів з ЄС щодо взаємного визнання АЕО. Скасування практик, які називалися “національними спрощеннями”, не призвело до очікуваного переходу бізнесу до моделі АЕО, що свідчить про необхідність пошуку більш привабливих та адаптованих альтернатив. Формальний підхід до імплементації інституту АЕО, без урахування реалій українського бізнес-середовища та надання дієвих стимулів, знижує його ефективність.

III. Цифрова трансформація Держмитслужби.

Попри наявний технічний потенціал ДМС до адаптації IT-систем до стандартів ЄС, про що свідчить своєчасне впровадження фази 5 NCTS та прогрес у впровадженні CDS.UA, загальна цифрова трансформація зазнає сповільнення. Ключовим стримуючим фактором є недостатня координація з Міністерством фінансів України (Мінфін) у питаннях формування політик, правового регулювання та прийняття підзаконних актів. Існує думка, що передача Мінфіну повноважень з адміністрування цифровізації митниці може бути контрпродуктивною за відсутності належної інституційної спроможності міністерства.

Аналіз виконання Стратегічного плану цифровізації виявляє нерівномірність прогресу за окремими проектами. У зв'язку з цим сам план потребує перегляду та актуалізації.

IV. Управління ризиками та митний контроль.

Результати роботи системи управління ризиками залишаються нерівномірними. Перевага малоефективних заходів контролю (перевірка документів) та відсутність інтегрованих даних щодо виявлення порушень ускладнюють оцінку ефективності цих систем.

Оцінка митної вартості залишається ключовим елементом ризикоорієнтованого контролю, однак практика застосування резервного методу викликає занепокоєння щодо узгодженості з міжнародними нормами. Аномально висока кількість випадків самостійного застосування резервного методу декларантами, що значно перевищує кількість коригувань митницею, може свідчити про структурні викривлення, неформальні практики або низький рівень комплаєнсу щодо задекларованої вартості. Значна кількість судових спорів щодо оскарження імпортерами коригування митної вартості та високий відсоток програних ДМС справ у судах вказують на необхідність перегляду підходів до контролю митної вартості.

Ефективність пост-митного контролю потребує покращення, про що свідчить вищий рівень добровільної сплати митних платежів платниками податків порівняно зі сплатою за результатами перевірок. Це може вказувати на системні розбіжності між добровільними коригуваннями та рішеннями, що виникають внаслідок документальних перевірок.

Прогрес у налагодженні спільного митного контролю з країнами ЄС обмежений регулюваннями Шенгенського кодексу про кордони, що дозволяє лише контроль у спільних пунктах пропуску з третіми країнами.

V. Боротьба з контрабандою та корупцією.

Попри криміналізацію значних обсягів незаконного переміщення товарів, практичні результати залишаються обмеженими: низька кількість справ, що доходять до суду, поодинокі вироки та продовження діяльності масштабних контрабандних мереж. Ефективна реалізація реформи для боротьби з контрабандою залишається малоімовірною без інституційного (кадрового) оновлення та системної розбудови спроможностей як у Держмитслужби, так і в Бюро економічної безпеки (БЕБ).

Надання Держмитслужбі оперативного-розшукових повноважень, хоча й визнається необхідним, наразі обмежується лише епізодичною міжвідомчою координацією. Реалізація таких повноважень передбачає низку викликів, включаючи визначення правового статусу митної служби, створення відповідних підрозділів, кадрове забезпечення, фінансове навантаження та необхідність синхронізації з функціоналом БЕБ.

VI. Людські ресурси та інституційна спроможність.

Низький рівень оплати праці в Держмитслужбі порівняно з комерційною сферою є суттєвою перешкодою для формування внутрішніх команд високого рівня, необхідних для реалізації складних ІТ-проектів. Дисбаланс у структурі оплати праці, коли працівники на першій лінії отримують менше за адміністративно-допоміжні категорії, є необґрунтованим.

Навчання працівників за напрямками євроінтеграції проводиться вибірково та в недостатніх обсягах, що свідчить про відсутність системного підходу до розвитку персоналу. Потреба оновлення складу Держмитслужби, включення до складу молоді залишається пріоритетним завданням для органу.

Запровадження нової моделі добору керівництва Держмитслужби (Закон № 3977-IX) спрямоване на зменшення політичного впливу призначень та посилення інституційної сталості. Процес формування конкурсної комісії наразі затримується з вини Кабінету Міністрів України. Це може мати вплив на ефективний перебіг реформи та виконання міжнародних зобов'язань.

VII. Комунікація та координація.

Держмитслужба має встановлені контакти з бізнес-асоціаціями, які підтримує публічними комунікаціями та зустрічами. Ефективність взаємодії потребує покращення — розвитку спроможностей митниці отримувати та обробляти зворотній зв'язок бізнесу, надаючи не тільки роз'яснення, а і відповіді на проблемні питання. Бізнес наголошує на важливості налагодження офіційних, постійних та надійних каналів комунікації для отримання консультацій та роз'яснень. У цьому аспекті розбудова дієвих інструментів координації та комунікації зі стейкхолдерами залишається недостатньою. Існує потреба у створенні уніфікованої бази роз'яснень митного

законодавства, яка б покривала більшість питань бізнесу та знімала навантаження з митниці.

Залучення громадськості до формування та реалізації державної політики потребує виходу за межі формальних процедур та забезпечення врахування пропозицій із належним обґрунтуванням. Ефективність консультацій з громадськістю Держмитслужби складно оцінити через обмеженість публічної інформації.

Взаємодія з громадськістю потребує від Держмитслужби також прояву публічної позиції на питання, які піднімає на засіданнях Громадська рада при Держмитслужбі, зокрема шляхом публікації на сайті відповідей на її рішення.

VIII. Фінансові ресурси.

Відсутність спеціалізованої бюджетної програми цифровізації ускладнює довгострокове планування та створює залежність від міжнародної допомоги. Обмежене бюджетне фінансування також впливає на розширення внутрішньої ІТ-команди, що важливо для подальшого успішного руху в розробці ІТ-рішень на митниці.

Висновки свідчать про те, що для забезпечення ефективної євроінтеграції та підвищення якості митного адміністрування необхідні комплексні зміни, спрямовані на:

- прискорення гармонізації митного законодавства з правом ЄС та забезпечення ефективних консультацій та імплементації прийнятих норм;
- активізацію цифрової трансформації з належною координацією та фінансовим забезпеченням;
- вдосконалення систем управління ризиками та контролю митної вартості відповідно до міжнародних стандартів;
- посилення боротьби з контрабандою та корупцією шляхом розбудови правоохоронної функції та забезпечення ефективної міжвідомчої взаємодії;
- проведення комплексної реформи кадрової політики, включаючи підвищення рівня оплати праці, навчання та оновлення кадрового складу;
- розвиток ефективних каналів комунікації та координації з бізнесом та громадськістю;
- забезпечення належного рівня фінансування для реалізації стратегічних цілей Держмитслужби.

Подальший моніторинг прогресу за цими напрямками є критично важливим для оцінки готовності України до поглибленої інтеграції в митний союз ЄС.



→ Наближення норм українського митного законодавства до *acquis* ЄС

1. Забезпечити консультаційний процес із бізнесом та громадськістю для реалізації положень Закону 3926-ІХ та проєкту нового Митного кодексу України, що гармонізований із Митним кодексом ЄС.
2. Врахувати оцінку, встановлену в цьому звіті та розпочати роботу над імплементацією нормативно-правових актів ЄС, що стосуються митної сфери, зокрема, але не виключно:
 - a. Регламенту (EU) 2018/1672 щодо контролю за ввезенням або вивезенням готівки до або з ЄС;
 - b. Регламент (EC) № 273/2004 про наркотичні прекурсори;
 - c. Регламент (EC) № 111/2005 — про правила моніторингу торгівлі між ЄС та країнами поза ЄС щодо переміщення наркотичних прекурсорів;
 - d. Регулювання Ради (EC) № 116/2009 від 18 грудня 2008 щодо експорту культурних цінностей.

Окремо варто також визначити спосіб імплементації Регламенту (EC) № 1186/2009 про встановлення у Співтоваристві системи звільнень від сплати мита.

3. Здійснити пошук стимулів для залучення бізнесу до програми АЕО та імплементувати їх у межах власної програми.
4. Створити цифрову базу роз'яснень митного законодавства.

→ Криміналізація контрабанди товарів

1. Забезпечити моніторинг та врахувати проблеми правозастосування, виявлені в результаті аналізу криміналізації контрабанди товарів.
2. Координуватися з бізнесом та громадськістю, реагувати на їх повідомлення щодо можливих фактів існування схем контрабандного постачання товарів.

→ Надання митниці статусу правоохоронного органу

1. Розробити структуру оперативно-розшукових підрозділів митних органів, здійснити аналіз і оновлення законодавства для забезпечення їх повноважень відповідно до міжнародних стандартів.
2. Виявити потреби та закупити необхідне обладнання, створити належну інформаційну інфраструктуру, здійснити комплектування та навчання персоналу, включаючи міжнародні програми обміну досвідом.
3. Встановити та підтримувати взаємодію з національними правоохоронними органами та міжнародними організаціями (ВМО, OLAF, Інтерпол), брати участь у міжнародних операціях.
4. Впровадити індикатори оцінки діяльності правоохоронного підрозділу митниці (KPI), регулярний аудит діяльності, забезпечити прозорість для суспільства та захисту інтересів добросовісного бізнесу.

→ Цифровізація митниці

1. Забезпечити координацію процесів цифровізації Держмитслужби з Міністерством фінансів України, зокрема в частині розробки політик, формування підзаконних нормативно-правових актів.
2. Здійснювати регулярний перегляд та оновлення Довгострокового національного стратегічного плану цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Державної митної служби України та її територіальних підрозділів на основі Багаторічного стратегічного плану електронної митниці ЄС (Multi-annual strategic plan for electronic customs, MASP-C).
3. Створити умови для належного рівня фінансового забезпечення цифровізації процесів на митниці, зокрема утворити окрему спеціалізовану бюджетну програму.
4. Здійснити перехід до проєктних моделей управління процесами цифровізації на митниці.
5. Розв'язати питання людського ресурсу, який необхідний для цифровізації, зокрема шляхом розгляду можливості аутстафінгу чи аутсорсингу.

→ Кадровий потенціал Держмитслужби. Протидія корупції

1. Переглянути модель оплати праці та здійснення компенсацій працівникам митниці з акцентом на організаційну структуру, функціональне навантаження та рівень ризику.

2. Класифікувати посади залежно від рівня прояву професійного та/або корупційного ризику та розрахувати відповідні компенсаторні коефіцієнти.
3. Здійснити впровадження додаткових стимулів на митниці залежно від класифікації посад.
4. Запровадити оцінювання роботи працівників Держмитслужби через ключові показники ефективності.
5. Розробити та впровадити комплексні професійні програми розвитку навичок персоналу.
6. Розпочати та провести прозорий конкурс з визначення Голови Держмитслужби.

Координація та комунікація

1. Розвивати безпаперові форми координації та консультацій у Держмитслужбі та її територіальних підрозділах.
2. Обробляти та надавати зворотній зв'язок бізнесу та громадськості на їх запит у межах власної компетенції.
3. Продовжити розвиток служби HelpDesk, поширити функціонал цієї служби на інші сфери митної справи.
4. Розглянути питання створення регіональних дорадчих груп для координації бізнесу та громадськості при окремих регіональних митницях, за умови успішного впровадження ініціативи поширити практику на всі митниці.
5. Забезпечити посилення ролі Громадської ради при Держмитслужбі у процесах формування та реалізації державної митної політики, забезпеченні кадрового добору персоналу, розгляді дисциплінарних проваджень стосовно посадових осіб митниці.
6. Забезпечити прозорість в реагуванні Держмитслужби на рішення Громадської ради шляхом їх публікації на офіційному сайті органу.
7. Забезпечити оприлюднення звітів про результати консультацій з громадськістю, висвітлювати у звітах позиції громадськості та аналіз цих позицій.
8. Вчасно розробляти та затверджувати щорічні плани роботи Держмитслужби на рік. Забезпечити публікацію щорічного звіту про роботу Держмитслужби у машиночитному форматі. Публікувати звіти про роботу з оцінкою прогресу

за кожним завданням, зазначенням труднощів та можливих змін, які впливали на виконання завдання.

→ **Управління ризиками та пост-митний контроль.** **Спільний митний контроль**

1. Звернути увагу на представлену в цьому документі аналітику щодо показників селективності, результативності та економічної ефективності роботи системи управління ризиками, розробити та впровадити оцінку економічного ефекту від роботи системи.
2. Взяти до уваги дані щодо коригування митної вартості митницями та декларантами самостійно за 6 (резервним) методом визначення митної вартості.
3. Врахувати дані щодо судового оскарження митної вартості та переглянути політику щодо здійснення митного контролю.
4. Звернути увагу на ефективність пост-митного контролю та його переваги у розрізі економічного ефекту в порівнянні з документальними перевітками.
5. Продовжити зусилля щодо налагодження контролю у спільних пунктах пропуску.



