



ЗВІТ ПРО ТЕХНІЧНУ ДОПОМОГУ

УКРАЇНА

Впровадження Національної стратегії
доходів: реформа митного адміністрування
КВІТЕНЬ 2025 РОКУ

Підготував:
Урмас Койду

Департамент, до якого належать автори

Департамент з бюджетних питань

Цей звіт містить технічні рекомендації, надані фахівцями Міжнародного валютного фонду органам влади України (далі - «Одержувач ТД») у відповідь на їхній запит про надання технічної допомоги. Цей звіт (повністю або частково) або його стислий виклад можуть бути розкриті МВФ Виконавчому директору МВФ від України, іншим Виконавчим директорам МВФ та членам їхнього апарату, а також іншим органам та установам одержувача ТД та, на їхній запит, співробітникам Світового банку, іншим організаціям, що надають технічну допомогу, та донорам, що мають законні інтереси, за умови відсутності заперечень з боку одержувача ТД (див. « [Операційні рекомендації персоналу щодо поширення інформації з питань розбудови потенціалу](#) »). Публікація або розкриття цього звіту (повністю або частково) сторонам, які не належать до МВФ, окрім органів та установ одержувача ТД, персоналу Світового банку, інших організацій, що надають технічну допомогу, та донорів, які мають законні інтереси, потребує чіткої згоди одержувача ТД та Департаменту з бюджетних питань МВФ.

Аналіз та політичні міркування, викладені в цій публікації, належать Департаменту з бюджетних питань (ДБП) МВФ.

Цю технічну допомогу (ТД) було профінансовано Фондом розбудови потенціалу України (ФРПУ).

I. Вступ

1. У грудні 2023 року Кабінет Міністрів України ухвалив Національну стратегію доходів на 2024-2030 роки (НСД), яка окреслює реформи, спрямовані на мобілізацію доходів. Її компонент з митного адміністрування включає конкретні заходи, спрямовані на усунення структурних перешкод та неефективностей у митних процедурах. На запит Державної митної служби (ДМС) та Департаменту митної політики Міністерства фінансів (Мінфін) Департамент з бюджетних питань (ДБП) МВФ надав можливість отримати підтримку з боку позаштатних експертів для сприяння впровадженню НСД шляхом аналізу прогресу та надання рекомендацій.

2. Цей звіт про технічну допомогу містить підсумок підтримки, наданої паном Урмасом Койду з 16 вересня по 16 грудня 2024 року. Пан Койду організовував щотижневі відеоконференції (ВК) з керівництвом Державної митної служби (ДМС) та Міністерства фінансів (Мінфіну) для контролю за впровадженням НСД. Рекомендації надавалися під час регулярних ВК та шляхом письмового оцінювання документів, підготовлених для Керівного комітету НСД, який збирався двічі під час виконання експертом свого завдання. Підтримка у сфері розвитку потенціалу (РП) була зосереджена на узгоджених напрямках митного компоненту НСД. Були надані рекомендації щодо цих напрямків, а також щодо посилення управління проектами та врядування, вдосконалення функції управління ризиками та планування модернізації митних ІТ-систем.

Вставка 1. Розділ НСД, присвячений митному адмініструванню

Митне адміністрування

5.2.1 Посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до митних органів

5.2.2 Підтримка та співпраця з бізнесом

5.2.3 Розвиток міжнародного митного співробітництва

5.2.4 Інституційний розвиток митних органів

5.2.5 Розвиток ІТ та забезпечення технічними засобами митного контролю

Джерело: НСД

II. Висновки та рекомендації

3. **Загалом, було відмічено значний прогрес та високий рівень відданості впровадженню НСД.** Серед помітних досягнень варто відмітити створення механізму впровадження НСД в межах ДМС, розробку Плану реформування ДМС на 2024–2030 роки (ПР-30), створення Керівного комітету (КК) та регулярне звітування про впровадження НСД. ПР-30 було прийнято в травні 2024 року, а в вересні 2024 року було створено Керівний комітет (КК) для керівництва впровадженням компонента НСД, що стосується митного адміністрування. КК очолюється виконуючим обов'язки голови ДМС, до його складу входять керівники вищої та середньої ланки ДМС та Мінфіну.
4. **КК організував два засідання для контролю за ходом виконання ПР-30 та прийняв кілька ключових документів.** До таких документів належать матриця ризиків та ключові показники ефективності (КПЕ) для моніторингу та оцінки прогресу. З липня 2024 року для ДМС щомісяця готується звіт про хід виконання ПР-30, а щоквартальний звіт подається до Мінфіну для розгляду. Перший квартальний звіт, що охоплює липень-серпень 2024 року та приводить законодавчу базу у відповідність до стандартів ЄС, затверджений КК і поданий до Мінфіну для розгляду.
5. **Крім того, Україна досягла значного прогресу в модернізації законодавчої бази, включаючи приведення її у відповідність до стандартів ЄС, зокрема до Митного кодексу Союзу (МКС).** Нещодавні зусилля включають прийняття законів № 3926 від 22 серпня 2024 року та № 3977 від 17 вересня 2024 року. Закон № 3977-IX підвищує прозорість процедури обрання голови ДМС, оцінки його діяльності та управління організацією. Триває розробка нового проекту Митного кодексу, який повністю відповідає МКС та враховує інші нормативні акти ЄС. Перший проєкт планується опублікувати в першому кварталі 2025 року. Ці зусилля були високо оцінені, зокрема в нещодавній оцінці ЄС зазначено, що митна сфера (Розділ 29) є однією з п'яти з 29 розділів Угоди про асоціацію, які на належному рівні впроваджені в Україні¹.
6. **Крім того, значних успіхів досягнуто в галузі ІТ.** ДМС запровадила єдину інтегровану ІТ-платформу — автоматизовану систему митного оформлення — для централізації та уніфікації митного оформлення в усіх регіонах. Ця система відповідає ІТ-стратегії ЄС і сприяє майбутній інтеграції з системами ЄС.
7. **Однак, існують питання, що потребують подальшого вдосконалення, та фактори вразливості, щодо яких було надано рекомендації (див. наступні розділи).**

A. Залучення зацікавлених сторін

8. **Експерт вважає залучення зацікавлених сторін надзвичайно важливим і вразливим фактором у впровадженні НРД та ПР-30.** Зацікавлені сторони можуть мати власні плани, які відрізняються від цілей НСД. Без їхнього кращого розуміння, узгодження цілей та підготовки до

¹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

адаптації до нових умов і процедур, впровадження НСД може потребувати додаткових витрат і часу.

9. Слід активно заохочувати залучення зацікавлених сторін до впровадження НСД, зберігаючи високий рівень прозорості та підзвітності для досягнення цілей НСД. Якщо на процес впровадження НСД впливають лобістські групи, цілі яких несумісні з цілями НСД, залучення зацікавлених сторін може не принести очікуваних результатів та переваг. ДМС створив форум для залучення зацікавлених сторін, а ПР-30 неодноразово розповсюджувався серед зацікавлених сторін. Цю відкриту та підзвітну практику слід вдосконалити для більш ефективного обговорення питань впровадження НСД та можливого перегляду запланованих заходів. Слід уникати двостороннього залучення зацікавлених сторін або застосовувати запобіжні заходи та вести облік для підвищення підзвітності. При взаємодії з бізнес-сектором бажано взаємодіяти з бізнес-асоціаціями, а не з окремими компаніями. Слід уникати прямих телефонних дзвінків до керівників ДМС; замість цього дзвінки слід здійснювати через помічників або операторів, які записують ідентифікаційні дані особи, яка телефонує.

10. Ефективне залучення є важливим не тільки щодо зовнішніх зацікавлених сторін, але й для внутрішніх, таких як персонал та керівництво. Впровадження НСД та загальна ефективність роботи ДМС залежать від ефективності роботи її персоналу та керівництва, на яку впливають такі фактори, як мотивація та продуктивність праці. Співробітники ДМС добре пам'ятають, що відсутність комунікації та консультацій під час злиття та подальшого розділення податкової та митної служб створила непередбачуваність та нестабільність, що знизило мотивацію та продуктивність праці на той час.

11. Підтримка ефективної взаємодії із зацікавленими сторонами та забезпечення досягнення цілей НСД значною мірою залежать від ролі керівника ДМС. Протягом багатьох років ДМС очолював лише виконуючий обов'язки голови, який не мав повних повноважень і не міг вселити довіру до організації. Експерту було повідомлено, що процес відбору нового голови ДМС розпочато і очікується, що він пройде безперешкодно.

12. Управління змінами має вирішальне значення в рамках залучення зацікавлених сторін. ДМС визначив управління змінами як пріоритетний напрям майбутньої роботи ДБП з розвитку потенціалу (РП), поряд з наданням рекомендацій щодо поліпшення та посилення активної участі зовнішніх зацікавлених сторін у процесі реформ. Мета полягає у розробці комплексних планів залучення зацікавлених сторін та управління змінами. Неможливо переоцінити значення інтерактивних зустрічей для підтримки цих зусиль.

В. Ключові показники ефективності (КПЕ)

13. Ключові показники ефективності (КПЕ): КПЕ для моніторингу прогресу впровадження НСД були затверджені КК. Експерт представив КПЕ, розроблені на основі Механізму вимірювання

ефективності ВМО², включно з критеріями SMART³. Документ ДМС, затверджений КК, містить перелік із 23 КПЕ, їх цільові значення, методи розрахунку та рекомендовані інтервали моніторингу.

14. Розробка та використання КПЕ є одною з найкращих міжнародних практик, але не рекомендується використовувати занадто багато КПЕ. Занадто багато КПЕ може призвести до таких проблем, як перевантаження та плутанина, розмиття фокусу, збільшення складності, невідповідність та перевантаження даними. КПЕ слід ретельно вибирати, щоб вони точно відображали ключові проблеми.

15. Експерт проаналізував КПЕ та надав рекомендації щодо їх групування за призначенням, наприклад, для внутрішнього використання або для ширшої аудиторії⁴. Деякі КПЕ є дуже актуальними, ефективними та корисними для моніторингу прогресу НСД, наприклад, обсяг торгівлі авторизованими економічними операторами (АЕО), сприйняття прозорості зацікавленими сторонами, надійність бюджету та узгодженість законодавства з митним законодавством ЄС. Інші КПЕ є важливими для внутрішнього управління ДМС, але не для ширшої аудиторії, оскільки вони є надто специфічними і охоплюють певні сфери митного адміністрування. Прикладами є зміни у кількості випадків корупції, скарги на можливу корупцію, ефективність служби допомоги, система управління ризиками та інші показники, характерні для митних процесів. Деякі КПЕ (дев'ять із 23) мають очевидно слабкий зв'язок з ефективним вимірюванням прогресу у досягненні стратегічних цілей, і було рекомендовано не використовувати їх (наприклад, «Гідна заробітна плата»). Було домовлено продовжити обговорення КПЕ під час місії під керівництвом штаб-квартири МВФ у лютому 2025 року.

С. Покращення функції управління ризиками

16. Були проведені попередні обговорення трьох тем, що стосуються управління ризиками. Ці три теми – використання попередньої інформації про вантажі, застосування вибіркового перевірочного та практична інформація від центрів компетенції. Було визнано необхідність продовження перегляду функції управління ризиками ДМС та запропоновано всебічно розглянути ці теми під час наступної місії ДБП з розвитку потенціалу (РП)⁵. ДБП та органи влади погодили проект порядку денного та профіль експертів для місії з РП.

Попередня інформація про вантаж

17. Попередня інформація про вантаж, що надається перевізниками та логістичними операторами, такими як експедитори, є цінною для управління ризиками. Оскільки ця інформація надходить з джерел, інших ніж імпортери, вона вважається даними третьої сторони, що розширює можливості вибірки на основі оцінки ризиків. Тому необхідна нормативно-правова база для отримання точних даних від цих операторів, а не від трейдерів. Проблеми виникають у разі

² [PMM | Home](#)

³ Критерії SMART означають, що КПЕ повинні бути чіткими, вимірюваними, досяжними, актуальними та обмеженими в часі.

⁴ На додаток до них, окремі КПЕ будуть використовуватися для вимірювання ефективності роботи нового голови ДМС, що передбачено новим законом.

⁵ Мацудайра, Хоук, Геберт та Ясуї (2025). «Україна – реалізація національної стратегії доходів у митному адмініструванні». Звіт про технічну допомогу ДБП МВФ (березень 2025 р.). (Matsudaira, Hoque, Hebert and Yasui (2025). "Ukraine – National Revenue Strategy Implementation in Customs Administration". IMF FAD Technical Assistance Report (March 2025)).

консолідованих відправлень, коли кілька партій вантажів (міжнародних одиниць продажу) упаковуються в одне вантажне відправлення (транспортну одиницю). У таких випадках інформація про вантаж на рівні партії зберігається експедиторами в країнах-експортерах.

Вибіркові перевірки

18. ДМС нещодавно запровадила практику вибірових перевірок вантажів компаній, що мають статус авторизованого економічного оператора (АЕО). Ці перевірки мають на меті оцінити цілісність відбору АЕО з точки зору комплаєнс - ризиків, підтримати рівень запобіжних заходів та виявити нові загрози. Методологія проведення таких вибірових перевірок має бути доопрацьована та перевірена на практиці. Статистично обґрунтовані вибірові перевірки вважаються частиною оцінки дотримання вимог (комплаєнсу) у митному адмініструванні, що допомагає перевірити дотримання вимог та виявити потенційні ризики, які не можуть бути виявлені за допомогою інших цільових методів⁶.

19. Обговорення було зосереджено на меті випадкового відбору та тому, як митні органи можуть використовувати результати вибірових перевірок, якщо вони проводяться належним чином. Порівняння результатів регулярних вибірових перевірок з перевірками на основі оцінки ризиків може продемонструвати ефективність оцінки ризиків, наприклад, рівень виявлення правопорушень при вибірових перевірках порівняно з рівнем виявлення правопорушень при перевірках на основі оцінки ризиків. Інші цілі вибірових перевірок включають перевірку ефективності роботи співробітників митного контролю та оцінку рівня контрабанди, заниження вартості або подібних явищ, поширених у транскордонній торгівлі. Рівень виявлення правопорушень під час вибірових перевірок можна екстраполювати на всю сукупність, наприклад, на загальну кількість декларацій, щоб зрозуміти частку контрабандних товарів та товарів із заниженою вартістю. Розмір вибірки для вибірових перевірок може варіюватися залежно від конкретних обставин. Зазвичай використовують статистично значущі вибірки, які зазвичай становлять від 1 % до 10 % від загальної кількості, залежно від профілей ризиків та наявних джерел.

Центри компетенції

20. ПР-30 включає заходи щодо розвитку центрів компетенції, також відомих як центри передового досвіду та експертизи. Ці спеціалізовані підрозділи в рамках митної адміністрації зосереджуються на конкретних областях знань, таких як національне таргетування, класифікація, оцінка вартості, а також за галузевим принципом. Вони надають консультації іншим сегментам митної адміністрації, а також збирають, переглядають та аналізують ці консультації з метою покращення послуг. З огляду на заплановані заходи ДМС, доцільно вивчити різні моделі створення нових центрів компетенції в галузі управління ризиками та проаналізувати відповідний міжнародний досвід.

⁶ Див. Керівні положення до Розділу 6 Переглянутої Кіотської конвенції, Загальний додаток (6.2.4. Вимірювання комплаєнсу). <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/wto-atf/dev/rkc-guidelines-ch-6.pdf>

D. Програма інформаційних технологій (ІТ) для Митної служби

21. Стратегічний план ДМС у сфері ІТ на 2024–2026 роки передбачає розробку кількох критично важливих систем. До таких ІТ-систем належать система митного оформлення, система управління ризиками та модернізація транзитної системи (6-й етап впровадження Нової комп'ютеризованої транзитної системи (НКТС)). Основними викликами, що стоять перед ДМС, є недостатнє фінансування, залежність від зовнішніх команд та недостатня спроможність визначити найкращий варіант для своїх ІТ-проектів.

22. Стратегічний план розвитку інформаційних технологій ДМС на 2024–2026 роки передбачає розробку кількох критично важливих систем. До них належать система митного оформлення, система управління ризиками та модернізація транзитної системи (6-й етап впровадження Нової комп'ютеризованої транзитної системи (НКТС)).

23. Були обговорені різні варіанти розробки цих ІТ-систем, включаючи розробку власними силами, аутсорсинг, придбання готових продуктів та інші альтернативи⁷. Кожен варіант має свої переваги та недоліки, а середовище розвитку ІТ може відрізнятися залежно від країни та місцевих умов. Наприклад, у деяких країнах можуть існувати державні ІТ-компанії або спеціальні організації, уповноважені розробляти ІТ-системи для державного сектору. На робочій сесії з питань митної реформи, що відбулася 27 листопада 2024 року у Варшаві, експерти EU4PFM наголосили, що в останні роки держави-члени ЄС зазвичай покладаються на аутсорсингові ІТ-розробки, що підтримуються багаторічними контрактами. Експерти порадили, що для кожного варіанту слід оцінити потенційні ризики та довгострокові фінансові наслідки розширення внутрішнього потенціалу з розвитку ІТ в українських адміністраціях.

24. З метою визначення найкращого варіанту для ДМС та зацікавлених сторін, ДМС вжила заходів для вдосконалення практики управління проєктами та сприяння аутсорсингу проєктів з розробки великомасштабних митних систем. Поради щодо переваг та недоліків внутрішньої розробки та аутсорсингу будуть надані під час наступної місії з розвитку митної адміністрації, яку проведе штаб-квартира (лютий 2025 року).

⁷ Якщо бюджет є обмеженим, можна розглянути варіант державно-приватного партнерства типу «будівництво-експлуатація-передача», за якого уряд може не потребувати бюджетних коштів для побудови та експлуатації ІКТ-системи, а оператор відшкодовує свої інвестиції, витрати та узгоджену норму прибутку за рахунок плати за користування. Після закінчення терміну дії договору (наприклад, строку у один рік, передачі ноу-хау та навчання) система буде передана митній адміністрації.

III. Пропонований шлях уперед

25. У лютому 2025 року влада погодилася з місією з питань митного адміністрування, під керівництвом ДБП штаб-квартири МВФ, щодо проведення подальшого перегляду та надання консультацій з питань, зазначених вище. Обсяг роботи охоплює такі напрями як залучення зацікавлених сторін та управління змінами, ключові показники ефективності, окремі питання управління ризиками (тобто попередня інформація про вантаж, випадковий відбір, центри компетенції) та розвиток ІТ.