



ЗВІТ ПРО ТЕХНІЧНУ ДОПОМОГУ

УКРАЇНА

Реалізація Національної стратегії доходів у
митному адмініструванні

КВІТЕНЬ 2025 РОКУ

Підготували:

Тадацугу Мацудайра, Мохаммад Ехтешамуль Хоук, Барбара Геберт і Тадаші Ясуї

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 вказівки 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 міркування щодо політики, викладені в цій публікації, належать Департаменту з бюджетних питань МВФ.

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

Зміст

Скорочення та аббревіатури	4
Передмова	5
Резюме	6
Рекомендації.....	8
I. Передумови	10
II. Реалізація митного компоненту НСД.....	12
A. Спостереження та висновки	12
B. Поради	13
III. Управління змінами та залучення зацікавлених сторін	18
A. Спостереження та висновки	18
B. Поради	18
IV. Окремі питання управління митними ризиками	23
A. Попередня інформація про вантаж (Advance Cargo Information (ACI))	23
B. Центри передового досвіду.....	24
V. Розвиток інформаційних технологій та Програма Міністерства фінансів України з цифрової трансформації	26
A. Спостереження та висновки	26
B. Поради	28
VI. Подальші кроки	30
VII. Додатки.....	32
Вставки	
Вставка 1. Приклад КПЕ орієнтованого на результат	14
Вставка 2. Поради щодо розробки та впровадження політики ротації персоналу	16
Вставка 3. Уроки впровадження порядку денного реформ	21
Рисунки	
Рисунок 1. Структура митних надходжень у 2024 році (у відсотках)	10

Скорочення та аббревіатури

АСМО	Автоматизована система митного оформлення
АЕО	Авторизований економічний оператор
АСУР	Автоматизована система управління ризиками
ВМО	Всесвітня митна організація
ДБП	Департамент з бюджетних питань МВФ
ДМС	Державна митна служба
ДПС	Державна податкова служба
ДССЗЗІ	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України
ЄАІС	Єдина автоматизована інформаційна система митних органів України
ЄС	Європейський Союз
ІТ	Інформаційні технології
КПЕ	Ключовий показник ефективності
МВФ	Міжнародний валютний фонд
Мінфін	Міністерство фінансів
МК ЄС	Митний кодекс ЄС
ММО	Міжнародна морська організація
НСД	Національна стратегія доходів на 2024-2030 роки
ПДВ	Податок на додану вартість
ПМК	Підрозділ митних компетенцій
ПР-30	План реформування ДМС на 2024-2030 роки
ПЦТ	Програма цифрової трансформації
РП	Розвиток потенціалу
УВВ	Угоди про взаємне визнання
ФРПУ	Фонд розвитку потенціалу України
ШІ	Штучний інтелект
АСІ	Попередня інформація про перевезення вантажів (англ. Advance Cargo Information)
AWB	Авіанакладна (англ. Airway Bill)
B/L	Коносамент (англ. Bill of Lading)
EAD	Попередні електронні дані (англ. Electronic Advanced Data)
EU4PFM	Програма ЄС з підтримки управління державними фінансами в Україні
MASP-C	Багаторічний стратегічний план для електронної митниці (ЄС) (англ. Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs - EU)
NVOCC	Загальні перевізники, що не експлуатують судна (англ. Non-Vessel Operating Common Carriers)

Передмова

З 17 по 21 лютого 2025 року у Відні, Австрії, відбулася місія Департаменту з бюджетних питань (ДБП) МВФ з метою надання допомоги Міністерству фінансів (Мінфін) та Державній митній службі (ДМС) України у реалізації Національної стратегії доходів (НСД) України.

Мета місії полягала в аналізі впровадження митних компонентів НСД. Місія також, на запит, надала консультації щодо (i) управління змінами, (ii) використання попередньої інформації про перевезення вантажів, випадкового відбору та роботи центрів компетенції у сфері управління ризиками, а також (iii) розвитку інформаційних технологій в ДМС. Крім того, було обговорено план роботи ДБП з розвитку потенціалу (РП) у сфері митного адміністрування.

До складу місії, яку очолював пан Тадацугу Мацудайра (ДБП), увійшли пан Мохаммад Ехтешамуль Хоук (ДБП), пані Барбара Геберт та пан Тадаші Ясуї (фахівці ДБП). Вони провели продуктивні обговорення з українською делегацією на чолі з Олександром Москаленком, директором Департаменту митної політики Міністерства фінансів України, та Владиславом Суворовим, заступником Голови Державної митної служби України. До складу делегації також увійшли ключові представники ДМС: пані Аліна Брендак, директор Департаменту з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, пані Валентина Перепелиця, начальник Управління Департаменту профілювання митних ризиків, пані Тетяна Рудольська, головний державний інспектор відділу інформаційно-аналітичного забезпечення, та пані Юлія Солдатова, національний середньостроковий експерт з питань митного законодавства та митних бізнес-процесів. Під час гібридної сесії, присвяченої розвитку ІТ, до обговорення дистанційно з Києва долучилися пан Олег Ніколайчук, заступник Голови ДМС з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, та пан Олександр Стоєв, заступник директора Департаменту цифрового розвитку Мінфіну.

Команда місії також провела віртуальну зустріч з представниками Програми Європейського Союзу (ЄС) з підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM), включно з паном Вітіанісом Алішаускасом, пані Катериною Данильченко та паном Драганом Йеремічем, а також співробітницею Всесвітньої митної організації, Андреа Хемптон.

Ця записка підсумовує спостереження та рекомендації команди місії, а детальний опис роботи представлений в окремих додатках.

Резюме

У 2024 році митні надходження України зросли на 28,7%, тоді як імпорт зріс лише на 11%.

Таких вражаючих результатів вдалося досягти завдяки поєднанню реформ у сфері податкової політики, митного адміністрування, процедур та управління комплаєнсом. Для сприяння економічному відновленню уряд вніс зміни до мита та податків, пов'язаних з торгівлею, включаючи тимчасове звільнення від податку на додану вартість (ПДВ) ключових імпортних товарів та призупинення дії певних тарифів на критично важливі товари до кінця воєнного стану. Що стосується реформування та модернізації митниці, Державна митна служба (ДМС) керується Національною стратегією доходів України на 2024-2030 роки (НСД). ДМС та Міністерство фінансів (Мінфін) взяли на себе зобов'язання щодо подальшого покращення показників надходжень та управління комплаєнсом шляхом впровадження НСД.

За перший рік було досягнуто значного прогресу в реалізації митного компоненту НСД, водночас доцільно продовжувати зусилля з впровадження НСД та покращення ключових показників ефективності (КПЕ). Зміни до митного законодавства, що модернізують митну правову базу, були подані до Парламенту. Створено/оновлено кілька інформаційно-технологічних (ІТ) систем. Прийнято План реформування ДМС на 2024-2030 роки (ПР-30) з КПЕ, після чого були створені Керівний комітет (КК) з питань НСД ДМС та механізм звітності, які наразі використовуються. Попри те, що було запроваджено велику кількість КПЕ, вони здебільшого фокусуються на технічних параметрах та показниках з боку пропозиції. Але особам, які приймають рішення на вищому рівні, більше користі принесли би КПЕ стратегічного рівня, а також КПЕ, орієнтовані на кінцевий результат.

Було обговорено дві теми, пов'язані з впровадженням НСД. По-перше, було підтримано намір ДМС розробити свою першу офіційну політику ротації, спрямовану на боротьбу з корупцією та сприяння перепризначенню кваліфікованих кадрів у ті сфери, які цього потребують. По-друге, було обговорено програму авторизованих економічних операторів (АЕО). Фахівці місії рекомендували ДМС вирішити, чи варто збільшувати кількість АЕО в рамках поточної програми, чи шукати взаємного визнання з іноземними країнами, зробивши критерії та оцінку відповідності більш жорсткими. Незалежно від вибору, необхідний механізм для консультацій з питань авторизованих економічних операторів.

ДМС зацікавлена в удосконаленні способу управління програмою реформування, тому було обговорено питання управління змінами. ДМС визначила, що потенційний опір зацікавлених сторін її програмі реформування становить високий ризик для організації. ДМС хоче розробити стратегію залучення як внутрішніх, так і зовнішніх зацікавлених сторін, щоб сприяти розумінню та прийняттю плану реформування та зменшити опір. ДМС також має намір оновити свою комунікаційну стратегію, щоб відобразити НСД, причому ця стратегія повинна включати різні підходи до комунікацій та консультацій для різних аудиторій, кожна з яких повинна мати цільові меседжі.

Покращення автоматизованого управління ризиками та таргетування є важливим для ДМС для підвищення рівня комплаєнсу та сприяння міжнародному ланцюгу поставок. ДМС

скористалася досвідом інших країн, зокрема тих, що не є членами ЄС, і в даному випадку - Японії. Теми охоплювали інституційне управління ризиками через національний таргетинговий центр та використання попередньої інформації про перевезення вантажів (ACI) для вибіркового контролю. ДМС вивчила досвід Японії та проблеми, які є спільними для ДМС, а також рішення, які можуть бути застосовані ДМС після того, як авіакомпанії та морські транспортні оператори відновлять міжнародні вантажні перевезення.

ДМС, за підтримки ЄС, впровадила ІТ-стратегію митниці. Тим часом Мінфін запустив Програму цифрової трансформації (ПЦТ), яка передбачає механізм співпраці з Мінфіном, Державною податковою службою (ДПС), ДМС та іншими органами, діяльність яких координується Мінфіном для консолідації ІТ-інфраструктури та ресурсів, створення єдиного сховища даних та узгодженої модернізації основних бізнес-систем. ДМС концептуально підтримує реалізацію ПЦТ Мінфіну і надає необхідну інформацію про свої ІТ-ресурси, поточні ІТ-системи та поточні проекти, а також плани на майбутнє.

Рекомендації

Реалізація митного компоненту НСД		
2.1	Розробити набір ключових показників ефективності (КПЕ) високого рівня, орієнтованих на результат, для відстеження впровадження НСД, а також для проведення аналізу тенденцій надходжень.	II квартал 2025 року
2.2	Ретельно розглянути всі ключові аспекти офіційної політики щодо ротації посадових осіб ДМС та розробити багатофункційний механізм підтримки, в тому числі фінансування, та гнучкості для задоволення потреб ДМС в майбутньому у цій сфері.	II квартал 2026 року
2.3	Рационалізувати програму АЕО щодо участі, вимог та оцінки відповідності.	III квартал 2025 року
Управління змінами та залучення зацікавлених сторін		
3.1	Розробити та впровадити стратегію внутрішньої та зовнішньої взаємодії (залучення) для подолання очікуваного опору програмі реформ.	III квартал 2025 року
3.2	Оновити Комунікаційну стратегію для розробки та впровадження комплексних підходів до цільових аудиторій з урахуванням їхніх особливостей при формуванні цільових меседжей.	IV квартал 2025 року
3.3	Визначити в Комунікаційній стратегії, які види діяльності скоріше потребують комунікаційних та інформаційних підходів, а які виграють від проведення консультацій та отримання зворотного зв'язку.	IV квартал 2025 року
Окремі питання управління митними ризиками		
4.1	Забезпечити впровадження операційних процедур для роботи з вантажами підвищеного ризику, виявленими за допомогою попередньої інформації про вантажі.	IV квартал 2026 року

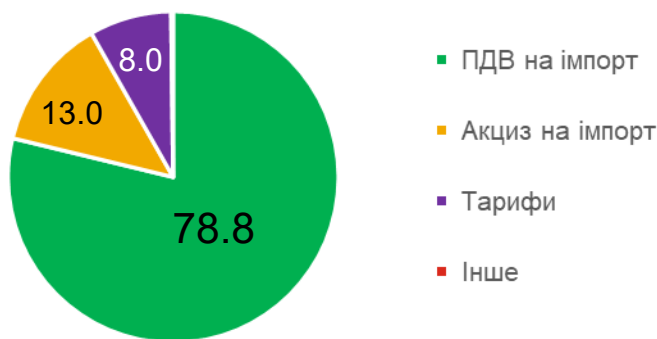
4.2	Забезпечити заплановане розгортання Автоматизованої системи митного оформлення (АСМО) «Центр» відповідно до графіка та подальший розвиток відділу митних компетенцій із забезпеченням автоматизованого розподілу декларацій .	IV квартал 2025 року
4.3	Забезпечити, щоб автоматизована система надсилала чітке повідомлення із зазначенням причин та інших деталей для проведення фізичних оглядів.	II квартал 2026 року
4.4	Розглянути можливість використання штучного інтелекту та машинного навчання для посилення практики таргетингу на основі вибіркості.	I квартал 2027 року
Розвиток ІТ та програма Мінфіну щодо цифрової трансформації		
5.1	Скласти список ІТ-систем, пов'язаних з доходами, включаючи обмін даними між митною та податковою адміністраціями, спеціальні режими та звільнення від сплати мита в одну групу, та включити цю групу у загальний дизайн ІТ-ресурсів ДМС.	I квартал 2025 року
5.2	Вдосконалити процес розвитку ІТ-ресурсів шляхом покращення командної роботи та досвіду управління проектами з можливою внутрішньою та зовнішньою підтримкою.	III квартал 2025 року
5.3	Підтримувати розробку ПЦТ Мінфіну шляхом обміну інформацією та отриманим досвідом ДМС, забезпечити узгодженість з ІТ-стратегією ДМС, а також забезпечити , щоб ПЦТ покращував поточне планування, розробку та реалізацію ІТ-проектів ДМС.	I квартал 2025 року

I. Передумови

1. Незважаючи на складну ситуацію, спричинену війною, у 2024 році Україна продемонструвала зростання імпорту приблизно на 11% порівняно з попереднім роком. Це зростання відображається у збільшенні попиту на товари першої необхідності. Основними статтями українського імпорту були енергоносії (такі як природний газ і нафта), машини, сільськогосподарське обладнання, фармацевтичні препарати та продукти харчування. Основні джерела цього імпорту були різноманітними, зі значними надходженнями з країн ЄС, зокрема Польщі, Німеччини та Італії, а також зі Сполучених Штатів, Канади та Китаю.

2. Незважаючи на такі виклики, як закриття кордонів та звільнення від сплати мита на різні товари, митні надходження зросли на 28,7% у 2024 році, випереджаючи зростання імпорту. Митні платежі склали приблизно 10,8% ВВП і 38,4% загальних податкових надходжень. Такі вражаючі показники¹ стали результатом поєднання реформ у сфері податкової політики, пов'язаної з торгівлею, митного адміністрування, процедур та управління комплаєнсом. Щорічний аналіз та кількісна оцінка кожного напрямку реформ є складним завданням, оскільки політика продовжує змінюватися. Для сприяння економічному відновленню уряд запровадив зміни до мита та податків, пов'язаних з торгівлею, включаючи тимчасове звільнення від сплати ПДВ на ключові імпортні товари та призупинення дії деяких тарифів на критично важливі товари (до кінця воєнного стану), такі як енергоресурси та засоби виробництва для сільського господарства. Втрачені доходи у 2024 році становили 39,0% митних надходжень. Що стосується реформи та модернізації митниці, ДМС відповідно до НСД запровадила спрощені митні процедури, в основі таргетування яких лежить оцінка ризиків, удосконалила ІТ та зміцнила нормативно-правову базу для модернізації інституції. Деталі цих реформ наведені в наступних розділах цього звіту. Структура митних надходжень показана на Рисунку 1.

Рисунок 1. Структура митних надходжень у 2024 році (у відсотках)



(Джерело: ДМС)

¹ В тому числі збільшення тарифів на 57,9% та майже 150-разове збільшення акцизу на імпорт.

3. ДМС та Мінфін взяли на себе зобов'язання щодо подальшого покращення ефективності збору доходів та управління комплаєнсом шляхом запровадження НСД. Залишається багато викликів, в тому числі у зв'язку з наявністю персоналу та фінансування. Велике значення матиме постійна підтримка з боку партнерів з розвитку.

II. Реалізація митного компоненту НСД

A. Спостереження та висновки

4. Реалізація НСД шляхом впровадження Плану реформування ДМС на 2024-2030 роки (ПР-30) продемонструвала значний прогрес протягом першого року. За даними ДМС, 27% (42 з 156) запланованих заходів було виконано. Ці досягнення в першу чергу включають розробку законопроектів та нормативно-правових актів, які заклали основу для більш складних заходів.

5. У вересні 2024 року Верховна Рада ухвалила Закон про реформу митниці (реєстр. № 6490-д і Закон № 3977-IX², який тут надалі іменуватиметься «новий закон». Це розглядається як значний крок на шляху до приведення митного законодавства у відповідність до стандартів ЄС та створення прозорого і клієнтоорієнтованого режиму. Наступним важливим завданням є забезпечення повної відповідності нового закону Митному кодексу (МКЄС)³ та підзаконним актам ЄС. Серед інших важливих положень нового закону можна виділити наступні:

- Прозорий процес відбору керівника ДМС за допомогою міжнародної групи експертів;
- Незалежність Голови ДМС від політичного тиску та забезпечення того, щоб відсторонення від посади було можливим лише після проведення належної правової процедури;
- Антикорупційні заходи;
- Переатестація працівників митниці;
- Визначення мінімального розміру посадових окладів працівників митниці⁴.

6. Для моніторингу, оцінки та керівництва впровадженням НСД було створено Керівний комітет (КК) під головуванням (в.о.) Голови ДМС. Окрім представників Мінфіну, до складу КК входять «лідери реформ» з різних підрозділів ДМС. Основним завданням КК є розгляд рішень, пов'язаних з імплементацією, прийнятих ДМС на основі НСД та її подальшого доопрацювання. Наприклад, на своїх засіданнях, які розпочались у вересні 2024 року, КК ухвалив Реєстр ризиків незапровадження 30 КПЕ ПР для вимірювання прогресу в досягненні цілей, визначених у ПР-30, та внесення змін до ПР-30. В основному, засідання КК організовуються щоквартально.

КПЕ

7. Початковий перелік ключових показників ефективності для реалізації заходів в рамках НСД був затверджений у жовтні 2024 року, і він буде переглядатися на постійній основі. Похвально, що ДМС вже розробила первинні результати на 2024 рік за короткий період. Дотримуючись рекомендації ДБП, ДМС переглядає перелік КПЕ з метою їх вдосконалення та

² Перед прийняттям цього закону було також прийнято Закон про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу (реєстр. № 10411, серпень 2024, і закон №3926-IX)

³ [Митний кодекс ЄС \(МКЄС\) – Вступ – Європейська комісія](#)

⁴ Базова заробітна плата розраховується як кратна мінімальній заробітній платі.

розробки окремих КПЕ високого рівня та орієнтованих на результат (стратегічних КПЕ), яких, ймовірно, буде до десяти, причому деякі з них будуть опубліковані.

Антикорупційні заходи

8. Посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до митниці визначено одним із ключових пріоритетів НСД. Новий закон запроваджує низку кадрових умов, таких як професійна сертифікація, перевірка на доброчесність за допомогою поліграфа, ротація персоналу на різних ділянках роботи, створення кадрового резерву, а також схеми мотивації та соціальних гарантій. Крім того, пілотно тестується використання натільних камер під час проходження митних формальностей з різними цілями, в тому числі з метою боротьби з корупцією.

Програма АЕО

9. Було досягнуто значного прогресу в розширенні та охопленні програми АЕО. Станом на кінець 2024 року 77 компаній отримали статус АЕО порівняно з 23 у 2023 році та лише двома у 2020 році. У порівнянні з програмою АЕО ЄС, більшість українських АЕО сертифіковані за критерієм дотримання митних вимог (АЕО-С)⁵, і лише три компанії відповідають критеріям як комплаєнсу, так і безпеки (АЕО-Е). ДМС має на меті збільшити кількість АЕО та вдосконалити програму, щоб сприяти укладанню майбутніх угод про взаємне визнання (англ. Mutual Recognition Agreement - MRA) з іноземними країнами.

В. Поради

КПЕ

10. При перегляді КПЕ необхідно дотримуватися керівних принципів. КПЕ мають бути чіткими, точними, релевантними та вимірюваними. Вони повинні репрезентативно відображати робочі потоки та уникати дублювання (наприклад, схожі КПЕ), оскільки надмірна кількість КПЕ призводить до інформаційного перевантаження, що ускладнює зосередження на найбільш важливих показниках ефективності. Це може розпорошувати увагу та ресурси, зменшувати ясність і ускладнювати процеси прийняття рішень. Нові, добре підібрані КПЕ допоможуть зосередитися на ключових завданнях і забезпечать відповідність зусиль стратегічним цілям. Інформація про вихідні показники ефективності є важливою і повинна використовуватися для порівняння, коли це можливо.

11. КПЕ мають ієрархічну структуру, як і структура стратегічних цілей та заходів. КПЕ нижчого рівня ієрархії, як правило, орієнтовані на результати з боку пропозиції, наприклад, кількість проведених аудитів після митного оформлення. КРЕ вищої ієрархії призначені для осіб, які приймають рішення на вищому рівні, їх має бути небагато і вони мають бути орієнтовані на результат. У Вставці 1 наведено приклад, який свідчить про те, що система не працюватиме належним чином, якщо протягом року відбуватиметься багато змін у торговельній політиці,

⁵ Щоб відповідати умовам АЕО-С, компанії повинні довести дотримання митних правил, належне ведення обліку та фінансову платоспроможність. Для отримання статусу АЕО-Е, на додаток до вимог для АЕО-С, бізнес також повинен відповідати стандартам безпеки та захисту.

податковій політиці, доступності логістики, а також стихійні лиха та інші негаразди. Деякі приклади КПЕ для митного адміністрування доступні для ознайомлення⁶.

Вставка 1. Приклад КПЕ орієнтованого на результат

$$P(\%) = \frac{\text{Річний темп зростання митних надходжень}}{\text{Річний темп зростання імпорту}}$$

$$= \frac{[(\text{Митні надходження за рік } X) - (\text{Митні надходження за рік } x - 1)] / (\text{Митні надходження за рік } x - 1)}{[(\text{Імпорт за рік } X) - (\text{Імпорт за рік } x - 1)] / (\text{Імпорт за рік } x - 1)}$$

Коефіцієнт "Р" вказує на загальну ефективність митних надходжень (включаючи збір в результаті пост-митного аудиту (ПМА), штрафи).

Орієнтиром є щорічне зростання імпорту (база митних надходжень).

Імпорт товарів, пов'язаних з обороною, не мають враховуватися ні в обсязі імпорту, ні обсязі митних надходжень.

Вихідний рівень залежить від торговельної політики країни, структури торгівлі та рівня її дотримання. Він може починатися зі 100 відсотків і тестуватися.

(Джерело: фахівці місії ДБП)

Антикорупційні заходи

12. ДМС прагне розробити більш дієву та офіційну політику ротації і звернулася за порадою до фахівців місії ДБП. Перш ніж приймати рішення щодо конкретної тактики, необхідно чітко усвідомити, чого ДМС намагається досягти за допомогою такої політики. Метою може бути вирішення проблем, пов'язаних з корупцією та доброчесністю, оперативною спроможністю на ключових пунктах перетину кордону або в офісах, підвищенням кваліфікації та утриманням кадрів, або ж усім переліченим вище. Наприклад, ситуації, в яких ротація персоналу може бути ефективною, включають:

- Призначення хороших менеджерів та/або офіцерів на інші ділянки, щоб допомогти поліпшити роботу ділянки з нижчими показниками;
- Зменшення ймовірності того, що офіцери, які занадто довго перебувають на одному місці, можуть брати участь у неналежній поведінці; і
- Стандартизація операційних процедур на всіх пунктах перетину кордону для того, щоб трейдери мали довіру і впевненість у тому, що процедури уніфіковані на всіх пунктах перетину кордону.

⁶ Мацудайра та ін. (2022). «Митні питання: Посилення митного адміністрування у світі, що змінюється». (МВФ, 2024). Зокрема, Додаток А: Приклади ключових показників ефективності митного адміністрування. (Matsudaira et al. (2022). "Customs Matters: Strengthening Customs Administration in a Changing World". (IMF, 2024). Particularly, Appendix A: Examples of Customs Administration Key Performance Indicators).

13. Для подолання корупції політика ротації може бути частиною комплексного набору заходів, які мають бути впроваджені. Як мінімум, ці заходи включають сучасний Кодекс поведінки та етики, який має бути зрозумілим для всіх і забезпечуватися керівництвом за допомогою прозорого дисциплінарного процесу. Крім того, управління ефективністю діяльності має здійснюватися для забезпечення того, щоб співробітники мали чітке уявлення про те, чого від них очікують, і несли відповідальність за досягнення або недосягнення цих очікувань. Успішне управління ефективністю вимагає наявності здібних і впевнених у собі керівників, а для цього може знадобитися певне навчання або коучинг для того, щоб керівники могли ефективно виконувати свої обов'язки.

14. Надалі може знадобитися забезпечити ясність щодо кар'єрних очікувань для кількох сторін. Що стосується окремих співробітників, чітке розуміння того, чого очікувати від кар'єри співробітника митних органів, полегшить виконання майбутніх призначень і переміщень, у тому числі з метою професійного розвитку. Комунікація та/або консультації з представниками персоналу, такими як асоціації персоналу або профспілки, також можуть бути необхідними або корисними.

15. Політика ротації має бути адаптована до різних посад у митній адміністрації. Деякі адміністрації вирішують проводити ротацію своїх «фронт-лайн» співробітників (першої лінії взаємодії з клієнтами) на пунктах перетину кордону на частій основі (наприклад, кожні 6-24 місяці). Однак деякі спеціалізовані посади вимагають тривалого періоду роботи, щоб повністю розвинути необхідний рівень кваліфікації; занадто рання ротація персоналу з цих посад зводить нанівець інвестиції, зроблені митною адміністрацією та працівником. До таких посад належать, наприклад, аудитори після митного оформлення, співробітники, що займаються аналітичними дослідженнями, фахівці з оцінки ризиків та фахівці з митних розслідувань⁷.

16. Критично важливим інструментом для успішного впровадження політики ротації є база даних або система управління людськими ресурсами. У цій базі повинні міститися анкетні дані про кожного співробітника, а також інформація про різні завдання, які він виконував, оцінки результатів його роботи, пройдені тренінги та навчальні заходи, продемонстровані компетенції та кар'єрні прагнення. Маючи таку інформацію під рукою, керівництву буде легше планувати та розподіляти персонал з оптимальною вигодою як для митної адміністрації, так і для самого співробітника.

17. У наступній Вставці 2 узагальнено деякі ключові моменти, які слід враховувати при розробці та впровадженні офіційної політики ротації персоналу.

⁷ Оскільки фахівці центру компетенції знаходяться далеко від трейдерів, їх також можна віднести до цієї групи. Таке ставлення сприятиме подальшому накопиченню знань та ноу-хау щодо транзакцій у їхній сфері.

Вставка 2. Поради щодо розробки та впровадження політики ротації персоналу

- Для початку застосуйте їх до новопризначених працівників. Після того, як це буде зроблено, ці принципи можна поширити на інших співробітників.
- Забезпечте, щоб у пропозиції про роботу, яка є умовами найму (тобто «контрактом»), було чітко зазначено, що ротація є частиною майбутнього співробітників.
- Переконайтеся, що політика ротації підтримується всіма відповідними юридичними або іншими непрямыми зобов'язаннями роботодавця. Це можуть бути посадові інструкції, трудові договори та будь-які інституційні угоди між роботодавцем та офіційними представниками персоналу (наприклад, профспілкою або асоціацією персоналу).
- Майте загальний опис посадових обов'язків для всіх подібних посад (наприклад, митники на передній лінії контакту (фронт-лайн)), щоб переміщення в інші місця не означало зміни обов'язків.
- Розгляньте можливість регіональної ротації або, якщо відстані дуже великі, визначену відстань (наприклад, до 200 км), в межах якої можуть бути призначені місця передислокації.
- Забезпечте наявність відповідних механізмів підтримки для надання допомоги співробітникам, призначеним у віддалені або суворі регіони (наприклад, сімейне житло, навчальні заклади, медичні послуги, різниця у вартості життя тощо).
- Виділіть необхідні кошти для належного впровадження цих механізмів підтримки та необхідних інструментів управління, таких як система управління людськими ресурсами.
- Під час набору нових співробітників слід зазначити, що вони не будуть направлені на службу в ті регіони, де вони виростили або живуть. Це допоможе зменшити будь-який дискомфорт для офіцера або сприйняття в більш широкому сенсі того, що преференційне ставлення вимагається або пропонується відомим особам або компаніям.
- Забезпечте певну гнучкість у політиці ротації для врахування чутливих обставин. Такими обставинами можуть бути стан здоров'я або інвалідність митника або його/її сім'ї, наявність у складі сім'ї малолітніх дітей, які потребують освіти тощо.
- Розумно застосовуйте політику ротації на посадах, які потребують тривалого часу для повного розвитку професійних навичок. Враховуйте інтереси митної адміністрації та наявність спеціалізованого персоналу, щоб забезпечити наявність кваліфікованих фахівців для вирішення складних і проблемних митних питань. Якщо політика ротації застосовуватиметься до спеціалізованих напрямів, слід розглянути більш тривалий період між ротаціями (наприклад, мінімум три роки).

(Джерело: фахівці місії ДБП)

18. Крім того, в рамках своїх антикорупційних ініціатив ДМС активно працює над удосконаленням систем внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Для того щоб підтримати ці зусилля, ДМС звернулася до ДБП з проханням про допомогу у розбудові своїх спроможностей.

Програма авторизованого економічного оператора (АЕО)

19. ДМС має уточнити середньострокову мету своєї програми АЕО. Вона має визначитись, чи мета полягає в удосконаленні програми АЕО для сприяння переговорам про взаємне визнання з іноземними країнами, чи в збільшенні кількості АЕО. Залежно від стану програм АЕО в Україні та її країнах-партнерах, українська програма АЕО може потребувати покращення умов та оцінки

відповідності⁸, які можуть застосовуватися до вже існуючих АЕО. Цей варіант може відлякати нових заявників і призвести до виходу з програми деяких діючих АЕО. Але, якщо програма намагається збільшити кількість АЕО, то популяризувати цю програму можна за допомогою покращення пільг і пом'якшення умов та оцінки відповідності. У багатьох країнах перевагою для АЕО вважається налагодження тісних зв'язків з митними та іншими державними органами, пов'язаними з торгівлею. Незалежно від вибору, доцільно створити консультативний механізм, присвячений АЕО.

Рекомендації

- 2.1** Розробити набір ключових показників ефективності високого рівня, орієнтованих на результат, для відстеження впровадження НСД, а також для проведення аналізу тенденцій надходжень.
- 2.2** Ретельно розглянути всі ключові аспекти офіційної політики щодо ротації посадових осіб ДМС та розробити багатофункціональний механізм підтримки, в тому числі фінансування та гнучкості для задоволення потреб ДМС в майбутньому у цій сфері.
- 2.3.** Раціоналізувати програму АЕО з точки зору участі, вимог та оцінки відповідності.

⁸ Наприклад, АЕО повинен створити механізм забезпечення комплаєнсу серед своїх ділових партнерів та його моніторингу.

III. Управління змінами та залучення зацікавлених сторін

A. Спостереження та висновки

20. ДМС зацікавлена в удосконаленні способу управління своєю програмою реформ. Зокрема, ДМС здійснила детальне планування на підтримку НСД, розробила структуру щоквартального моніторингу та звітності для КК і Мінфіну, проводить внутрішній щомісячний моніторинг і здійснює численні інформаційно-просвітницькі заходи з різними групами зацікавлених сторін. ДМС не має структурованого плану управління змінами, який би допоміг інституціоналізувати реформи в діяльність та культуру організації. Наявність більш формального та задокументованого плану управління змінами є наміром ДМС на майбутнє і призведе до відчутних результатів.

21. ДМС заявляє, що її метою є максимальна цифровізація в Україні. Частиною цього плану є вдосконалення управління ризиками, підвищення рівня автоматизації, що дозволить краще управляти робочим навантаженням, а також зменшення безпосереднього контакту між клієнтами та митниками, що проводять митне оформлення. Це означає підвищення ефективності та результативності, а також зменшення можливостей для сприйняття або проявів корупції. Ці зміни вплинуть як на персонал, так і на клієнтів і матимуть значні наслідки для управління змінами. Втім, може очікуватися певний опір. Так, у реєстрі ризиків ДМС, схваленому наприкінці 2024 року, потенційний вплив опору з боку зацікавлених сторін було визначено як високий.

22. Сприйняття того, як ДМС виконує свої обов'язки, є фундаментальним для того, щоб просуватися вперед у реалізації плану модернізації. Громадськість хоче, щоб митниця реформувалася, перш ніж надавати їй нові повноваження (наприклад, у правоохоронних цілях). Тому підвищення довіри громадськості до митної адміністрації є передумовою для прогресу в цьому напрямку. Нещодавнє незалежне опитування показало, що багато учасників (54%) вважають, що прозорість покращилася; і хоча цей показник обнадіює, роботи ще багато.

B. Поради

23. ДМС усвідомлює, що має прогалину в інституціоналізації управління змінами та інтеграції цього процесу в реалізацію порядку денного реформ. ДМС бажає мати структурований і задокументований процес. Такий процес включає дорожню карту змін на стратегічному рівні, при чому реформування ДМС має керуватися одним стратегічним документом під наглядом міністерства, що відповідає за адміністрування митниці, напр., Мінфін, та за реалізацію НСД. При цьому слід уникати паралельних ініціатив з реформування митниці, які мають бути консолідовані в НСД. Дорожня карта стратегічного рівня має підтримуватися більш детальними операційними та проектними планами, стратегією управління зацікавленими сторонами, а також стратегією комунікацій та консультацій. ДМС вже вирішила деякі з цих питань шляхом розробки стратегічних та операційних планів і визначення ролі КК. Однак необхідно й

надалі працювати над розробкою стратегії управління зацікавленими сторонами та оновленням комунікаційної стратегії.

24. Цей процес можна розглядати через призму трьох ключових елементів: лідерство, ділова готовність, комунікації та консультації.⁹

25. Критично важливо, щоб сильне і впливове керівництво відіграло певну роль в управлінні, просуванні та комунікації порядку денного реформ. Вище керівництво ДМС, безумовно, має фундаментальне значення. Воно відповідає за загальне виконання плану реформ, розподіл відповідних ресурсів, забезпечення підтримки на вищому рівні та горизонтальної підтримки, а також за усунення інших перешкод на шляху до прогресу. Крім того, лідери існують у всіх підрозділах організації, і всі мають бути в одній команді, яка просуває зусилля з модернізації. ДМС проводить віртуальні зустрічі з керівниками 26 адміністративних регіонів для обміну інформацією та отримує зворотній зв'язок. Водночас буде надзвичайно корисним забезпечити, щоб керівництво на всіх рівнях розуміло бачення та було зацікавлене в його реалізації, а також було готове просувати і поширювати це бачення, і було готове надавати відповіді на запитання персоналу та клієнтів, а також готове до пом'якшення очікуваного опору деяким реформам. Для підготовки менеджерів і керівників до такої взаємодії може знадобитися додаткове навчання та/або коучинг, але таке залучення часто дає можливість зміцнити управлінські навички.

26. Пріоритет ДМС – забезпечити впровадження НСД – визначив правову основу, зокрема, щодо нового Митного кодексу та різноманітних проєктів підзаконних актів. ДМС вважає, що це є обов'язковим для того, щоб відповідати вимогам ЄС та використовувати і інші можливі способи для того, щоб модернізувати свої процеси. ДМС часто обмінювалася інформацією з внутрішніми та зовнішніми зацікавленими сторонами щодо цієї роботи, особливо щодо конкретних продуктів, таких як проєкти нормативно-правових актів. Крім того, ДМС підготувала докладні плани, каскадувала цей процес через робочі плани та плани проєктів по всій організації, впровадила суворий процес моніторингу та звітності, провела комунікаційні заходи з багатьма учасниками та за використання різних інструментів, а також провела опитування персоналу та клієнтів - і все це в дусі намагання забезпечити готовність до впровадження НСД.

27. Попри те, що ДМС має численні способи взаємодії зі своїми зацікавленими сторонами, структурований процес, в якому є чіткі очікування щодо такої взаємодії, також був би корисним. Це стосується як внутрішніх, так і зовнішніх зацікавлених сторін. На внутрішньому рівні це може означати регулярне проведення брифінгів для персоналу про хід роботи та надання їм можливості звертатися за роз'ясненнями. Якщо існує механізм взаємодії з представниками працівників, наприклад, асоціаціями персоналу або профспілками, цей шлях також може бути використаний. Для зовнішньої комунікації це може означати використання існуючих структур комітетів, якщо це доречно, або створення нових. Рекомендується проводити регулярні зустрічі (можливо, щоквартальні або піврічні, залежно від впровадження НСД) для обговорення прогресу, того, як клієнтська спільнота може, або буде брати участь у змінах, а також того, що для неї означатимуть ці зміни. Якщо впровадження НСД має наслідки для інших державних органів, залучених до прикордонного процесу або іншим чином (наприклад, ДПС),

⁹ Див. VITARA

з ними також повинно відбуватися обговорення. Таке обговорення загального напрямку НСД на додаток до детальних ініціатив забезпечить розуміння всіма зацікавленими сторонами того, куди рухається ДМС у довгостроковій перспективі.

28. ДМС має намір оновити свою комунікаційну стратегію, щоб відобразити в ній НСД. Це важлива ініціатива, адже протягом наступних років на ДМС чекає велике комунікаційне навантаження, а також очікується певний опір тій роботі, яку виконуватиме ДМС. Ця оновлена стратегія має визначити різні аудиторії, підготуватися до адаптованих повідомлень, використовувати різні інструменти (наприклад, особисті зустрічі, відеоконференції, публікації на веб-сайті, соціальні мережі), як це вже добре робить ДМС, а також планувати послідовність і терміни комунікаційних заходів (наприклад, внутрішні аудиторії мають бути поінформовані про зміни принаймні не пізніше, ніж зовнішні). Загальна мета комунікацій полягає в наданні чітких і прозорих повідомлень, поясненні причин змін, що вони означають для конкретної аудиторії, а також переваг, які дає рух уперед. Повідомлення мають бути адаптовані для різних аудиторій і подаватися у зрозумілій кількості. Можливо, знадобиться певна підготовка, якщо до реалізації стратегії будуть залучені нові або недосвідчені комунікатори (наприклад, менеджери). Також дуже ймовірно, що комунікаційна стратегія з часом буде оновлюватися відповідно до подій і досвіду. Оновлення комунікаційної стратегії у 2025 році буде здійснено за підтримки Програми ЄС з підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM).

29. Комунікаційна стратегія повинна розрізняти заходи, спрямовані на передачу інформації, і заходи, призначені для консультацій з, та залучення громадськості. Керівництво несе відповідальність за прийняття рішень щодо руху організації вперед. Іноді воно буде зацікавлене в наданні інформації про прийняті рішення, а іноді - в отриманні коментарів та зворотного зв'язку до того, як рішення буде остаточно ухвалене. Для успіху заходу важливо, щоб до його проведення існували чіткі очікування щодо мети керівництва. В інтересах керівництва проводити консультації там, де це можливо, адже це потрібно для того, щоб підвищити рівень залученості та згоди щодо запропонованих змін. Консультації мають бути прозорими, а їхні учасники мають отримувати інформацію неупереджено. Однак, як аудиторії, так і керівництву слід розуміти, що немає жодних зобов'язань діяти на основі отриманої інформації. Зобов'язання полягає в тому, щоб бути готовим почути і розглянути її.

30. ДМС бажає інституціоналізувати свій порядок денний реформ. Це має кілька аспектів, у тому числі створення процесів планування, управління, моніторингу та регулювання НСД, що, власне вже було зроблено ДМС. Це також передбачає вжиття заходів для забезпечення того, щоб нові підходи або способи ведення бізнесу були закріплені в організаційній культурі. Це дозволяє досягти кращих результатів завдяки продуктивній поведінці та підвищенню ефективності управління. Вкрай важливо сформулювати зв'язок між очікуваною новою поведінкою та організаційним успіхом. Одним словом, вся організація повинна мислити і поводитися по-новому. Завдання в управлінні змінами полягає в тому, щоб збалансувати «що» (системи, процеси тощо) і «як» (поведінку людей, культуру і цінності), причому останньому приділяється більша увага.

31. Здатність продемонструвати деякі швидкі короткострокові перемоги полегшить прийняття та інституціоналізацію реформ. Керівництву, можливо, доведеться планувати візуалізацію покращення результатів діяльності і повідомляти про них як про доказ прогресу.

Звичайно, слід перекоонатися, що покращення буде стійким, оскільки передчасне оголошення успіху може призвести до протилежного результату. Крім того, визнання та винагорода людей, які зробили ці перемоги можливими, стане мотивацією для інших, а також посилить віру в зусилля, залучить підтримку та зменшить цинізм.

32. Існує кілька кроків, які ДМС може вжити для подолання потенційного опору деяким своїм ініціативам. Опір є нормальною і найчастішою реакцією на зміни і не є чимось винятковим. Однак для того, щоб впоратися з ним організації повинні діяти на випередження. Це включає в себе забезпечення достатньої кількості часу для вирішення проблем працівників, забезпечення менеджерів і керівників інструментами для обговорення проблем з персоналом і клієнтами, а також забезпечення узгоджених повідомлень для всіх зацікавлених сторін, щоб не викликати сумнівів.

33. У підсумку, ДМС впроваджує багато хороших практик в управлінні програмою реформування, що передбачена НСД і може посилити свій підхід до управління змінами, запровадивши деякі додаткові практики. Короткий підсумок деяких уроків, отриманих в ході реалізації масштабних реформ, представлено у Вставці 3.

Вставка 3. Уроки впровадження порядку денного реформ

- Чіткість бачення
- Передбачення запровадження змін та пояснення для чого ця зміна потрібна
- Створення «чемпіона»/просування ініціативи змін
- Не виходити з припущення того, що люди “знають,” що робити, як це робити і т.д.
- Обширні комунікації та консультації – чіткі, прості, та щирі
- Створення коаліцій для того, щоб отримати підтримку лідерів, працівників та усіх зацікавлених осіб; план управління зацікавленими сторонами має визначати шляхи залучення зацікавлених сторін
- Подолання перепон для впровадження
- Систематично планувати та створювати швидкі перемоги
- Закріплювати зміни в культурі організації
- Лідери мають бути зразками поведінки
- Лідери є не лише на найвищому рівні організації– лідери працюють по всій організації
- Чіткі ролі та відповідальність
- Чіткі очікування щодо того, що має робити кожен підрозділ та кожна особа (плани)
- Постійна робота над оцінкою прогресу/ефективності діяльності
- Визнавайте та винагороджуйте людей за їхні успіхи
- Винаймайте, просувайте та розвивайте людей, які приймають бачення організації
- Інвестуйте у навчальні технології

(Джерело: місія ДБП)

Рекомендації

- 3.1** Розробити та впровадити стратегію внутрішньої та зовнішньої взаємодії (залучення) для подолання очікуваного опору програмі реформ.
- 3.2** Оновити Комунікаційну стратегію для розробки та впровадження комплексних підходів до цільових аудиторій з урахуванням їхніх потреб при розробці меседжів для них
- 3.3** У Комунікаційній стратегії визначити, які види діяльності краще придатні для комунікаційних та інформаційних підходів, а які потребують консультацій та зворотного зв'язку.

IV. Окремі питання управління митними ризиками

34. ДМС розробила інформаційно-комунікаційну систему митного оформлення - Автоматизовану систему митного оформлення (АСМО) з Автоматизованою системою управління ризиками (АСУР), яка забезпечує селективну обробку для 100% вантажів, що імпортуються в Україну. Нині 99% декларацій на товари подаються в електронному вигляді в АСМО. Відповідно, 100 відсотків вантажів, що імпортується в Україну, були оформлені із застосуванням АСУР. АСУР є автоматизованою системою, що забезпечує селективність митного контролю, а також має функцію випадкового відбору вантажу, що не становить ризику, для проведення документальної перевірки або фізичного огляду з метою верифікації¹⁰. ДМС зацікавлена в удосконаленні таргетингу, який реалізується таргетинг-центрами, а також у використанні попередньої інформації про вантаж (advance cargo information (ACI)) для забезпечення селективності. ДМС вивчає досвід інших країн, і цього разу спеціально запросила інформацію у передової країни, яка не є членом ЄС, - Японії. Слайди, що пояснюють досвід Японії, представлено в Додатку 1 (використання АСІ в управлінні ризиками) та Додатку 2 (центр передового досвіду).

35. Крім того, ДМС централізує функції АСМО. АСМО спочатку була розроблена як децентралізована система, тобто кілька серверів, розташовані у різних регіонах, створювали і обробляли інформацію на регіональному рівні і надсилали її згодом до центральної бази даних, що ускладнювало обслуговування системи та управління штатним розкладом. Отже, ДМС наразі займається заміною децентралізованої АСМО (АСМО «Інспектор») на централізовану АСМО (АСМО «Центр»). АСМО «Центр» дозволяє здійснювати дистанційну обробку декларацій при документальній перевірці або ж обробку центром компетенції, для конкретних визначених товарів.

A. Попередня інформація про вантаж (Advance Cargo Information (ACI))

36. Вимоги митниці Японії до подання даних АСІ залежать від виду транспорту. Для морських контейнерів судноплавні компанії і звичайні перевізники, що не експлуатують судна (NVOCC), зобов'язані подати генеральний коносамент (Master Bill of Lading (B/L)) і внутрішній коносамент (House B/L). У випадку авіа- та експрес-вантажів авіаційна вантажна накладна (AWB) та внутрішня декларація (House Manifest) повинні бути подані за три години до прибуття. Крім того, електронні попередні дані (EAD) мають бути подані до прибуття всіх поштових посилок. Митниця Японії наголошує на важливості своєчасного і точного подання даних, щоб уникнути операційних затримок і потенційних фізичних перевірок, якщо дані будуть неповними або не відповідатимуть вимогам.

37. Митниця Японії має право, передбачене законодавством, видати наказ про «no-load», тобто, заборонити перевезення вантажів транспортними засобами, які прямують до Японії.

¹⁰ ДМС періодично використовує це тестування для того, щоб перевірити відповідність індикаторів та параметрів ризику на їхню реальність.

Використовуючи це право як крайній засіб, здебільшого японська митниця наполегливо радить транспортним компаніям та NVOCC подавати переглянуті АСІ з уточненими даними до крайніх встановлених термінів. Насправді, вантажі, визначені як такі, що мають високий ступінь ризику, як правило, отримують дозвіл на розвантаження в Японії, а потім ці вантажі переміщуються у зону декларування, де зберігається інформація про високий ризик, і цей вантаж потім відбирається для фізичного огляду на підставі принципу селективності. Що стосується поштових посилок, то вантажі з високим ступенем ризику перевіряються за допомогою рентгенівських сканерів, де аналіз зображень виконується штучним інтелектом (ШІ).

38. Отримавши інформацію з практики та досвіду японської митниці у сфері ризико орієнтованого контролю за допомогою попередньої інформації про вантажі (АСІ), ДМС виявила багато спільних рис і проблем, а також можливі прийнятні для себе рішення. Спільні риси включають методологію таргетингу та ІТ-систему для таргетингу, а спільні виклики включають складність підвищення якості АСІ та ефективного використання штучного інтелекту для таргетингу. ДМС дізналася про можливе рішення для своєчасного отримання точних АСІ, хоча таке рішення підвищує операційні витрати на цілодобові операції.

39. ДМС було надано інформацію про те, що митна адміністрація неодноразово затримувала вантажі на підставі управління ризиками АСІ. (i) До відплиття судна з країни-експортера митниця країни-імпортера може наказати «не завантажувати», якщо вантаж визначено як вантаж підвищеного ризику або якщо відповідна інформація про вантаж не була своєчасно надана митниці. (ii) До того, як судно розвантажить вантаж в країні-імпортері, судно не може розвантажити вантаж без згоди митниці. Цей процес передбачений генеральною декларацією та вантажною декларацією¹¹ Міжнародної морської організації (ІМО). (iii) Коли вантаж розвантажуються. (iv) знаходиться в процесі оформлення вантажної митної декларації. Хоча це залежить від транспортного контракту, морські транспортні оператори зазвичай віддають перевагу варіанту (i), оскільки якщо вони перевозять вантаж, але не можуть розвантажити його в пункті призначення і повинні повернутися в країну-відправника, всі витрати, можливо, доведеться покласти на морську транспортну компанію.

В. Центри передового досвіду

40. В Японії ключову роль в удосконаленні митних операцій відіграє Національний аналітико-таргетинговий центр (NITC), який використовує для цього передові методи оцінки ризиків і таргетингу. Він використовує комплексний аналіз даних та ІТ-системи для оцінки інформації про вантажі, що дозволяє ефективно виявляти вантажі з високим ступенем ризику. Застосовуючи системний підхід до класифікації ризиків, NITC розподіляє вантажі від низького до високого рівня ризику на 10 кластерів і визначає відповідні заходи контролю, тим самим сприяючи ефективному митному оформленню при збереженні безпеки. Зосередженість центру на постійному вдосконаленні та адаптації до нових загроз гарантує, що митні практики залишаються надійними та ефективними в динамічному глобальному торговельному середовищі.

¹¹ Компендіум ІМО зі спрощення процедур та електронного бізнесу [The IMO Compendium on Facilitation and Electronic Business](#)

41. У складі ДМС також функціонують підрозділи, уповноважені на здійснення таргетингу, але наразі вони зіштовхуються з викликами щодо недоукомплектування працівниками. Вони здійснюють нагляд за (i) збором та аналізом інформації, (ii) ідентифікацією ризиків, (iii) координацією та контролем митних процедур, які визначаються за результатами оцінки ризиків, та (iv) управлінням контрзаходами. Так само як і інші підрозділи ДМС, в умовах воєнного часу перед центрами постають проблеми нестачі працівників.

42. Крім того, ДМС створила Відділ митних компетенцій (ВМК) на пілотній основі. Очікується, що співробітники ВМК виконуватимуть конкретні митні формальності щодо декларацій (наприклад, перевірка правильності класифікації, визначення країни походження та вартості тощо), переданих відділом митного оформлення за допомогою АСУР. Результати перевірки у ВМК повертаються до відділу митного оформлення через АСУР. Пілотний проєкт реалізується в десяти західних регіональних митницях і поширюється на низку визначених товарів (як-от, автотранспорту, що були у використанні, інші навантажувачі, бульдозери та автобуси, призначені для перевезення 10 і більше осіб). ДМС має надалі розвивати свій ВМК за умови належного кадрового забезпечення¹², який може досягти повної функціональності завдяки АСМО «Центр».

Рекомендації

- 4.1** Забезпечити впровадження операційних процедур для роботи з вантажами підвищеного ризику, виявленими за допомогою попередньої інформації про вантаж (ACI).
- 4.2** Забезпечити заплановане розгортання АСМО «Центр» відповідно до графіка та подальший розвиток відділу митних компетенцій із забезпеченням автоматизованого розподілу декларацій.
- 4.3** Забезпечити, щоб автоматизована система надсилала чітке повідомлення із зазначенням причин та інших деталей для проведення фізичних оглядів.
- 4.4** Розглянути можливість використання штучного інтелекту та машинного навчання для посилення практики селективного таргетингу.

¹² Через обмеження воєнного часу лише п'ять співробітників наразі виконують ті функції, яку спочатку у штатному розкладі підрозділу митних компетенцій передбачалися для 20.

V. Розвиток інформаційних технологій та Програма Міністерства фінансів України з цифрової трансформації

A. Спостереження та висновки

43. ІТ-стратегія митниці була затверджена та видана Наказом МФУ № 63 від 2 вересня 2024 року. Офіційна назва – «Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрової трансформації та діджиталізації Державної митної служби України та її територіальних підрозділів на основі Багаторічного стратегічного плану електронної митниці ЄС (MASP-C)». MASP-C - це комплексний інструмент управління та планування, розроблений Європейською Комісією у співпраці з державами-членами ЄС і розглядається як керівний принцип для членства в ЄС у митній сфері. Наслідуючи MASP-C, Митна ІТ-стратегія містить стратегічні рамки, цілі та етапи, необхідні для впровадження електронних митних систем, забезпечуючи ефективне та узгоджене управління ІТ-проектами в митній сфері, сумісне з країнами-членами ЄС. З урахуванням нових тенденцій в митних ІТ-системах ЄС та розробки нового митного кодексу України митна ІТ-стратегія буде доопрацьована до кінця 2025 року.

44. За підтримки проєкту EU4PFM ДМС рішуче впроваджує Митну ІТ-стратегію. ДМС має створити нові ІТ-системи та вдосконалити існуючі ІТ-системи відповідно до MASP-C, включаючи побудову інтерфейсів інформаційної взаємодії до 17 критично важливих ІТ-систем, що мають безпосереднє відношення до МК ЄС¹³. Досягнення у 2024 році включали запуск АСМО «Центр» (див. наступний параграф) з журналом пункту пропуску, системою прийняття митних рішень, транзитною системою, сумісною з ЄС (фаза 5 Нової комп'ютеризованої транзитної системи (NCTS)), довідковою службою, автоматизованим випуском товарів, застосуванням штучного інтелекту (ШІ) для підтримки аналізу ризиків та таргетингу, а також автоматизованого обміну інформацією про товари до прибуття з певними країнами. Працюючи з відповідними галузевими міністерствами та відомствами, ДМС вдосконалює «Єдине вікно», що наразі охоплює дозволи/сертифікати 12 міністерств/відомств. ДМС визнає важливість кібербезпеки та належного захисту даних, вживає заходів для запобігання та пом'якшення наслідків, і отримала відповідні сертифікати на свої ІТ-системи від Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації (ДССЗІ). ІТ-ландшафт митниці складається з Єдиної автоматизованої інформаційної системи митних органів (CAIC) та основних її компонентів: ІТ-систем, їх складових зав'язків між ними, а також основних її користувачів/зацікавлених сторін.

¹³ 17 ІТ-систем включають: Систему митних рішень ВМО, Інформацію про обов'язкові тарифи ВМО (BTI), Авторизованих економічних операторів ВМО (AEO) та вплив Угод про взаємне визнання (УВВ), Автоматизовану систему експорту ВМО (AES), Транзитну систему ВМО, включаючи Нову комп'ютеризовану транзитну систему (NCTS), Систему зареєстрованих експортерів ВМО (REX), Інформаційну систему з питань підробок та піратства (COPIS), митне середовище «Єдине вікно» ЄС, Класифікаційну інформаційну систему (CLASS), Підсистему реєстрації та ідентифікації економічних операторів 2 (EORI2), Систему управління митними ризиками 2 (CRMS2), Електронну комерцію та митні процедури 42/63 (CP 42/63), Імпорт культурних цінностей, Систему контролю за імпортом 2 (ICS2), Спеціальні процедури, Підтвердження статусу ЄС (PoUS) та Централізоване оформлення імпорту (CCI).

45. Паралельно з приведенням власних ІТ-систем у відповідність до європейських, ДМС також працює над централізацією своїх ІТ-систем. Наприклад, децентралізована АСМО «Інспектор» поступово замінюється на централізовану АСМО «Центр». Централізація АСМО сприятиме покращенню управління системою та сприятиме розвитку дистанційного митного оформлення (оформлення (перевірка документації) може здійснюватися посадовою особою, яка фізично віддалена від місця розташування вантажу, що дозволить вирівняти навантаження на прикордонні пости/регіони, а також краще використовувати центр компетенції, який має спеціальну експертизу щодо певних видів товарів).

46. Для майбутньої розробки ІТ-систем ДМС розглядає можливість використання власного потенціалу із залученням зовнішньої допомоги щодо розробки ІТ-систем, сумісних з MASP-C, але деякі зацікавлені сторони надають перевагу варіанту аутсорсингу. На сьогоднішній день ІТ-системи ДМС здебільшого розроблялися власними силами, за деякими винятками аутсорсингу. Ідея гібридного підходу полягає в тому, щоб зберегти ІТ-ресурси ДМС, доповнивши їх зовнішніми експертами. ДМС звертається до цієї місії за порадою щодо варіантів організації розробки ІТ рішень.

47. Тим часом, Мінфін, за підтримки ДБП¹⁴, працює над Програмою цифрової трансформації (ПЦТ). Ця Програма має на меті консолідацію ІТ-ресурсів та послуг як ДПС, так і ДМС. Це буде реалізовано за допомогою наступних елементів:

- **Консолідація ІТ-інфраструктури:** консолідація не лише інфраструктури, але й людських ресурсів в межах підприємства «Відкриті публічні фінанси» (ВПФ), що є державним підприємством, як незалежного постачальника консолідованих ІТ-послуг, за використання хмарних технологій, ймовірно, без зміни існуючих послуг або функціональності.
- **Розробка єдиного сховища даних¹⁵:** створення комплексного сховища даних, яке об'єднує інформацію з ДПС та ДМС, казначейства та інших суб'єктів державних фінансів, для полегшення управління комплаєнс-ризиками, управління ефективністю, фінансової аналітики, бізнес-аналітики та прозорості, тим самим сприяючи підвищенню довіри.
- **Модернізація основних бізнес-систем:** модернізація основних бізнес-систем у всіх суб'єктах системи управління публічними фінансами, насамперед ДПС та ДМС, для забезпечення операційної ефективності та надання високоякісних послуг платникам податків.

48. ДМС погоджується з концепцією ПЦТ Мінфіну і ділиться інформацією про свої ІТ-ресурси, поточні ІТ-системи та поточні проєкти, а також плани на майбутнє. ДМС зацікавлена в узгодженості між двома документами Мінфіну - ІТ-стратегією митниці та ПЦТ. Вона також цікавиться, хто конкретно і що робить у сфері проєктування, розробки та використання ІТ, а також у плануванні цих процесів. Окрім того, важливим є питання забезпечення належного адміністрування

¹⁴ Наприклад, Анджа та інші (2025). Звіт про технічну допомогу МВФ (Лютый 2025). (Andja, et al (2025). IMF Technical Assistance Report (February 2025).

¹⁵ Нині триває робота над розробкою технічних вимог до створення приватної хмари системи управління державними фінансами, яка дозволить об'єднати ресурси існуючих дата-центрів Мінфіну, ДПС, ДКС та Державної казначейської служби України.

діючих митних ІТ-систем та нормативного закріплення відповідальності за безперебійність їхньої роботи (що може вимагати внесення змін до Митного кодексу України).

В. Поради

49. ЄАІС має оснащення для охоплення ІТ-ландшафту митниці і повинна включати як ІТ-системи для збору митних платежів, так і системи для відстеження втрати доходів. Такі системи включають облік доходів та звітну інформацію, платформу для обміну даними між ДМС та ДПС, управління спеціальними режимами (наприклад, митний склад, не оподатковане митом виробництво/переробка товарів, тимчасове ввезення), а також функціонал спеціальних звільнень (умовне звільнення від сплати мита, наприклад, кінцеве використання), що потребує ведення журналу інвентаризації, звірки та відстеження.

50. Варіанти організації розвитку ІТ, за допомогою внутрішніх ресурсів або залучених ззовні спеціалістів (аутсорсингу), мають свої переваги та недоліки. Є низка різноманітних факторів, що можуть допомогти в розвитку ІТ, і вони залежать від місцевого контексту. На сьогоднішній день місії з розбудови спроможностей (РС) ДБП працюють без виїзду на об'єкт дослідження, і їм бракує знань про місцевий контекст. Поточна місія РС не в змозі зазначити найкращий варіант, який би підійшов місцевому контексту ДМС. Натомість, місія готова представити загальні переваги та недоліки розробки підходів за допомогою внутрішнього ресурсу та аутсорсингу (див. Додаток 3). Серед мінусів, зазначених у Додатку 3, підкреслюється важливість базової документації з розробки ІТ безвідносно до обраного варіанту (напр., технічні вимоги, технічні завдання, технічні специфікації, протоколи приймальних випробувань тощо), все, що необхідно для майбутньої оцінки, налагодження, обслуговування, вдосконалення, оновлення та заміни ІТ-системи. З цієї точки зору, варіант із внутрішніми ресурсами може мати більше проблем, ніж варіант аутсорсингу. Цей недолік можна пом'якшити шляхом залучення тимчасових ІТ-експертів до внутрішньої команди ІТ-розробників, функціональними обов'язками яких повинні перш за все бути аналіз бізнесу та розробка відповідної технічної документації для систем. Зрозуміло, що переваги і недоліки аутсорсингу залежать від якості контракту та міри, якою дії компанії відповідають умовам контракту. Тому з боку ДМС безумовно необхідна підготовка та управління контрактом, а також спроможність оцінювати дотримання та відповідність контракту. Як описано вище, кожен варіант має свої переваги і недоліки. Варіант, який найкраще відповідає місцевому контексту, має бути обраний шляхом оцінки цих переваг і недоліків, узгодження з місцевим середовищем, включаючи нормативно-правову базу та політичний курс, а також з урахуванням заходів щодо пом'якшення наслідків недоліків.

51. Похвально, що Мінфін ініціював ПЦТ, і що ДМС та ДПС погодилися долучитися до цього процесу. Для досягнення успіху необхідні колективні зусилля, спрямовані на те, щоб ПЦТ підвищили продуктивність та задоволеність користувачів ІТ-розробками. Необхідно краще узгодити ПЦТ зі Стратегією розвитку ІТ митниці та поточними проєктами з розвитку ІТ ДМС, включаючи проєктування, розробку та використання. Розробка ПЦТ має відштовхуватися від поточного розвитку ІТ в ДМС з точки зору термінів, наявності ресурсів, доступу до системи та даних для її використання, таких як пошук інформації в базі даних. ДМС працює на високому технологічному рівні, оскільки, наприклад, 99% декларацій на товари подаються в електронному вигляді, а 100% декларацій проходять перевірку на основі ризик-орієнтованої селективності. Іншим прикладом є

кібербезпека¹⁶. ДМС має підтримувати управління змінами в розробці та впровадженні ПЦТ і брати на себе спільну відповідальність за цей процес. Таке активне залучення гарантуватиме її задоволення процесом проєктування, розробки та використання ІТ в рамках ПЦТ.

Рекомендації

5.1 Скласти список ІТ-систем, пов'язаних зі збором митних платежів, включаючи обмін даними між митною та податковою адміністраціями, спеціальні режими та звільнення від сплати мита і об'єднати їх у групу, та включити цю групу у загальний дизайн ІТ-ресурсів ДМС.

5.2 Вдосконалити процес розробки ІТ шляхом покращення командної роботи та експертизи в управлінні проєктами з можливою внутрішньою та зовнішньою підтримкою.

5.3 Підтримати розробку Мінфіном ПЦТ шляхом обміну інформацією та отриманим досвідом ДМС, забезпечення узгодженості з ІТ-стратегією ДМС, а також забезпечити щоб реалізація ПЦТ покращила поточне планування, розробку та реалізацію ІТ-проєктів ДМС.

¹⁶ З цієї точки зору, висловлюється занепокоєння щодо термінів міграції даних та термінів централізації (АСМО знаходиться в середині поетапної централізації).

VI. Подальші кроки

Рекомендації попередніх місій ДБП

52. ДМС та Мінфін продемонстрували відмінний прогрес щодо виконання рекомендацій попередніх місій ДБП. Сімнадцять з двадцяти двох рекомендацій попередніх місій ДБП були повністю виконані, чотири оцінюються як частково виконані (ініціативи були розпочаті в ДМС, але їх результати ще не були отримані), а одна оцінюється як така, що ще не розпочалася (очікується законодавчий процес прийняття відповідного закону). Оцінка виконання решти минулих рекомендацій наведена в Додатку 4.

Інші партнери з розвитку

53. З ДМС також співпрацюють інші партнери з розвитку. З 2019 року проєкт EU4PFM надає підтримку ДМС, в тому числі нині у сфері впровадження НСД. Основні напрями включають перегляд митного законодавства для приведення його у відповідність до Спільного митного кодексу ЄС, розвиток ІТ в рамках MASP-C, управління людськими ресурсами (розробка моделі компетенцій), антикорупційні заходи та комунікаційну політику. Поточний етап завершиться у 2026 році. Всесвітня митна організація (ВМО), використовуючи свій норвезький трастовий фонд, підтримала антикорупційні ініціативи, зокрема, проведення незалежного опитування. ДБП підтримуватиме зв'язок з цими партнерами з розвитку для пошуку максимальної синергії для розвитку потенціалу України. Крім того, ДСМ співпрацює з іншими партнерами з розвитку, включно з митними адміністраціями європейських країн по низці тем¹⁷. До напрямків такої співпраці входить обмін досвідом у організації інституційного розвитку, навчальні та практичні семінари (в тому числі розробка антикорупційних заходів), підтримка та розбудова ІТ спроможностей, забезпечення ДМС технічними знаннями та обладнанням митного контролю; підтримка боротьби проти ввезення контрабанди та порушення митних правил; адаптація митного законодавства до стандартів і норм ЄС; співпраця з бізнесом; а також підтримка в отриманні ДМС статусу правоохоронного органу.

Плани щодо майбутньої розбудови спроможностей

54. Після обговорення та аналізу стану виконання рекомендацій попередніх місій ДБП, а також роботи інших партнерів з розвитку, ДБП та органи влади погодили наступні заходи з РС для подальшого втручання. Їх реалізація залежатиме від внутрішнього погодження кожною стороною та наявності фінансування.

- **Місія під керівництвом штаб-квартири МВФ:** час, місце та обсяг наступної місії ДБП з розбудови спроможностей митної адміністрації під керівництвом штаб-квартири МВФ буде

¹⁷ Ці напрями включають: обмін досвідом інституційного розвитку, організація навчальних заходів, тренінгів (у тому числі з розробки антикорупційних заходів), підтримка та розбудова ІТ-потенціалу, забезпечення ДМС технічними засобами митного контролю; підтримка боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил; адаптація митного законодавства до стандартів і норм ЄС; співпраця з бізнесом; підтримка в отриманні статусу правоохоронного органу для ДМС.

визначено з урахуванням часу призначення нового керівника митниці (очікується в червні 2025 року).

55. Тим часом, було подано запит на допомогу в наступних сферах:

- **Стратегічні КПЕ** – підтримка через кабінетну оцінку або відеоконференції [терміни щодо наступного засідання Керівного комітету ДМС з питань НСД (очікується у травні 2025 року)].
- **Політика ротації на митниці** [терміни будуть визначені пізніше].
- **Внутрішній контроль/внутрішній аудит** [терміни будуть визначені пізніше].

VII. Додатки

56. Нижче подається перелік документів з якими можна ознайомитися в окремій папці "[Annexes \[UKR\]](#)" (вони представлені окремо від цього Звіту про технічну допомогу, виключно з причини їхнього розміру):¹⁸

- [Додаток I. Попереднє опрацювання інформації про вантажі Практика та досвід японської митниці](#)
- [Додаток II. Національний аналітико-таргетинговий центр \(NITC\)](#)
- [Додаток III. Переваги та недоліки різних варіантів організації розробки IT рішень](#)
- [Додаток IV. Стан впровадження раніше наданих рекомендацій](#)

¹⁸ Зверніть увагу, що ця папка має обмежений доступ; тому, якщо вам потрібен доступ для інших користувачів, будь ласка, звертайтеся за допомогою безпосередньо до FADR1AST@imf.org.