



ЗВІТ ПРО ТЕХНІЧНУ ДОПОМОГУ

УКРАЇНА

Реалізація Національної стратегії доходів
Державною митною службою та її основні
корпоративні функції

БЕРЕЗЕНЬ 2026 РОКУ

Підготували

Тадацугу Мацудайра, Урмас Койду, Барбара Хеберт та Артан Бозо

Департамент, який підготував звіт

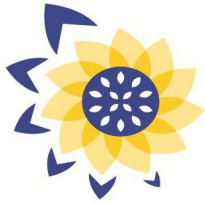
Департамент з бюджетних питань

Цей звіт містить технічні рекомендації, надані співробітниками Міжнародного валютного фонду органам влади України (далі - «одержувач ТД») у відповідь на їхній запит про технічну допомогу. Якщо одержувач ТД не висловить чіткого заперечення проти такого розкриття, цей документ (повністю або частково) або його витяги можуть бути розкриті МВФ Виконавчому директору МВФ у справах України, іншим виконавчим директорам МВФ та членам їх персоналу, а також іншим установам або органам одержувача ТД, і на їхній запит, співробітникам Світового банку та іншим надавачам технічної допомоги та донорам, які мають законний інтерес (див. [Оперативні інструкції персоналу щодо поширення інформації з питань розбудови потенціалу](#)). Публікація або розкриття цього звіту (повністю або частково) сторонам за межами МВФ, крім установ або органів одержувача ТД, персоналу Світового банку, інших надавачів технічної допомоги та донорів із законним інтересом, вимагає чіткої згоди одержувача ТД та Департаменту з бюджетних питань МВФ.

Аналіз та політичні міркування, висловлені в цій публікації, належать Департаменту з бюджетних питань МВФ.

Ця технічна допомога (ТД) була надана за фінансової підтримки Фонду розбудови потенціалу України (ФРПУ).

Слова подяки



UKRAINE
CAPACITY
DEVELOPMENT
FUND

Ця місія технічної допомоги стала можливою завдяки фінансовій допомозі Фонду розбудови потенціалу України (UCDF).

Зміст

Слова подяки	3
Скорочення та аббревіатури	6
Передмова	7
Виконавче резюме	8
Рекомендації.....	10
I. Вступ	12
II. Впровадження Національної стратегії доходів на 2024-2030 роки та виконання попередніх рекомендацій ДБП	13
A. Впровадження Національної стратегії доходів на 2024-2030 роки	13
B. Хід виконання попередніх рекомендацій ДБП	14
III. Управління змінами, залучення зацікавлених сторін та комунікації.....	17
A. Управління змінами	17
B. Взаємодія та комунікація із зацікавленими сторонами	18
IV. Стратегія управління персоналом	22
V. Політика ротації персоналу	24
VI. Внутрішній аудит та внутрішній контроль	28
VII. Подальші кроки.....	30
VIII. Додатки.....	32

Вставки

Вставка 1. Міркування щодо тактичних комунікацій – ключові міркування	20
Вставка 2. Міркування щодо тактичної комунікації – приклади складних запитань	21
Вставка 3. Приклади КПЕ для комунікацій.....	21
Вставка 4. Міркування щодо стратегії управління персоналом	22
Вставка 5. Основні положення, що базуються на передовому міжнародному досвіді	25

Рисунки

Рисунок 1. Модель для картування зацікавлених сторін	19
--	----

Таблиці

Таблиця 1. Зростання імпорту та митних надходжень у порівнянні з минулим роком	12
Таблиця 2. Впровадження НСД в ДМС	13
Таблиця 3. Хід виконання попередніх рекомендацій ДБП.....	14
Таблиця 4. Елементи ризику, які слід враховувати при ротації персоналу	26

Скорочення та аббревіатури

АЕО	Авторизований економічний оператор
АСМО	Автоматизована система митного оформлення
ВВК	Відділ внутрішнього контролю
ВМО	Всесвітня митна організація
ДБП	Департамент з бюджетних питань
ДВА	Департамент внутрішнього аудиту
ДМС	Державна митна служба
ЄМК	Єдиний митний кодекс (ЄС)
ЄС	Європейський Союз
ІТ	Інформаційні технології
КК	Керівний комітет НСД (ДМС)
КПЕ	Ключовий показник ефективності
МВФ	Міжнародний валютний фонд
Мінфін	Міністерство фінансів України
НСД	Національна стратегія доходів на 2024-2030 роки
ПДВ	Податок на додану вартість
ПР-30	План реформ на 2024-2030 роки (ДМС)
РП	Розвиток потенціалу
СПДРМ	Середньостроковий план дій з реформування митниці (Кабінет Міністрів)
ФРПУ	Фонд розбудови потенціалу України
ЦА	Центральний апарат
ШІ	Штучний інтелект
COSO	Комітет спонсорських організацій Комісії Тредвея (англ. The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)
DG TAXUD	Генеральний директорат з питань оподаткування та митного союзу (Європейська Комісія) (англ. Directorate-General for Taxation and Customs Union)
EU4PFM	Програма ЄС з підтримки системи управління державними фінансами в Україні
HRM	Управління людськими ресурсами (англ. Human Resource Management)
MASP-C	Багаторічний стратегічний план для митниці (ЄС) (англ. Multi-Annual Strategic Plan for Customs)
NCTS	Нова комп'ютеризована транспортна система (англ. New Computerized Transit System)

Передмова

З 3 по 14 листопада 2025 року у Відні (Австрія) відбулася місія Департаменту фіскальних питань (ДБП) МВФ з метою підтримки Міністерства фінансів України (Мінфін) та Державної митної служби (ДМС) у реалізації Стратегії національних доходів України (НСД). Місія була зосереджена на аналізі виконання митних компонентів НСД, включаючи прогрес у заходах, рекомендованих під час попередніх місій ДБП. На прохання представників влади команда МВФ також надала консультації з питань управління змінами, взаємодії із зацікавленими сторонами та комунікації, стратегії управління людськими ресурсами (HRM), політики ротації та внутрішнього аудиту. Крім того, учасники місії обговорили подальші кроки щодо плану реформування ДМС та підтримку ДБП з розвитку потенціалу (РП) у сфері митного адміністрування.

Місію очолював пан Тадацугу Мацудайра (ДБП) за участю пана Урмаса Койду, пані Барбари Хеберт та пана Артана Бозо (експерти ДБП). Вони провели продуктивні дискусії з українською делегацією на чолі з паном Сергієм Звягінцевим, в.о. голови ДМС, та паном Олександром Москаленком, директором Департаменту митної політики Мінфіну. Іншими ключовими учасниками від ДМС були: пан Владислав Суворов, заступник голови; пан Анатолій Тищенко, директор Департаменту з управління персоналом; та пані Любов Корчинська, директор Департаменту внутрішнього аудиту.

Команда місії також провела віртуальні зустрічі з представниками Програми ЄС з підтримки управління державними фінансами в Україні (EU4PFM) – паном Вітенісом Алішаускасом та паном Драганом Єремичем, а також представницею Генеральним директором Європейської комісії з питань оподаткування та митного союзу (DG TAXUD) пані Каститіс Скеленською. Крім того команда місії поспілкувалася з головою конкурсної комісії з відбору голови ДМС доктором Кунію Мікурією.

У цьому звіті підсумовуються спостереження та рекомендації місії; слайди, представлені делегації ДМС під час місії, та більш детальна робота наведені у додатках.

Виконавче резюме

Впровадження НСД та попередніх рекомендацій ДБП

Державна митна служба (ДМС) та Міністерство фінансів (Мінфін) залишаються твердо відданими реалізації Стратегії національних доходів на 2024–2030 роки (НСД). У 2025 році ДМС досягнула значного прогресу у впровадженні Плану реформ (ПР-30), виконавши 40 відсотків із 152 заходів. У жовтні 2025 року ПР-30 було оновлено з метою включення до нього прийнятого Кабінетом міністрів Середньострокового плану дій з реформування митної служби (СПДРМС), що забезпечило збереження комплексності плану та включення до нього подальших заходів на основі досягнутих результатів. Місія надала рекомендації щодо прискорення реалізації заходів НСД, включно з переглядом Кримінального кодексу та Кримінально-процесуального кодексу.

Місія вітає значний прогрес у виконанні попередніх рекомендацій ДБП щодо підтримки впровадження НСД. На основі цих досягнень місія переглянула стратегічний ключовий показник ефективності (КПЕ) щодо часу митного оформлення та порадила розширити його сферу застосування. Поточний показник є обмеженим і повинен бути розширений, щоб охоплювати всі канали митного оформлення та використовувати системний моніторинг для більшої точності та відповідності міжнародним стандартам. Щодо заходів, виконання яких ще не завершено, місія надала технічну допомогу для прискорення та впровадження реформ.

Управління змінами, залучення зацікавлених сторін та комунікація

ДМС розробила Концепцію управління змінами для забезпечення підтримки реформ, та були надані рекомендації щодо її впровадження. Впровадження розпочалося в Центральному апараті служби, з планами поширення на регіональні територіальні органи та каскадування ключових показників ефективності по всій організації. ДМС усвідомлює, що буде необхідно пояснити необхідність деяких реформаторських ініціатив як зовнішній, так і внутрішній аудиторії. Основним інструментом забезпечення залучення персоналу є їхні безпосередні керівники, і ДМС рекомендується підготувати керівників до ефективної комунікації та підтримки програми реформ.

ДМС розробила проєкт Комунікаційної стратегії з метою її доопрацювання до кінця 2025 року, і було надано відповідні рекомендації. Місія визнала це міцним фундаментом для більш детальних тактичних комунікаційних планів. Вона також надала рекомендації щодо залучення зацікавлених сторін, включаючи розширення служби підтримки та оптимізацію законодавчих консультацій. Важливим принципом залучення зацікавлених сторін є сегментація цільових аудиторій організації відповідно до їхніх інтересів та впливу. ДМС рекомендується відповідно адаптувати комунікації та взаємодію, зосередившись на підготовці до складних питань та забезпеченні узгодженості повідомлень.

Управління людськими ресурсами (HRM)

ДМС розробила ґрунтовну Стратегію управління персоналом, яка буде вдосконалюватися в міру досягнення прогресу, та було надано рекомендації щодо посилення її змісту. ДМС має великий, децентралізований та досвідчений персонал. Основні виклики в галузі управління персоналом включають покращення комунікації, налагодження партнерських відносин та підтримку

персоналу в стресових умовах. Було впроваджено управління персоналом на основі компетенцій, а ДМС перейшла на трирічні контракти, що забезпечує гнучкість та сприяє боротьбі з корупцією.

Політика ротації персоналу

На виконання завдання НСД, Мінфін та ДМС розробили політику ротації персоналу, яка не передбачає постійної ротації, і було надано рекомендації щодо виправлення цієї ситуації. Нинішня політика передбачає тимчасове відрядження на строк до трьох місяців і загалом не більше шести місяців на рік. Місія рекомендувала розширити сферу застосування або розробити нову політику щодо постійної ротації шляхом розробки комплексного, заснованого на ризиках Національного плану ротації, підкріпленого ІТ-рішеннями та чіткими протоколами.

Внутрішній аудит та внутрішній контроль

Місія проаналізувала процеси внутрішнього аудиту та внутрішнього контролю ДМС і зробила висновок, що вони функціонують належним чином. Департамент внутрішнього аудиту працює незалежно, дотримується міжнародних стандартів, впроваджує планування на основі оцінки ризиків та заходи з постійного вдосконалення. Подальше перегрупування компетенцій та вдосконалення ІТ-рішень сприятиме зміцненню системи внутрішнього контролю.

Шлях вперед

Місія та ДМС обговорили майбутні події/заходи. Ключові наступні кроки включають просування нового Митного кодексу та Комунікаційної стратегії, підтримку політики ротації, підготовку законодавчих та ІТ реформ відповідно до стандартів Європейського Союзу (ЄС), а також призначення нового керівника ДМС. У майбутньому допомогу ДБП з розвитку потенціалу (РП) буде зосереджено на корпоративних функціях та управлінні комплаєнсом, з внесенням необхідних коригувань на основі запланованої місії з визначення обсягу робіт. Ключові рекомендації стисло викладені нижче.

Рекомендації

Терміни: Негайно - 3 місяці; Короткострокова перспектива – 6 місяців; Середньострокова перспектива -15 місяців.

Впровадження НСД та виконання попередніх рекомендацій ДБП		
2.1	Залучити Мін'юст для надання ДМС статусу правоохоронного органу та спільно розробити дорожню карту.	Короткострокова перспектива
2.2	Змінити КПЕ щодо часу митного оформлення відповідно до передової міжнародної практики, охопивши вантажі, відібрані для документальної та фізичної перевірки.	Середньострокова перспектива
Управління змінами, залучення зацікавлених сторін та комунікації		
3.1.1	Поширити концепцію управління змінами на регіональні територіальні органи.	Негайно
3.1.2	Призначити конкретний підрозділ для координації планування, моніторингу та звітування щодо порядку денного реформ.	Короткострокова перспектива
3.1.3	Забезпечити навчання керівного складу, щоб керівники могли підтримувати програму реформ належним чином.	Середньострокова перспектива
3.2.1	Доопрацювати стратегічні документи з урахуванням порад ДБП.	Негайно
3.2.2	Забезпечити підготовку тактичних комунікаційних планів.	Негайно
3.2.3	Забезпечити запровадження якісних КПЕ для служби підтримки.	Середньострокова перспектива
3.2.4	Дослідити можливості для сприяння отриманню зворотного зв'язку щодо законодавчих змін до початку процесу розгляду в парламентському підкомітеті.	Середньострокова перспектива
Стратегія управління персоналом		
4.1	У 2026 році провести аналіз прогалин у компетенціях, використовуючи уточнені компетенції.	Середньострокова перспектива
Політика ротації персоналу		
5.1	Розробити політику ротації відповідно до міжнародно визнаних стандартів, які включають цілі боротьби з корупцією та класифікацію митних посад за рівнем ризику.	Короткострокова перспектива
5.2	Підготувати план ротації на основі вищезазначеного, використовуючи вже укладені трирічні контракти.	Короткострокова ціль
5.3	Запровадити план ротації на основі наявності фінансування.	Середньострокова перспектива

Внутрішній аудит, внутрішній контроль		
6.1	Розвивати компетенції внутрішніх аудиторів та регулярно оновлювати посібники та процедури внутрішнього аудиту відповідно до інструкцій Мінфіну, міжнародних стандартів та передової практики, включаючи перегляд ключових КПЕ.	Середньострокова перспектива

I. Вступ

1. Попри виклики, пов'язані з війною, імпорту України стабільно зростає з 2023 року, а у тандемі з ним зростають і митні надходження. Хоча темпи зростання імпорту сповільнилися, дані за січень–вересень 2025 року свідчать, що імпорту стабільно перевищував показники аналогічного періоду роком раніше — імпорту зріс на 19,8 відсотка, а митні надходження — на 18,5 відсотка (див. таблицю 1). Влада пов'язує зростання митних надходжень насамперед зі збільшенням імпорту, зокрема підакцизної продукції (автомобілів), та підвищенням ставок акцизів на паливо. Додатковими факторами є зниження обмінного курсу та підвищення цін на іноземні товари під впливом інфляції, покращення митного контролю та заходів боротьби з контрабандою, а також підвищення ефективності збору податку на додану вартість (ПДВ) та акцизів на імпорту. Серед митних надходжень найбільшими складовими залишаються ПДВ на імпорту (76,2%), акцизи на імпорту (15,8%) та тарифи (7,7%).

Таблиця 1. Зростання імпорту та митних надходжень у порівнянні з минулим роком (у відсотках)

	2022	2023	2024	2025 (січень-вересень)
Оподатковуваний імпорту	-38.5	54.3	28.8	19.8
Митні надходження	-38.0	52.8	28.7	18.5
ПДВ на імпорту	-33.5	44.7	27.3	14.0
Акциз на імпорту	-67.4	147.2	67.8	51.1
Тарифи	-36.7	70.0	20.1	10.8

(Джерело: розраховано фахівцями на основі даних Державної митної служби у місцевій валюті)

2. ДМС та Мінфін залишаються твердо відданими зміцненню ефективності збору доходів та управлінню комплаєнсом шляхом реалізації Національної стратегії доходів на 2024-2030 роки (НСД). У нинішніх умовах воєнного часу їхнім першочерговим завданням є забезпечення безперебійної роботи митниці та безпечного збирання надходжень. Крім того, влада має на меті просувати реформу та модернізацію митниці, зосереджуючись на двох стратегічних цілях¹: узгодження із законодавством та стандартами ЄС, а також розробка міцної системи управління персоналом. Покращення управління персоналом має вирішальне значення для взаємодії з персоналом, залучення кваліфікованих фахівців, покращення продуктивності та умов праці, а також підвищення іміджу та репутації митниці, що сприятиме довгостроковому успіху. Ці зусилля підтримуються міжнародними партнерами, серед яких Ці зусилля підтримуються міжнародними партнерами: Програма EU4PFM сприяє реформі законодавства та розвитку інформаційних технологій відповідно до вимог ЄС, а МВФ надає технічні консультації з питань управління людськими ресурсами та розбудови інституційної спроможності.

¹ Влада також виділяє два тематичні напрямки: (iii) посилення співпраці з митними адміністраціями сусідніх країн для отримання згоди на автоматизований обмін митною (логістичною) інформацією. (iv) розвиток ІТ, сумісний з ІТ-системами ЄС.

II. Впровадження Національної стратегії доходів на 2024-2030 роки та виконання попередніх рекомендацій ДБП

A. Впровадження Національної стратегії доходів на 2024-2030 роки

3. У 2025 році ДМС досягнула значного прогресу в імplementації НСД через План реформ ДМС на 2024-2030 роки (ПР-30), виконавши 40 відсотків зі 152 заходів (див. Таблицю 2). Значний прогрес спостерігався у сферах управління персоналом, заходів щодо боротьби з корупцією та взаємодії із зацікавленими сторонами. Наприклад, ДМС створила механізми для заохочення викривачів та розвитку культури повідомлення про неправомірну поведінку.² Розроблено оновлену методику виявлення та аналізу правопорушень, пов'язаних з корупцією,³ та внесено зміни до Етичного кодексу.⁴ Крім того, добре просувався процес приведення законодавства у відповідність до правових та регуляторних рамок ЄС.⁵ П'ять відсотків заходів ПР-30 були заплановані, але ще не розпочаті. Вони включають заходи, що очікують на узгодження бюджету (наприклад, розробка програмного забезпечення), та призначення нового керівника ДПС, термін якого було перенесено з грудня 2025 року на березень 2026 року.⁶ Моніторинг впровадження включає щомісячну звітність у рамках ДМС, щоквартальну звітність перед Мінфіном та піврічні засідання Керівного комітету ДМС з впровадження НСД (КК).

Таблиця 2. Впровадження НСД в ДМС

(відсоток від 152 детальних дій, перелічених у ПР-30 до перегляду від 24 жовтня 2025 року)

	2024	1 квітня, 2025	1 липня 2025	1 Жовтня, 2025	31 грудня 2025 року
Завершено	27	29	31	32	40
В процесі	56	66	64	63	55
Заплановано, але ще не розпочато	17	5	5	5	5

(Джерело. Міністерство фінансів)

4. 24 жовтня 2025 року було затверджено доопрацьований ПР-30, який відображає прийнятий Кабінетом Міністрів України Середньостроковий план дій з реформування

² Наказ ДМС №462 від 22 травня 2025 року

³ Наказ ДМС №555 від 20 червня 2025 року

⁴ Наказ ДМС №269 від 21 березня 2025 року

⁵ Європейська Комісія високо оцінила зусилля українських органів влади у своїй публікації

(https://enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2025_en, 4 листопада 2025 р.), зокрема розробку проекту Митного кодексу, гармонізованого з Митним кодексом Митного союзу, прийняття Середньострокового плану дій, продовження цифровізації митних процедур та розробку системи управління персоналом на основі компетенцій.

⁶ Конкурсна комісія була сформована з кількомісячним запізненням і зараз працює: оголошення про проведення конкурсу було опубліковано 9 листопада 2025 року. Перегляд терміну виконання пов'язаний із пізнім початком процесу, оскільки конкурсній комісії потрібні місяці для виконання належних процедур.

митниці (СПДРМ)⁷ та враховує досягнення ДМС. Оновлення включало додавання 127 нових заходів відповідно до СПДРМ та додавання подальших дій на основі досягнень. Оновлений ПР-30 є більш всеосяжним, відображає міжнародні рекомендації та наголошує на вимірюваних результатах, управлінні ризиками та приведенні законодавства у відповідність до вимог ЄС, що є значним кроком вперед порівняно з оригінальною версією, яка зосереджувалася переважно на основоположних реформах та комплаєнсі. СПДРМ визначає орієнтовні загальні обсяги витрат на здійснення кожного заходу, але не надає детальної калькуляції витрат, і тому своєчасне впровадження запланованих реформ критичною мірою залежатиме від забезпечення необхідних бюджетних асигнувань

5. Перегляд Кримінального кодексу та Кримінального процесуального кодексу (НСД 5.3.3) є складним і потребує взаємодії з Міністерством юстиції. Кримінальну відповідальність за контрабанду та шахрайство у великих розмірах відновили у 2024 році. Подальше запровадження слідчих повноважень для ДМС посилить стримуючий ефект, відповідатиме практиці країн ЄС, зменшить корупцію та захистить державні доходи, що є критично важливим для інтеграції та післявоєнного відновлення. ДМС продовжує нарощувати потенціал для досягнення високих професійних та етичних стандартів, створюючи міцну основу для посилення правоохоронних повноважень. Наразі Уряд готує національну стратегію інтегрованого управління кордонами для ДМС та відповідних міністерств і відомств, що може надати органам влади можливості для прискорення виконання пункту 5.3.3 НСД.

В. Хід виконання попередніх рекомендацій ДБП

6. Місія вітає значний прогрес у впровадженні заходів, рекомендованих попередньою місією ДБП⁸ (див. Таблицю 3). Хоча цей звіт детально не висвітлює розвиток ІТ, зазначається, що ІТ-ініціативи ДМС узгоджуються як з Планом цифрової трансформації (ПЦТ) Міністерства фінансів, так і з процесом вступу до ЄС (MASP-C). EU4PFM поінформував місію, що поточна основна система митниці, Автоматизована система митного оформлення (АСМО), має бути замінена новою ІТ-системою, що відповідає нормам ЄС.

Таблиця 3. Хід виконання попередніх рекомендацій ДБП

Реєстраційний номер	Рекомендація	Статус
2.1	Розробити набір високорівневих і орієнтованих на результат КПЕ для відстеження впровадження НСД, а також для проведення аналізу тенденцій доходів.	Багато в чому досягнуто. У жовтні 2025 року КК визначив та затвердив дев'ять стратегічних KPI за вісьмома напрямками. (Час митного оформлення див. у параграфі 7 для обговорення)
2.2	Уважно розглянути всі ключові аспекти офіційної політики ротації посадових осіб	Частково досягнуто.

⁷ Офіційна назва – Постанова № 835-р «Про затвердження Середньострокового плану заходів щодо досягнення цілей реформування митних органів у рамках реалізації Національної стратегії національних на період до 2030 року».

⁸ Мацудайра та ін (2025). «Україна – реалізація Національної стратегії доходів у митній адміністрації». Звіт про технічну допомогу ДБП МВФ (квітень 2025 року). (Matsudaira et al (2025). "Ukraine - National Revenue Strategy Implementation in Customs Administration". IMF FAD Technical Assistance Report (April 2025).

	ДМС та розробити багатофункціональний механізм підтримки, включаючи фінансування, та гнучкість для задоволення потреб ДМС у цій сфері на майбутнє.	Було розроблено політику ротації, яка стосується тимчасової ротації для підтримки нагальних потреб у кадрах. Політика постійної ротації може бути включена в чинний механізм управління персоналом за трирічними контрактами. (докладніше див. Розділ V)
2.3	Рационалізувати програму Авторизованих економічних операторів (АЕО) з точки зору участі, вимог та оцінки відповідності.	Багато в чому досягнуто. Загалом статус АЕО отримали 105 компаній, порівняно з 77 компаніями у 2024 році.
3.1	Розробити та впровадити стратегію залучення внутрішніх та зовнішніх зацікавлених сторін для подолання очікуваного опору програмі реформ.	Багато в чому досягнуто. Програмний документ ДМС «Концепція управління змінами» був прийнятий КК у жовтні 2025 року. Крім того, ДМС розробляє політику залучення зацікавлених сторін та комунікації. Ця місія розглянула ці документи. (докладніше див. Розділи III, A і B)
3.2	Оновити комунікаційну стратегію з метою розробки та впровадження комплексних підходів для цільових аудиторій із використанням індивідуалізованих повідомлень.	ДМС розробила індивідуалізовану комунікаційну стратегію, яка була переглянута місією. (детальніше див. Розділ III, B)
3.3	Визначити в Комунікаційній стратегії, які види діяльності передбачають комунікативний та інформаційний підходи, та які з них виграють від консультацій та зворотного зв'язку.	Частково досягнуто. Ця місія надала консультації щодо підготовки детальних планів комунікації. (докладніше див. Розділ III, B)
4.1	Забезпечити встановлення операційних процедур для роботи з вантажами високого ризику, виявленими за допомогою попередньої інформації про вантаж.	Багато в чому досягнуто. Використовується попередня звітність про вантаж. Удосконалення має відбуватися шляхом узгодження з нормативно-правовою базою та стандартами ЄС.

(Джерело: місія МВФ)

7. Ґрунтуючись на цих удосконаленнях, місія переглянула стратегічний КПЕ щодо часу митного оформлення та надала рекомендації щодо розширення сфери його застосування. Теперішній індикатор вимірює тільки товари, обрані для Зеленого коридору (без контролю). Щоб відповідати кращим міжнародним практикам і враховувати інтереси трейдерів, рекомендується включати товари з Жовтого (документальні перевірки) і Червоного (фізичні перевірки) коридорів. Затримки з митним оформленням часто є наслідком факторів, що виходять за рамки виконання митних функцій, таких як дії трейдерів, логістичних операторів та інших агентств. Тим не менш, такі немитні затримки можна було б пом'якшити за допомогою митної політики та міжвідомчої

координації⁹. Крім того, для моніторингу рекомендується використовувати функцію позначки часу в системі, а не трудомісткі ручні дослідження.

Рекомендації

Короткострокові

- Залучити Мін'юст для запровадження статусу правоохоронного органу у ДМС та спільно розробити дорожню карту.

Середньострокова перспектива

- Змінити КПЕ щодо часу митного оформлення відповідно до передової міжнародної практики, охопивши вантажі, відібрані для документальної та фізичної перевірки.

⁹ Наприклад, спільне використання передбачуваних термінів оплати, подання запитуваних підтверджуючих документів, представлення товару для перевірки, зняття вантажу з тимчасового зберігання після митного випуску тощо.

III. Управління змінами, залучення зацікавлених сторін та комунікації

A. Управління змінами

8. **Дотримуючись порад ДБП,¹⁰ ДМС розробила «Концепцію управління змінами» (далі – Концепція) для отримання підтримки та схвалення реформ ДМС.** Концепцію затверджено КК 22 жовтня 2025 року. Ця місія розглянула Концепцію і вирішила, що вона є міцним фундаментом для подальшого розвитку (див. слайди ДБП, представлені під час місії в Додатку 1). У Концепції зазначається, що робота здійснюватиметься як на стратегічному, так і на операційному рівнях з використанням єдиного підходу для інтеграції цих принципів у процеси планування та моніторингу ефективності. Реалізація Концепції вже розпочалася у Центральному апараті (ЦА); наступні кроки – залучення регіональних територіальних органів.

9. **Ефективність реалізації Концепції залежить від твердої відданості керівництва цій справі та забезпечення загального контролю за здійсненням реформ з боку КК, який складається з вищого керівництва.** ДМС визнає, що вона повинна запровадити інституціоналізований процес. Місія закликала ДМС мати невеликий спеціалізований підрозділ для координації планування, моніторингу та звітування про діяльність з реформ. ДМС має намір каскадно доводити КПЕ від керівника організації через рівні службової ієрархії до працівника «першої лінії». Таким чином, кожен співробітник зможе зрозуміти, який внесок він робить у загальний стратегічний напрямок.

10. **У ДМС усвідомлюють, що потрібно буде пояснювати необхідність деяких ініціатив щодо реформ як зовнішній, так і внутрішній аудиторії.** Управління змінами із зовнішньою аудиторією обговорюється в наступній Секції В цього Розділу. Внутрішньою аудиторією є співробітники ДМС, які можуть бути настороженими або стурбованими деякими фундаментальними змінами, і для залучення їх до співпраці будуть потрібні серйозні зусилля. ДМС прагне мотивувати співробітників і розглядає найбільш ефективні способи досягнення цієї мети.

11. **Залучення співробітників здійснюється насамперед через їхніх безпосередніх керівників, але не всі керівники однаково підготовлені для ефективного спілкування, обговорення складних питань та управління потенційними конфліктами.** ДМС намагається стежити за тим, щоб ці керівники підтримували тісні зв'язки з членами свого підрозділу для надання точної інформації та відповідей на запитання. Це сприятиме забезпеченню єдиної точки зору та подоланню та протидії цинічним спекуляціям, які підривають підтримку програми реформ. Для посилення цієї ролі ДМС має забезпечити відповідне навчання керівників та надати їм відповідні інструменти підтримки (наприклад, контакти з Департаментом персоналу, інформаційні матеріали

¹⁰ Дивіться Розділ III Мацудайра та ін. (2025). «Україна – реалізація Національної стратегії доходів у митній адміністрації» Звіт про технічну допомогу ДБП МВФ (квітень 2025 року). (Matsudaira et al (2025). "Ukraine - National Revenue Strategy Implementation in Customs Administration". IMF FAD Technical Assistance Report (April 2025)).

тощо) для ефективного виконання своєї ролі у впровадженні програми реформ. Також вони будуть взаємодіяти безпосередньо з внутрішніми трейдерами.

12. Незважаючи на те, що за останнє десятиліття ДМС зазнала значних змін, управління реформами залишається складним і часто суперечливим. Початкові кроки можуть спровокувати сильну реакцію, включаючи опір і навіть ворожість до керівників. Цей досвід підкреслює потребу в проактивному управлінні ризиками та надійних комунікаційних стратегіях. ДМС повинна враховувати отримані уроки в майбутньому плануванні, такі як раннє залучення, навчання з вирішення конфліктів і чіткі протоколи ескалації, щоб зменшити ризики і зберегти динаміку. Незважаючи на ці виклики, керівництво та менеджери залишаються відданими просуванню реформ.

Рекомендації

Негайно

- Поширити концепцію управління змінами на регіональні територіальні органи.

Короткострокова перспектива

- Призначити конкретний підрозділ для координації планування, моніторингу та звітування щодо заходів, передбачених програмою реформ.

Середньострокова перспектива

- Забезпечити, щоб менеджери пройшли підготовку та були здатні підтримувати програму реформ.

В. Взаємодія та комунікація із зацікавленими сторонами

13. ДМС розробила проєкт Комунікаційної стратегії¹¹ та має намір затвердити її до кінця 2025 року. Місія розглянула документ і виявила, що він є надійною основою для керівництва при підготовці більш детальних і конкретних планів комунікації, необхідних для окремих подій або оголошень. Місія, представивши слайди на цю тему (див. Додаток 2), надала поради щодо цієї Стратегії, а також щодо супутніх Політики залучення зацікавлених сторін та політики комунікацій ДМС. (див. ці документи з коментарями ДБП у Додатку 3 та Додатку 4)

14. ДМС взаємодіє із зовнішніми зацікавленими сторонами на багатьох форумах і використовує всі доступні технічні засоби. ДМС відчуває відповідальність за взаємодію та надання послуг торговому співтовариству таким чином, щоб сприяти його розвитку та виживанню. Дві конкретні ініціативи, щодо яких ДБП надав поради, – це наявність Служби підтримки для відповідей на запитання та використання робочих груп для залучення зацікавлених сторін для коментування проєктів законодавчих актів.

15. Служба підтримки була створена, але в даний час обслуговує тільки запити нової комп'ютеризованої транзитної системи (NCTS), сфера застосування якої розширюється. Сфера діяльності Служби підтримки продовжуватиме розширятися з кінцевою метою

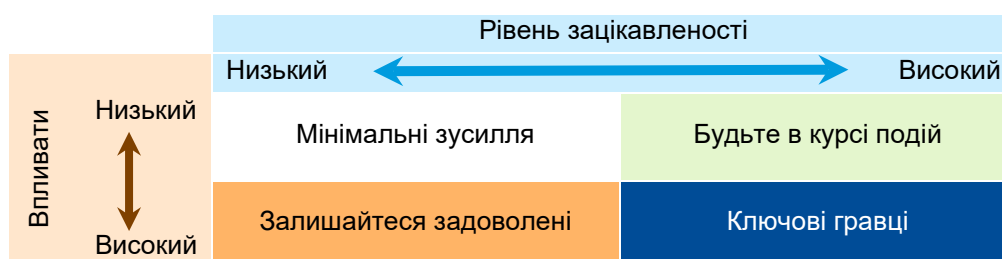
¹¹ Офіційна назва – «Оновлення комунікаційної стратегії для розробки та впровадження комплексних підходів до цільових аудиторій з урахуванням їх потреб».

обслуговування всіх зовнішніх та внутрішніх зацікавлених сторін з усіх питань митниці. ДМС готується розширити Службу підтримки у 2026 році, консультуючись з бізнесом щодо того, якими можуть бути їхні інтереси. Служба підтримки (продовжить розширюватися за умови наявного фінансування. Використання служб підтримки є передовою міжнародною практикою¹², і ДМС рекомендується розширювати своє охоплення, як тільки вона зможе це зробити. Наразі є кількісні КПЕ для служби підтримки, але якісні заходи для оцінки точності важливі і повинні бути включені в моніторинг ефективності.

16. Робочі групи, які збирають коментарі щодо законопроектів у рамках процесу роботи парламентських комітетів, можуть витрачати дуже багато часу, отже місія надала рекомендації щодо більш ефективної взаємодії. У недавньому прикладі протягом шести місяців було проведено приблизно 80 засідань щодо одного законопроекту, що вимагає значних ресурсів від Мінфіну та ДМС. Одним із варіантів є збір відгуків щодо законопроекту від ключових зацікавлених груп (наприклад, Торгової палати, асоціацій трейдерів) до того, як законопроект надійде до парламенту. Другий варіант – опублікувати законопроект в Інтернеті (можливо, на веб-сайті, присвяченому громадським консультаціям) і вказати термін (наприклад, 30 або 45 днів), протягом якого слід надати коментарі. Після цього можна організувати робочі групи відповідно до конкретних інтересів. Обидва варіанти мають зменшити навантаження на парламентський процес та дозволити більш ранній розгляд коментарів.

17. Важливим принципом взаємодії з зацікавленими сторонами (стейкхолдерами) є сегментація цільових аудиторій організації за їхніми інтересами та впливом. Це робиться для адаптації відповідних планів комунікацій та консультацій для оптимізації впливу та використання ресурсів. ДМС розуміє цей принцип, і їй було запропоновано сегментувати своїх стейкхолдерів, як показано на Рис.1.

Рисунок 1. Модель для картування зацікавлених сторін



(Джерело. На основі Керівництва зі стратегічного планування ВМО)

18. ДМС було рекомендовано визначити своїх ключових гравців за допомогою цього інструменту картування. До них можуть належати персонал, постійні торговці, Мінфін, інші державні установи, митні адміністрації сусідніх країн. Комунікація з персоналом буде і надалі залишатися пріоритетом, оскільки не всі співробітники підтримали план розвитку організації на майбутнє. Усі рівні керівництва будуть активними комунікаторами та адвокатами. Постійні трейдери є основними користувачами митних процесів, і зокрема АЕО матимуть дедалі більший обсяг

¹² Наприклад, див. питання, які потребують з'ясування, у розділі 3 статті 1 Угоди СОТ щодо спрощення торговельних процедур (WTO TFA Article 1 Section 3).

торгівлі. Існує повна взаємодія з Мінфіном як з одним із ключових союзників ДМС у досягненні схвалення та підтримки її реформ. Інші державні установи, такі як партнери на кордоні та Міністерство юстиції, є важливими в міру розвитку інтегрованого управління кордонами та посилення правоохоронних функцій. Сусідні митні адміністрації можуть бути ключовими учасниками, обмінюючись інформацією та працюючи спільно над контролем на кордоні у своїх відповідних місцевостях.

19. Місія порадила використовувати підхід тактичних комунікацій, виступаючи за підготовку до складних питань. ДМС продовжуватиме проводити багато виїзних заходів для різних аудиторій, і підготовка є критично важливою. Незалежно від того, чи це зовнішня, чи внутрішня аудиторія, важливо, щоб речники були компетентними та впевненими у донесенні повідомлень ДМС щодо її пріоритетів. Відхилення від одного голосу та недостовірне поширення інформації є високими репутаційними ризиками. Підготовка до складних питань є ключем до пом'якшення таких ризиків. У Вставці 1 містяться поради про те, як розробити конкретні тактичні плани комунікацій для події або оголошення, а у Вставці 2 наведені приклади складних питань.

Вставка 1. Міркування щодо тактичних комунікацій – ключові міркування

- Підготуйте факти та передбачте запитання.
- Сплануйте ключові повідомлення; Будьте послідовними та лаконічними.
- Адаптуйте контент до того, що цікаво аудиторії.
- Очистіть навколишнє середовище – тобто приберіть частину «шуму».
- Виберіть відповідних речників для донесення повідомлень.
- Визначте час і послідовність (можливий багаторівневий підхід після оголошення ЦА з метою залучення місцевих рівнів, близьких до клієнтів).
- Передбачайте реакції та емоційні реакції.
- Підкріплюйте повідомлення діями.
- Прагніть до атмосфери, в якій немає сюрпризів.
- Сформулюйте чіткі очікування щодо мети взаємодії, проводьте чесні дискусії та візьміть на себе зобов'язання надавати зворотний зв'язок.
- Частіше спілкуйтеся (наприклад, щоквартальні зустрічі з асоціаціями трейдерів на рівні територіальних органів; визначте відповідну частоту для ЦА – рідше?) і дотримуйтесь обіцянок робити це.
- Призначити спеціальних відповідальних за взаємодію з ключовими зацікавленими сторонами (наприклад, АЕО, митними брокерами, парламентарями).
- Використовуйте різноманітні засоби масової інформації та комбінацію особистих, регулярних і спеціальних зустрічей. Якщо можливо, використовуйте різні рівні управління.
- Підготуйте резюме про теперішній стан і досягнутий прогрес для розповсюдження та для веб-сайту (наприклад, ключові досягнення та проблеми; можливо, інформація про ресурси високого рівня?).

(Джерело: місія МВФ)

Вставка 2. Міркування щодо тактичної комунікації – приклади складних запитань

- Чому ми маємо це робити?
- Як це мені допоможе?
- Чи коштуватиме це моєму бізнесу дорожче працювати таким чином?
- Чи втрачу я роботу?
- Чому ДМС бере на себе лідерство в цьому питанні? Чи не можемо ми почекати, поки це зроблять інші частини суспільства?
- Що робити, якщо у мене немає навичок або інструментів для цього? Ви мені допоможете?
- Чи доведеться мені переїжджати?
- Чи зміняться мої ділові відносини з ДМС?

(Джерело: місія МВФ)

20. Кожна функція та напрямок діяльності повинні мати можливість оцінювати свої зусилля на основі КПЕ, і комунікація не є винятком. ДМС захоче оцінити ефективність своєї комунікаційної діяльності та визначити, як ресурси можуть бути використані для досягнення найбільшого ефекту. У Вставці 3 нижче наведено деякі можливі КПЕ для функції з проведення комунікацій.

Вставка 3. Приклади КПЕ для комунікацій

Внутрішня аудиторія:

- Рівень залученості персоналу
- Кількість користувачів інструментів внутрішньої комунікації
- Задоволеність внутрішніми комунікаціями
- Використання веб-сайту або інтрамережі
- Час реагування на проблему

Зовнішня аудиторія:

- Стандарти сервісу для обробки запитів
- Кількість переглядів на сайті
- Кількість, частота та відвідуваність зустрічей та заходів із зацікавленими сторонами
- Аналіз громадської думки через зворотний зв'язок з клієнтами та соціальні мережі
- Опитування задоволеності клієнтів
- Згадки у ЗМІ
- Час реагування на кризові ситуації

(Джерело: місія МВФ)

Рекомендації

Негайно

- Доопрацювання стратегічних документів з урахуванням порад ДБП у цьому розділі.
- Забезпечите підготовку тактичних комунікаційних планів.

Середньострокова перспектива

- Забезпечте впровадження якісних КПЕ для служби підтримки.
- Дослідите шляхи полегшення отримання зворотного зв'язку щодо законодавчих змін перед процесом розгляду парламентським підкомітетом.

IV. Стратегія управління персоналом

21. ДМС має велику, децентралізовану та досвідчену робочу силу. Наразі в ньому працює 10 721 посадовець, з яких 771 – у Центральному апараті та 9 931 – в обласних територіальних органах. Середній вік – 45 років, а половина персоналу має досвід роботи понад 20 років. Гендерний розподіл: 59 відсотків чоловіків і 41 відсоток жінок. Щороку проводиться анонімне опитування для оцінки залученості персоналу; у 2025 році три чверті респондентів повідомили, що задоволені своєю роботою.

22. В НСД передбачено кілька заходів з управління людськими ресурсами та визначено ключові виклики для ДМС. Вони включають покращення комунікацій, створення союзників (наприклад, неформальних лідерів у митній адміністрації), партнерство з академічними установами для підвищення кваліфікації новобранців, а також надання психологічної підтримки, пов'язаної зі стресовою обстановкою.

23. ДМС розробила надійну Стратегію управління персоналом (HRM), яку планує вдосконалювати в міру досягнення прогресу. ДМС спілкувалася з різними сторонами, включаючи профспілки та інші зацікавлені сторони, щодо аспектів стратегії. Щоб підтримати ініціативи ДМС, ДБП представила результати свого огляду цієї стратегії (Додаток 5), а Вставка 4 містить рекомендації щодо наступної версії Стратегії управління людськими ресурсами.

Вставка 4. Міркування щодо стратегії управління персоналом

- Забезпечте правильну організацію та структуру роботи.
- Сегментуйте «клієнтів» HR - у них різні потреби.
- Створіть системи підтримки — інструменти, інформаційні системи, політики тощо.
- Оптимізуйте роль HR департаменту – його послуги, його ефективність («підвищення кваліфікації HR-команди»), його відносини зі звітністю та його участь у ключових управлінських засіданнях.
- Розгляньте, які КПЕ є важливими (наприклад, рівень відсутності на роботі, плинність кадрів, дні навчання, залученість, задоволеність), і оновлюйте їх за необхідності і оновлюйте їх за потреби.
- Робіть акцент на залученості та спілкуванні.
- Визначте заходи для формування відданості (наприклад, брендинг).
- Прийміть амбітні та чітко визначені плани дій, які будуть контролюватися, вимірюватися та оцінюватися
- Візьміть на себе зобов'язання проводити щорічний аналіз прогресу та оновлювати плани за необхідності.
- Пріоритезуйте HR та інші інвестиції для реалізації амбітних планів.
- Розгляньте сильні сторони, можливості та загрози на додаток до слабких сторін.
- Проведіть аналіз прогалин (gap analysis) у навичках, щоб визначити різницю між тим, де ви хочете бути, і тими, які навички зараз присутні в організації.
- Пріоритезувати ініціативи з навчання та розвитку в критично важливих сферах з урахуванням поточних потреб та для цілей планування наступності.
- Забезпечте адекватність програм з охорони здоров'я та безпеки.
- Уважно розгляньте програму заохочень та визнання, які можуть бути індивідуальними та/або командними.
- Визнайте, що HR є стратегічним партнером у співпраці з усією управлінською командою.

(Джерело: місія МВФ)

24. Як зазначено в Стратегії (HRM) ДМС, в ДМС впроваджено управління персоналом, на основі компетенцій. ДМС застосувала компетенції на всіх посадах у 2025 році. Деякі митні адміністрації розпочинають таке впровадження, застосовуючи його лише до нових співробітників, однак ДПС є більш активною в цьому питанні. Для кожної посади розроблено профіль, в якому сформульовано необхідні компетенції. Слід зазначити, що цей профіль не є описом посадових обов'язків. Крім того, при розробці концепції професійного митного службовця майбутнього ДПС спиралася на стандарти ЄС¹³. Серед інших заходів, ДПС планує інвестувати значні кошти в навчання.

25. Система компетенцій ДМС має три категорії та чотири рівні кваліфікації. Три категорії – оперативна, управлінська та професійна (поведінкова). З 17 перелічених оперативних компетенцій жоден співробітник не має більше чотирьох у своєму профілі. ДМС має намір переглянути свої компетенції у 2026 році з метою об'єднання деяких з них та зменшення загальної кількості компетенцій.

26. Було надано пораду про те, що дуже важливо розуміти компетенції кожного співробітника та те, як це співвідноситься з бажаними компетенціями для теперішніх та майбутніх потреб організації. Аналіз цього розриву в компетенціях (gap analysis) дозволить розробити цільові плани навчання та розвитку. Цей аналіз розриву слід зробити після того, як будуть встановлені уточнені компетенції. Згодом можна провести перегляд цілей навчання та пріоритезувати навчальні ініціативи.

27. Після внесення поправок до законодавства в червні 2025 року ДМС перейшла до трирічних контрактів, які мають можливість продовження на три роки, якщо результати роботи є задовільними. Нові контракти, знову на три плюс три роки, можуть бути укладені для призначення співробітників на інші посади або в інші місцевості. Необхідні компетенції, а також основні умови працевлаштування, завдання, показники ефективності та інші очікування, такі як згода на ротацію та розвиток, включені в трудові контракти кожного співробітника. Механізм контрактів надає ДПС додаткову гнучкість в управлінні персоналом і є інструментом боротьби з корупцією.

Рекомендації

Середньострокова перспектива

- У 2026 році провести аналіз розриву у компетенціях (gap analysis), використовуючи уточнені компетенції.

¹³ https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/eu-training/custcompeu_en

V. Політика ротації персоналу

28. НСД доручила Мінфіну та ДМС розробити політику ротації персоналу до 2027 року,¹⁴ що є складним завданням з огляду на відсутність такого поняття в українській законодавчій базі. Винятком є Міністерство закордонних справ, яке має політику ротації дипломатичного персоналу, але її не можна застосувати в ДМС, оскільки вона має зовсім іншу правову основу. Це завдання відповідає цілям НРС та СПДРМ щодо посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до митних органів.

29. Щоб вирішити цю проблему, Мінфін затвердив політику ротації,¹⁵ на основі якої стартували пілотні проекти у трьох регіонах. У пілотних проектах беруть участь 130 посадових осіб у Львівському, Тернопільському та південно-східному прифронтовому регіоні, в рамках проектів 20 відсотків персоналу ротуються в межах 12-годинних та 24-годинних робочих змін. Чинна політика була представлена ДБП для розгляду з метою її остаточного доопрацювання на основі висновків пілотних проектів¹⁶ та коментарів ДБП. Документальний аналіз чинної політики чергування був проведений ДБП з серпня по жовтень 2025 року.¹⁷

30. Поточна політика визначає принципи, процедури та частоту ротації, але обмежується тимчасовою ротацією – строго обмеженою максимум трьома місяцями протягом будь-якого шестимісячного періоду або шістьма місяцями протягом року. Сфера застосування обмежується вирівнюванням робочих навантажень, реагуванням на нагальні потреби в робочому навантаженні або вирішенням тимчасових оперативних завдань всередині або між митними відділеннями. Важливо, що нинішня політика ротації не слугує цілям боротьби з корупцією.

31. Передова світова практика свідчить, що для вирішення проблеми боротьби з корупцією потрібна постійна ротація, тоді як чинна політика цього не передбачає. У Вставці 5 перелічені основні положення, що ґрунтуються на передовій міжнародній практиці. Постійна ротація — переміщення персоналу на нові посади або місця — знижує ризик змови та корупції. Відсутність постійної ротації є суттєвим обмеженням, яке не дозволяє політиці виступати інструментом системного реформування чи довгострокової розбудови доброчесності.

¹⁴ Орієнтиром є пункт НСД 5.2.1 (часовий проміжок – 2024-2026 роки) та СПДРМ 6. Запровадження та реалізація ротації посадових осіб митниці (часові рамки – 2025-2027 роки).

¹⁵ Наказ Міністра фінансів України № 229 від 5 травня 2025 року.

¹⁶ Незважаючи на посередницький зворотний зв'язок, пілотний проект показав, що ротація персоналу пов'язана зі значними операційними та людськими витратами, включаючи зниження ефективності оформлення та збільшення стресу працівників. Ці виклики пов'язані з системними прогалинами в процедурах планування, навчання та передачі. Хоча ротація продемонструвала деякі переваги для розвитку, її загальний вплив був обмеженим.

¹⁷ Бозо (2025). «Україна – політика ротації для митної адміністрації». Звіт про технічну допомогу МВФ FAD (жовтень 2025 року). (Bozo (2025). "Ukraine - Rotation Policy for Customs Administration". IMF FAD Technical Assistance Report (October 2025)).

Вставка 5. Основні положення, що базуються на передовому міжнародному досвіді

- **Стратегічна мета ротації:** Політика ротації спрямована на запобігання корупції, зміцнення інституційної доброчесності та забезпечення справедливості та прозорості, безпосередньо підтримуючи стратегічні цілі ДМС та Національної стратегії доходів (НСД).
- **Категоризація посад та максимальний термін перебування на посаді:** Посади класифікуються за чутливістю та схильністю до ризику, з визначеними максимальними термінами перебування на посаді для підтримки ефективних циклів ротації.
- **Прозорі процедури ротації:** Чіткі процедури планування, затвердження та комунікації ротацій забезпечують справедливість, узгодженість та підзвітність.
- **Правила делегування:** Голова ДМС може делегувати рішення про ротацію в межах митниці Голові відповідної митниці за визначених умов, що забезпечує оперативну гнучкість при збереженні нагляду.
- **Вимоги до передачі посади та передачі знань:** Детальні інструкції забезпечують безперервність діяльності та збереження інституційних знань під час ротацій.
- **Заходи з підтримки персоналу, що підлягає ротації:** Навчання, допомога з переїздом та програми наставництва сприяють плавному переходу, підтримують мотивацію персоналу та сприяють професійному розвитку.
- **Інтеграція з системами ефективності та оцінки:** Ротації пов'язані з оцінкою ефективності, забезпечуючи відповідність цілям професійного розвитку та мобільність на основі заслуг.
- **Операційні ролі та обов'язки:** Місцеві керівники та управлінці отримують чіткі вказівки щодо впровадження ротації, моніторингу дотримання законодавства та звітування про прогрес.
- **Механізми моніторингу, оцінки та зворотного зв'язку:** існують системи для відстеження впровадження, оцінки ефективності та постійного вдосконалення процесу ротації.
- **Міркування щодо управління ризиками:** Передбачаються потенційні виклики, такі як тимчасова нестача персоналу або порушення операційної діяльності, для яких визначаються заходи щодо їх пом'якшення.
- **Ілюстративні приклади:** Висвітлюються уроки з досвіду пілотних ротацій у трьох регіонах, щоб продемонструвати практичне застосування та вдосконалити процеси.
- **Посилання на правові та міжнародні стандарти:** Проект чітко узгоджується із Законом про державну службу, Митним кодексом України та міжнародними стандартами для забезпечення відповідності законодавству та операційної узгодженості, міжнародній передовій практиці, спираючись на практику ОЕСР, ВМО та ЄС.

(Джерело: Бозо (2025))

32. Місія вважає, що поточні трирічні контракти можуть передбачати постійну ротацію (на відміну від тимчасового відрядження) через або розширення поточної політики ротації, або розробку нової політики постійної ротації. Застосовуючи такий підхід, можна пом'якшити питання правової сумісності із законодавством про державну службу та трудовим законодавством. Реалізація повинна здійснюватися з урахуванням елементів, перелічених у Вставці 5 (слайди, представлені під час місії, додаються як Додаток 6). Серед них – чітке визначення ротації як інструменту пом'якшення корупційних ризиків, пов'язаних із тим, що посадовці залишаються на чутливих посадах протягом тривалого часу. Для впровадження постійної ротації рішення про ротацію мають підтримуватися структурованою системою оцінки чутливості митних посад на основі оцінки ризиків щодо доброчесності та корупційних ризиків. Таблиця 4 ілюструє комплексну оцінку

ризикі посадових осіб митниці, яка дозволяє ДМС класифікувати посади як такі, що мають низький, середній або високий рівень ризику.

Таблиця 4. Елементи ризику, які слід враховувати при ротації персоналу

Елемент ризику	Опис
Доступ до коштів / товарів	Вплив грошей, товарів або фінансових зобов'язань
Дискреція при прийнятті рішень	Повноваження приймати рішення, що впливають на трейдерів або адміністративні процеси
Доступ до конфіденційної інформації	Бази даних, профілі ризиків, плани перевірок
Взаємодія з громадськістю/трейдерами	Частота прямих контактів з бізнесом або громадянами
Потенційний конфлікт інтересів	Сімейні, соціальні чи економічні зв'язки, що впливають на неупередженість
Нагляд / внутрішній контроль	Рівень моніторингу та нагляду, що застосовується до діяльності на посаді
Тривалість перебування на посаді / попередня ротація	Тривалість на одній посаді без ротації
Доступ до ІТ-систем / можливість маніпуляцій.	Здатність змінювати записи та дані або маніпулювати ними

(Джерело: місія МВФ)

33. Виходячи з цієї класифікації ризиків, політика ротації повинна передбачати затверджені терміни ротації для кожної категорії, при цьому посади з високим ризиком вимагають найчастіших ротацій. Цей підхід, що ґрунтується на оцінці ризиків, гарантує, що ресурси ротації зосереджуються там, де вони найбільше потрібні для цілей доброчесності, виходячи за рамки поточної моделі ситуативних ротацій на основі згоди. Узгодження ротації зі структурованою структурою ризиків перетворює її з дискреційного управлінського інструменту на обов'язковий, систематичний та прозорий механізм доброчесності, приводячи її у відповідність до найкращих міжнародних практик, що спостерігаються в передових митних адміністраціях.

34. Розробка та впровадження комплексного Національного плану ротації є основою цього стратегічного зрушення. Такий план повинен бути ретельно підготовлений заздалегідь, з урахуванням існуючих трирічних контрактів посадових осіб, щоб забезпечити передбачуваність і стабільність як для організації, так і для її співробітників. План повинен бути розроблений відділом кадрів у тісній співпраці з керівниками операційних підрозділів і охоплювати всі рівні служби, включаючи співробітників Центрального апарату. Добре доведений до відома працівників багаторічний план зменшує невизначеність і дозволяє краще планувати особисте та професійне життя посадових осіб, яких він стосується.

35. Щоб забезпечити прозорість та ефективність, реалізація Національного плану ротації має підтримуватися надійним ІТ-рішенням. Автоматизований інструмент моніторингу необхідний для забезпечення надійності даних, підзвітності та видалення ручних процесів, які

можуть бути непрозорими або маніпульованими. ДМС вже зробила крок у цьому напрямку, розробивши програмне забезпечення «Рандомайзер». Інвестування в повноцінне програмне рішення, яке може управляти складнощами національного плану ротації, заснованого на оцінці ризиків, підбираючи персонал на посади на основі заздалегідь визначених критеріїв, зберігаючи при цьому документацію щодо всіх рішень, яка може бути перевірена, є стратегічною необхідністю

Рекомендації

Короткострокова перспектива

- Розробити політику ротації відповідно до міжнародно визнаних стандартів, які включають цілі боротьби з корупцією та класифікацію ризиків митних посад.
- Підготувати план ротації на основі вищезазначеного, використовуючи вже укладені трирічні контракти.

Середньострокова перспектива

- Запровадити план ротації на основі наявності фінансування.

VI. Внутрішній аудит та внутрішній контроль

36. Місія проаналізувала внутрішній аудит ДМС і встановила, що служба функціонує належним чином. У Додатку 7 розміщено слайди ДБП, які були представлені делегації під час місії. Функція внутрішнього аудиту в рамках ДМС встановлена та регулюється Законом України про бюджет, який чітко визначає її роль та сферу застосування. Для забезпечення її ефективності незалежність Департаменту внутрішнього аудиту (ДВА) офіційно гарантується Декларацією внутрішнього аудиту. Цей основоположний документ підписаний спільно Головою ДМС та Головою ДВА, і в ньому зазначено:

- Місія: Забезпечити ефективне досягнення цілей ДМС шляхом систематичного аудиторського контролю;
- Принципи: прагнення до незалежності, забезпечення як організаційної, так і функціональної автономії; і
- Повноваження та обов'язки: Офіційні повноваження та обов'язки ДВА.

37. ДВА діє та функціонує як незалежна функція забезпечення якості. Він перевіряє, чи встановлені на двох рівнях – оперативному управлінні та внутрішньому контролю – засоби контролю є належними та ефективно функціонують. ДВА підпорядковується безпосередньо голові СКС, що підкріплює його незалежність. Міністерство фінансів надає рекомендації щодо внутрішнього аудиту для всієї державної служби, і департамент дотримується встановлених рекомендацій, процедур, стандартів та обов'язкового кодексу поведінки.

38. У ДВА працюють 15 професіоналів, чий досвід підтримується завдяки постійним інвестиціям у навчання та розвиток. Підхід ДВА характеризується як:

- Сертифікація: три співробітники (20 відсотків від штату відділу) є сертифікованими аудиторами Міністерства фінансів;
- Комплексне навчання: Весь персонал пройшов 30-годинний курс сертифікованого аудитора, орієнтований на запобігання шахрайству, щорічне навчання на державній службі та інші програми розвитку навичок;¹⁸ і
- Постійне вдосконалення: ефективність навчання постійно контролюється, і плануються щорічні курси підвищення кваліфікації, щоб гарантувати, що навички залишаються актуальними.

39. З 2024 року по першу половину 2025 року ДВА продемонструвала високий рівень активності, провівши загалом дев'ять внутрішніх аудитів, три з яких станом на середину 2025 року все ще тривали. За результатами цих аудитів було видано 78 дієвих рекомендацій, усі з яких були офіційно прийняті виконуючим обов'язки голови ДМС для впровадження.

40. Діяльність ДВА здійснюється за міжнародною стандартизованою системою, включаючи оцінку ризиків.¹⁹ Методологія аудиту є надійною та стратегічно орієнтованою.

¹⁸ Навчання персоналу ДВА проводила Академія PricewaterhouseCoopers.

¹⁹ Структура Комітету спонсорських організацій Комісії з Тредвено (COSO) є всесвітньо визнаною моделлю для розробки, впровадження та оцінки внутрішнього контролю в організаціях. Див., наприклад, <https://auditboard.com/blog/coso-framework-fundamentals>

Результати аналізу ризиків використовуються для підготовки як річного плану аудиту, так і стратегічного плану аудиту на три роки. Вживаються значні заходи для забезпечення якості та постійного вдосконалення. До них належать періодичні оцінки та зворотний зв'язок із зацікавленими сторонами.

41. Окрім внутрішнього аудиту, місія ініціювала обговорення питань внутрішнього контролю. Існує окремий Відділ внутрішнього контролю (ВВК), який відповідає за внутрішній контроль процесів, процедур та реєстраційні перевірки суб'єктів та перевізників. ВВК забезпечує послідовність у застосуванні політик штаб-квартири співробітниками на місцях. Він також проводить щорічну оцінку ризиків у цих сферах. Результати цих аналізів використовуються для планування аудиту. ДБП продовжить роботу з метою більш детального обговорення питання внутрішнього контролю.

Рекомендації

Середньострокова перспектива

- Розвивати компетенції для внутрішніх аудиторів та регулярно оновлювати інструкції та процедури внутрішнього аудиту відповідно до інструкцій Мінфіну, міжнародних стандартів та передової практики, включаючи перегляд ключових показників ефективності.

VII. Подальші кроки²⁰

42. Місія та ДМС обговорили майбутні події/заходи наступним чином.

Грудень 2025 року

- Остаточний звіт про технічну допомогу цієї місії (ДБП)
- Конференція АЕО (ДМС)
- Доопрацювання Комунікаційної стратегії (ДМС)
- Отримання коментарів DG TAXUD до проекту Митного кодексу (Мінфін/ДМС)

Січень 2026 року

- Підтримка з боку короткострокового радника щодо завершення роботи над політикою ротації (ДБП) — віддалена підтримка до березня 2026 року
- Початок роботи довгострокового радника у Відні (ДБП)

Лютий 2026 року

- Підтримка з боку довгострокового радника (ДБП), віддалений формат
- Тренінг персоналу МВФ з безпеки для візиту до Києва (ДБП)
- Керівний комітет ДМС щодо впровадження НСД (ДМС)

Березень 2026 року

- Підтримка з боку довгострокового радника (ДБП)
- Призначення нового керівника ДМС (Уряд)
- Візит персоналу МВФ до Києва разом з довгостроковим радником (ДБП)

Фінансовий рік (ФР) 2026 (травень 2026 – квітень 2027 р.)

- Подання Митного кодексу для процесу розгляду.
- Візит місії під керівництвом штаб-квартири МВФ разом з довгостроковим радником до Києва (ДБП) — визначення масштабів місії, зустріч з національними зацікавленими сторонами. (1 кв. 2027 ФР).
- Подальша підтримка з боку короткострокового та довгострокового радників (ДБП)

43. **Що стосується підтримки в сфері митного адміністрування у ФР 2027, ДБП може зосередити свою роботу з РС на корпоративних функціях, управлінні комплаєнсом та правозастосуванні, за умови відповідних висновків місії з визначення масштабів підтримки у ФР 2027 та угоди між МВФ та органами влади.** EU4PFM та Генеральний директорат Європейської комісії з питань оподаткування та митної політики (DG TAXUD) наразі завершують підготовку своїх коментарів до проекту нового Митного кодексу України. Вони також надають підтримку розробкам у сфері ІТ, сумісних із системами та стандартами ЄС (зокрема, транзит, основне митне оформлення та вибірковість на основі ризиків) у співпраці з проектом ПЦТ (Світовий банк та FAD). Команди ЄС нададуть підтримку в розробці підзаконних актів (очікується близько

²⁰ Інформація станом на грудень 2025 року

5000 сторінок документів) на 2026 та 2027 роки. Крім того, ЄС наразі переглядає власний Митний кодекс Союзу: після його прийняття Україні, ймовірно, доведеться переглянути свій Митний кодекс.

VIII. Додатки

- Додаток 1 [Слайди з управління змінами](#)
- Додаток 2 [Слайди про взаємодію із зацікавленими сторонами та комунікацію](#)
- Додаток 3 [Коментарі до Політики залучення зацікавлених сторін та комунікації ДМС](#)
- Додаток 4 [Коментарі до Комунікаційної стратегії ДМС](#)
- Додаток 5 [Слайди про стратегію управління персоналом](#)
- Додаток 6 [Матриця оцінки чутливості посад та ротації](#)
- Додаток 7 [Слайди з питань внутрішнього управління в митній службі.](#)