



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



МАЙБУТНЄ УКРАЇНСЬКОЇ МИТНИЦІ В УМОВАХ ВСТУПУ В ЄС

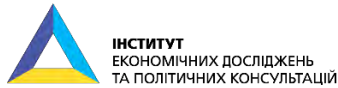
Аналітично-консультативна робота



Київ 2024

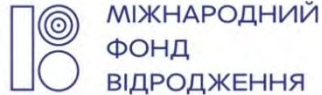
Проект «Підтримка громадської ініціативи «За чесну та прозору митницю»»

Виконавець проекту:



Громадська організація «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»

Фінансова підтримка:



Міжнародний фонд «Відродження»

Автори звіту:

Євген Ангел, старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»

Андрій Бутін, старший науковий співробітник ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»

Оксана Кузяків, виконавча директорка ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій», керівник проекту «Підтримка Громадської ініціативи «За чесну та прозору митницю»

Публікацію підготовлено за фінансової підтримки Міжнародного Фонду «Відродження». Її зміст є виключно відповідальністю ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» і не обов'язково відображає позицію МФ «Відродження».

ГО «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ»

01054 Київ, Україна, вул. Рейтарська 8/5-А,

тел.: +38(044) 278-63-42; +38 (044) 278-63-60; факс: +38(044) 278-63-36

institute@ier.kyiv.ua

www.ier.com.ua

Зміст

Вступ.....	3
Європейський досвід реформування митниці.....	4
Митний союз Європейського Союзу: основні принципи, функції та переваги.....	4
Які мають бути завдання митниці?	7
«Електронна митниця» – один із головних пріоритетів ЄС.....	8
Митниця - окремий орган чи разом з податковою службою?	10
Важлива ефективність чи консолідація контролю?	12
Як виглядає шлях української митниці до ЄС	15
Стан реформування митної сфери України	15
Основні виклики на шляху до ЄС.....	16
Українська митниця в момент вступу в ЄС - це... (замість рекомендацій).....	24
ДОДАТКИ	25
Додаток 1. Перелік учасників круглого столу	25
Додаток 2. Митні органи країн-членів ЄС	25

Вступ

Отримання Україною статусу «країни кандидата на вступ до ЄС» поставило перед Держмитслужбою та українським урядом серйозні виклики й одночасно відкрило амбітні перспективи щодо побудови в Україні сучасної митної системи.

Функціонування і реформування митних органів в Україні протягом всієї історії свого існування носило найбільш неоднозначний і суперечливий характер. Митниця - один із рекордсменів серед інших органів влади в спробах постійного реформування. Кожна нова владна команда робила спроби запровадити різноманітні нововведення на митниці. Вона пройшла складний шлях інституційних метаморфоз протягом своєї історії: від створення Державного митного комітету України до об'єднання з Державною податковою службою в один державний орган - Міністерство доходів та зборів, а згодом Державну фіскальну службу і до відновлення Державної митної служби як окремого органу у 2019 році.

Значні зміни відбуваються в здійсненні митних процедур і зараз: заходи зі спрощення процедур торгівлі через поступову цифровізацію митних процедур та мінімізацію впливу людського фактору, наближення українського митного законодавства до європейських норм, поступова інтеграція з європейськими ІТ системами тощо. Однак це лише незначна частина домашнього завдання, яке має виконати Україна на шляху інтеграції до Митного союзу ЄС.

Реформа митниці супроводжується низкою викликів. Зокрема, на думку громадян, це один із найбільш корумпованих органів. З іншого боку, Держмитслужба забезпечує близько третини надходжень до державного бюджету України. Під час повномасштабної війни митні надходження стали одним із головних джерел фінансування потреб безпеки та оборони. Саме від ефективності роботи митниці також залежить виконання безпекових функцій, захист легальної торгівлі, захист споживачів (боротьба з контрафактом).

Отримання Україною перспективи вступу до ЄС чітко визначає вектор розвитку митниці. На відміну від інших сфер, ми маємо абсолютно чітку ціль: куди ми маємо прийти, і чітке розуміння, як це має бути технічно та законодавчо. Але залишається питання, як ми будемо йти до цієї цілі.

Якою ж має бути українська митниця в умовах вступу України до ЄС?

Це питання ми дослідили в цій аналітично-консультативній роботі. Ми проаналізували європейський досвід реформування митних органів, зокрема спільні виклики та пріоритети ЄС у цій сфері, досвід цифровізації митних процедур, національні особливості реформування митниці в окремих країнах-членах ЄС. Також визначили основні виклики для України та перешкоди на її шляху до європейської інтеграції. Насамкінець, ми запропонували наш погляд на те, як має виглядати митниця в момент вступу України в ЄС.

У рамках дослідження було проведено круглий стіл «Українська митниця в умовах вступу України до Європейського союзу» (29 березня 2024 року), який об'єднав для обговорення майбутнього митниці представників усіх зацікавлених сторін: уряд, митні органи, бізнес-асоціації, аналітичні центри та громадянське суспільство (перелік учасників див. у Додатку 1). Результати обговорення підсумовано та проаналізовано в рамках аналітично-консультативної роботи.

Це дослідження стало можливим завдяки підтримці Міжнародного Фонду «Відродження». Зміст є виключно відповідальністю ГО «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій» і не обов'язково відображає позицію МФ «Відродження».

Європейський досвід реформування митниці

Традиційно міжнародний досвід використовується як вагомий аргумент в дискусіях про реформування митних та податкових органів в Україні. При цьому дослідження досвіду інших країн не дають однозначної відповіді, яка організаційна структура митних та податкових органів є більш ефективною. Подібні дискусії щодо ефективності різних моделей тривають навіть у країнах, які пропонуються як зразок для наслідування в Україні. Це ще більше ускладнює питання вибору іноземних моделей, які могли б відповідати потребам України. Окрім цього, це дає простір для маніпуляцій щодо міжнародного досвіду в рамках політичних та експертних дискусій. Цей розділ дослідження дасть відповідь на декілька запитань про реформування митниці, які традиційно обговорювалися в контексті пріоритетів, завдань та організаційної структури митних органів в Україні.

Митний союз Європейського Союзу: основні принципи, функції та переваги

Коріння Митного союзу ЄС можна простежити від створення Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС) у 1951 році, яке заклало основу для економічної інтеграції між європейськими країнами. Спираючись на успіх ЄОВС, Римський договір 1957 року заклали основу для створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) з метою створення спільного ринку та усунення торговельних бар'єрів між державами-членами. Утворення Митного союзу ЄС було закономірним продовженням цілей ЄЕС, спрямованих на полегшення вільного руху товарів у межах ЄС при встановленні спільного зовнішнього тарифу для захисту зовнішніх кордонів Союзу. Митний союз був офіційно створений у 1968 році, що стало важливою віхою на шляху до європейської економічної інтеграції.

Рис. 1. Основні віхи розвитку Митного Союзу ЄС



Джерело: власна інфографіка ІЕД на основі European Commission. History of the EU Customs Union¹

¹ Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/history-eu-customs-union_en.

Протягом багатьох років Митний союз ЄС еволюціонував, щоб включати нові країни-члени та розширювати сферу своєї діяльності, щоб охопити широкий спектр товарів і послуг. Сьогодні він є наріжним каменем єдиного ринку ЄС та сприяє економічному зростанню, спрощенню процедур торгівлі й регуляторному зближенню між державами-членами.

Митний союз Європейського Союзу є фундаментом Європейського Союзу. Саме створення Митного союзу забезпечило вільний рух товарів для розвитку спільного ринку ще на початку історії Європейського співтовариства. З одного боку, мова йде про відсутність митних кордонів між країнами-членами та спільну систему ввізного мита на товари, які імпортують до ЄС. З іншого боку, ідеться також про необхідність дотримання спільних правил, щоб спільний ринок міг функціонувати. Для цього митні органи всіх країн-членів повинні функціонувати як єдине ціле, керуючись рамками митного законодавства, яке прийняте на рівні ЄС². **Необхідність жити в рамках такої спільної системи (та відповідні принципи роботи Митного союзу) є найважливішим міжнародним орієнтиром для реформування митної сфери в країні, яка хоче приєднатися до ЄС та, відповідно, спільного європейського митного простору.** Налагоджене функціонування митниці не просто питання економічної політики окремої країни, а й інтерес усіх країн-партнерів.

Сьогодні Митний союз ЄС - це єдиний митний простір, де національні митниці «функціонують як одна» та забезпечують виконання спільних принципів та функцій:

Вільний рух товарів. В основі Митного союзу лежить принцип вільного руху товарів, який забезпечує необмежений потік товарів у межах єдиного ринку ЄС. Скасовуючи митні збори та квоти на товари, що торгуються між державами-членами, Митний союз сприяє безперервній торгівлі та посилює економічне співробітництво між країнами ЄС.

Спільний зовнішній тариф (СЕТ). Митний союз встановлює спільний зовнішній тариф на імпорт із країн, що не є членами ЄС, забезпечуючи рівні умови для торговельних партнерів і захищаючи зовнішні кордони ЄС. Такий єдиний підхід до торговельної політики допомагає зберегти європейську промисловість та запобігти недобросовісній конкуренції з боку зовнішніх ринків.

Митне співробітництво та гармонізація. Митний союз сприяє співробітництву та гармонізації між митними органами ЄС, допомагаючи обміну інформацією, даними та найкращими практиками. Стандартизовані митні процедури, такі як митні декларації, оцінка ризиків та митне оформлення, забезпечують послідовність та ефективність транскордонної торгівлі.

Безпека та захист кордонів. Митний союз відіграє вирішальну роль у забезпеченні безпеки кордонів та захисті зовнішніх кордонів ЄС від незаконної торговельної діяльності, такої як контрабанда, шахрайство та контрафактні товари. Завдяки надійному митному контролю, інспекціям та правозастосовним заходам Митний союз допомагає підтримувати цілісність та безпеку єдиного ринку ЄС.

Якщо раніше митниця була, у першу чергу, органом, який збирає ввізне мито та ПДВ з імпорту, то сьогодні суттєво розширилися нефіскальні функції митних органів, у т. ч. у співпраці з іншими державними органами. Зокрема, мова йде про захист прав інтелектуальної власності, дотримання стандартів якості, боротьбу з тероризмом та захистом

² Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_en.

кордонів тощо. Сюди також додається навіть «вуглецеве мито» (Carbon Border Adjustment Mechanism), яке в ЄС почнуть стягувати з 1 січня 2026 року³. При цьому робота митниці є складовою більш широкого механізму – «інтегрованого управління кордоном». Воно передбачає координацію та співпрацю різних державних органів, які причетні до захисту кордону та торгівлі. В українському випадку це Держмитслужба, Держприкордонслужба, Мінфін, Мінінфраструктури, Держпродспоживслужба, МВС, МЗС та подібне⁴. Знову ж таки йдеться про імплементацію спільних для всіх членів ЄС механізмів.

Переваги Митного союзу ЄС

Спрощення процедур торгівлі. Оптимізуючи митні процедури та зменшуючи адміністративний тягар, Митний союз полегшує рух товарів та підвищує ефективність транскордонної торгівлі в межах ЄС. Підприємства виграють від зниження витрат, спрощення процедур і швидшого часу оформлення, що призводить до підвищення конкурентоспроможності та доступу до ринку.

Економічна інтеграція. Митний союз підтримує економічну інтеграцію та співробітництво між країнами ЄС, сприяючи синергії, економії на масштабі та тіснішим зв'язкам між державами-членами. Усуваючи торговельні бар'єри та гармонізуючи правила, Митний союз створює сприятливе середовище для інвестицій, інновацій та створення робочих місць.

Узгодження нормативно-правових актів. Гармонізовані митні стандарти та правила забезпечують узгодження нормативно-правових актів між державами-членами, сприяючи згуртованому внутрішньому ринку та забезпечуючи рівні умови для бізнесу та споживачів. Загальні стандарти продукції, правила безпеки та стандарти якості сприяють довірі споживачів, якості продукції та прозорості ринку.

Міжнародні торговельні відносини. Митний союз зміцнює позиції ЄС у міжнародних торговельних переговорах та посилює його здатність вести переговори щодо торговельних угод з третіми країнами. Виступаючи єдиним фронтом і говорячи єдиним голосом, ЄС може домовитися про вигідні умови торгівлі, відкрити нові ринки та сприяти лібералізації глобальної торгівлі.

Митний союз Європейського Союзу є свідченням сили економічної інтеграції та співробітництва у сприянні процвітанню, стабільності та миру між європейськими країнами. Сприяючи вільному руху товарів, торгівлі, захищаючи кордони, Митний союз відіграє ключову роль у формуванні економічного ландшафту Європи та підтримці глобальної конкурентоспроможності ЄС. Оскільки Україна розпочинає свій шлях до членства в ЄС, розуміння принципів, функцій та наслідків Митного союзу ЄС відіграватиме важливу роль у спрямуванні її зусиль із реформування митниці та сприянні тіснішій інтеграції з Європою. Завдяки стратегічному узгодженню зі стандартами ЄС, ініціативам із розбудови потенціалу та залученню зацікавлених сторін Україна може використати уроки, отримані від Митного союзу ЄС, щоб прокласти шлях до сталого економічного зростання, спрощення процедур торгівлі та регуляторної конвергенції.

³ Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Questions%20and%20Answers_Carbon%20Border%20Adjustment%20Mechanism%20%28CBAM%29.pdf.

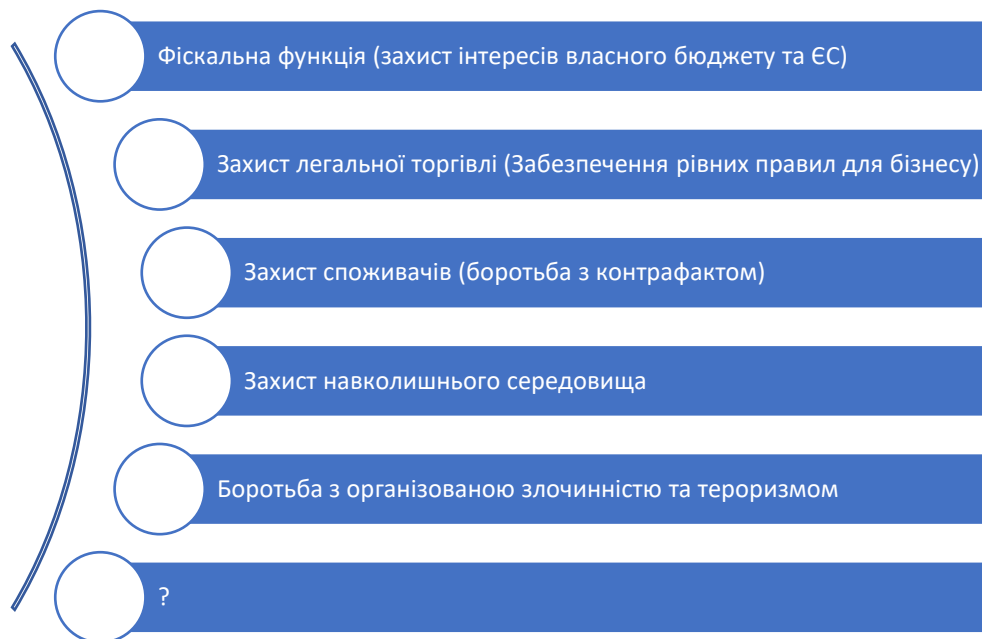
⁴ Див. <https://dpsu.gov.ua/ua/integrovanе-upravlinnya-kordonami/>.

Які мають бути завдання митниці?

Дискусії про застосування міжнародного досвіду реформування митних органів в Україні ставить питання місії та завдань цього органу. Традиційно зі сторони бізнесу звучать думки про те, що митниця повинна перетворитися на суто сервісний орган, хоча зараз митниця, у першу чергу, сприймається саме як фіскальний орган, який посилено працює над наповненням державного бюджету України.

Міжнародний досвід вказує, що митні та податкові органи часто, у першу чергу, позиціонують саме свої фіскальні функції, що відображає інституційну та історичну роль відповідних органів. Закон про Національну скарбову адміністрацію в Польщі в статті 2 визначає завдання органу, серед яких завдання №1 - це збирання податків, а завдання №2 – збирання митних платежів.⁵ При цьому офіційний сайт адміністрації повідомляє, що вона дбає про збір податків, митних платежів тощо, а також захищає інтереси державного бюджету.⁶ Місією Фінансової адміністрації у Словаччині є «ефективний збір та адміністрування митних платежів та податків, щоб наповнювати державний бюджет Словацької Республіки та бюджет Європейського Союзу».⁷ Британський фіскальний орган (важливий британський досвід теж взяли до уваги, хоча Сполучене королівство вийшло з ЄС) на своєму сайті вказує, що має «важливу мету: ми збираємо кошти, які фінансують громадські служби Великої Британії та надаємо цільову фінансову підтримку сім'ям та особам».⁸ Так само збір митних платежів є одним із трьох стратегічних завдань нідерландської митниці.⁹

Рис. 2. Головні функції митних органів країн-членів ЄС



Джерело: власна інфографіка ІЕД

⁵ Див. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1D3E5786527F7070C1258025005B78E5/%24File/826.pdf>.

⁶ Див. <https://www.gov.pl/web/kas/zadania-kas>.

⁷ Див. <https://www.financnasprava.sk/en/financial-administration>.

⁸ Див. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about>.

⁹ Див. <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontenten/belastingdienst/customs/about-us/what-we-do/mission-and-responsibilities/mission-and-responsibilities>.

З іншого боку, ми бачимо приклади іншого позиціонування. Наприклад, литовська митниця повідомляє, що її місією є «законна, безпечна, чесна та плавна міжнародна торгівля в Литві». При цьому збір податків та митних платежів є лише одним з напрямків діяльності, поруч зі захистом легальної торгівлі, боротьбі з підробками та піратством, захистом навколишнього середовища та громадян від небезпечних речовин тощо.¹⁰ Однак збір митних платежів є одним із чотирьох основних завдань та функцій митниці відповідно до Закону про митницю.¹¹ Такі спостереження відображають загальну тенденцію, що європейські митниці вже давно розширили свою нефіскальну роль.

Якщо подивитися на українську ситуацію, то відповідно до Положення про Державну митну службу України від 6 березня 2019 року №227 на Держмитслужбу покладено перелік повноважень, які узагальнені в 68-ми пунктах. При цьому слово «платежі» з'являється лише в пункті 10. Водночас облік та адміністрування митних та інших платежів зафіксовано в пункті 31 відповідного Положення¹². У Митному кодексі України (стаття 544) справляння митних платежів лише на шостій позиції серед основних завдань митних органів.¹³ При цьому у відкритих джерелах (зокрема на офіційному вебпорталі) відсутня інформація про місію та завдання Державної митної служби, окрім визначених у її Положенні. Це може підтверджувати певну невизначеність «куди рухається українська митниця», зважаючи на постійні зміни напрямку реформ та керівництва, а також політичну чутливість питання.

«Електронна митниця» – один із головних пріоритетів ЄС

Хоча Митний союз ЄС відіграє важливу роль у сприянні економічній інтеграції та сприянні торгівлі між державами-членами, він також стикається з проблемами, а окремі сфери потребують удосконалення. Такі проблеми, як митне шахрайство, контрабанда та нормативні розбіжності між державами-членами, створюють проблеми для ефективного функціонування Митного союзу¹⁴. Крім того, геополітичні, торговельні та технологічні зміни також вимагають адаптації та інновацій від Митного союзу. Митні органи ЄС тепер виконують цілий комплекс контролюючих та інших функцій, окрім фіскальної. У результаті, розвиток «електронної митниці» став одним із головних завдань ЄС щодо змін у митній сфері.

Зважаючи на посилення різних видів контролю, ЄК зазначає, що сьогодні «баланс контролю та сприяння законній торгівлі є життєво важливим для успіху ЄС»¹⁵. Цифровізація відповідних митних процедур є одним із головних шляхів забезпечення такого балансу. Відповідна робота для цифровізації митних органів розпочалася ще в 1990-х, коли запустили процес створення Нової комп'ютеризованої транзитної системи (NCTS). Фактично NCTS була першим кроком для обміну електронними митними деклараціями в ЄС. У 2000-х у ЄС приймалися рішення про розвиток електронного врядування, зокрема створення «безпаперового середовища для митниці та торгівлі». Зокрема, у 2008 році вказувалося, що запровадження інформаційних та комунікаційних технологій для митниці є критично важливим для того, щоб «зробити митне оформлення більш ефективним, зменшити адміністративний тиск, допомагати боротися з шахрайством, організованою злочинністю та тероризмом, обслуговувати фіскальні інтереси,

¹⁰ Див. <https://lrmuitine.lt/web/guest/apiemus/lm#en>.

¹¹ Див. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=1bc6m4zi3o&documentId=TAIS.21897&category=TAD>.

¹² Див. <https://customs.gov.ua/polozhennia>.

¹³ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text>.

¹⁴ Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_en.

¹⁵ Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-strategy_en.

захищати інтелектуальну власність та культурну спадщину, збільшити безпечність товарів та безпеку міжнародної торгівлі, покращити охорону здоров'я та навколишнього середовища»¹⁶.

Цифровий перехід митниці закладений у Митному кодексі ЄС (Union Customs Code). Кодекс (або ж Регламент (ЄС) №952/2013) є основним документом, який визначає спільну митну політику. Європейська Комісія визначила, що простота, швидкість та сервіс мають бути ключовими завданнями цього документу. Документ був схвалений у 2013 році та набув чинності повністю з 1 травня 2016 року¹⁷. Окрім цього, у 2020 році ЄК також схвалила план заходів для переведення митниці на новий рівень – комюніке Taking the Customs Union to the Next Level: a Plan for Action (COM/2020/581)¹⁸. Відповідно до плану найпізніше до кінця 2025 року робота над розвитком електронних систем має створити єдине сучасне, взаємопов'язане повністю безпаперове середовище в митному просторі ЄС¹⁹.

Для досягнення цілей цифровізації роботи митниці сьогодні виконується багаторічний план ЄС для створення електронної митниці (Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs або MASP-C). Фактично, MASP-C є інструментом управління та планування, адже містить деталізовану інформацію про запровадження необхідних митних ІТ проєктів та ініціатив, зокрема операційні майлстоуни. Відповідно до плану діє також робоча програма митного кодексу ЄС (Union Customs Code Work Programme або UCC WP), прийнята у 2019 році та оновлена наприкінці 2023 року. Вказана робоча програма визначає таймлайн та основні юридичні майлстоуни (дату оприлюднення специфікацій, початок запровадження та кінцеву дату запровадження) для 17-ти митних ІТ систем (як національних, так загальноєвропейських²⁰).

Весною 2023 року ЄК презентувала пропозиції щодо реформування Митного кодексу ЄС, які якраз відображають зусилля з цифровізації митних процедур. Мова йде, зокрема, про створення спільного хабу митної інформації ЄС (EU Customs Data Hub), який перетвориться в єдиний централізований ІТ інструмент, що замінить національні ІТ митні системи. Окрім цього, має бути створено новий спільний Митний орган ЄС (EU Customs Authority), який управлятиме хабом даних та координуватиме роботу національних митниць. Експортерам та імпортерам уже не буде потрібно мати справу з митними органами в кожній окремій країні ЄС. Подібні плани пропонуються реалізувати в найближчі півтора десятиліття²¹.

Митний кодекс ЄС став фінальним акордом зусиль попередніх десятиліть щодо переходу митних процедур в електронний формат²². Однак процес імплементації потребував великих витрат часу для змін подібного масштабу. Зокрема, було визначено перехідний період до кінця 2020 року, коли потрібно було запровадити низку цифрових рішень на митниці²³. Згодом було повідомлено, що окремі цифрові рішення можна буде запровадити лише у 2025 році, що

¹⁶ Див. No 70/2008/EC, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0070\(01\)#ntr4-L_2008023EN.01002101-E0004](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32008D0070(01)#ntr4-L_2008023EN.01002101-E0004).

¹⁷ Див. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R0952>.

¹⁸ Див. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0581>.

¹⁹ Див. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:581:FIN>.

²⁰ Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/union-customs-code/ucc-work-programme_en, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/000.%20MASP-C_Rev.%202023_Main%20Body_v1.0.pdf, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202302879.

²¹ Див. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_2644 та [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753931/EPRS_BRI\(2023\)753931_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/753931/EPRS_BRI(2023)753931_EN.pdf).

²² Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/electronic-customs_en.

²³ Див. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R0952> та https://taxation-customs.ec.europa.eu/union-customs-code-ucc-introduction_en.

відображено в робочому плані UCC WP після оновлення 2023 року. Таким чином, до сьогодні відбувається імплементація визначених Митним кодексом ЄС змін, а стан виконання публікується в щорічних звітах ЄК²⁴.

Потрібно підкреслити, що не всім країнам-членам ЄС вдається імплементувати спільні законодавство та механізми з однаковим успіхом. Зокрема, ще у 2020 році ЄК повідомляла про дисбаланс між митним контролем у різних країнах-членах ЄС. Окремі слабкі «точки входу та виходу» на митну територію ЄС використовуються для уникнення контролю. Усе це створює ризики втрат для бюджету ЄС, безпеки громадян ЄС та додатковий тягар на законну торгівлю²⁵. За оцінкою ЄК 2023 року, У ЄС функціонує досить фрагментоване цифрове середовище в митній сфері, адже цифрові інструменти всіх країн-членів не обов'язково пов'язані між собою. Зокрема, у 2022 році бізнесу потрібно було б підключитися до 189-ти національних ІТ систем, аби мати можливість виконувати всі митні формальності в усіх країнах-членах ЄС. Тобто насправді процес цифровізації митниці є складним викликом для багатьох країн.

Потрібно зауважити, що такий процес цифровізації митниці відповідає загальним рамкам цифрового переходу та цифровізації економіки. Для порівняння, цифровізація також є пріоритетом українського уряду, але обмежені ресурси дозволяють зосередитися власне лише на електронних публічних послугах та супутніх ІТ системах. Проблеми із запровадженням «електронної митниці» в ЄС можуть давати певний оптимізм Україні щодо українських проблем із реформуванням митниці. Водночас, досвід ЄС підкреслює наші слабкі місця, які заважатимуть повноцінно інтегруватися та виконувати свої зобов'язання. Більше того, ми бачимо, що в цілому ЄС має стратегічне бачення для цифровізації та консолідації роботи митних органів на найближчі десятиліття, що має відобразитися також на стратегічному баченні України.

Митниця - окремий орган чи разом з податковою службою?

Станом на сьогодні навіть у рамках Європейського Союзу немає однорідного підходу до організації митних та податкових органів влади, оскільки це питання залишається в компетенції національних урядів та політиків. У деяких європейських країнах митниця традиційно залишається окремим органом. Уже впродовж багатьох десятиліть чи навіть століть (див. Додаток 1). Французька митниця веде свою історію як окремий орган влади від реформ часів Французької революції. Саме французьку модель називають зразком для побудови української митниці у 1990-х.²⁶ Сучасна німецька митниця була створена після Другої світової війни, а шведську митницю як окремий орган започаткованому ще в 17 столітті.

Водночас в останні десятиліття відбулася реорганізація митних органів та їх об'єднання з податковими службами в країнах, де система історично також була менш централізованою. Як приклад, у 2005 році у Великій Британії (коли країна ще належала до ЄС) було створено Управління з податкових та митних зборів Його Величності (HM Revenue and Customs) на основі Податкової служби (Inland Revenue) та Управління з митних та податкових зборів (Her Majesty's Customs and Excise), двох органів влади з тривалою історією.

²⁴ Див. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/electronic-customs_en.

²⁵ Див. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:581:FIN>.

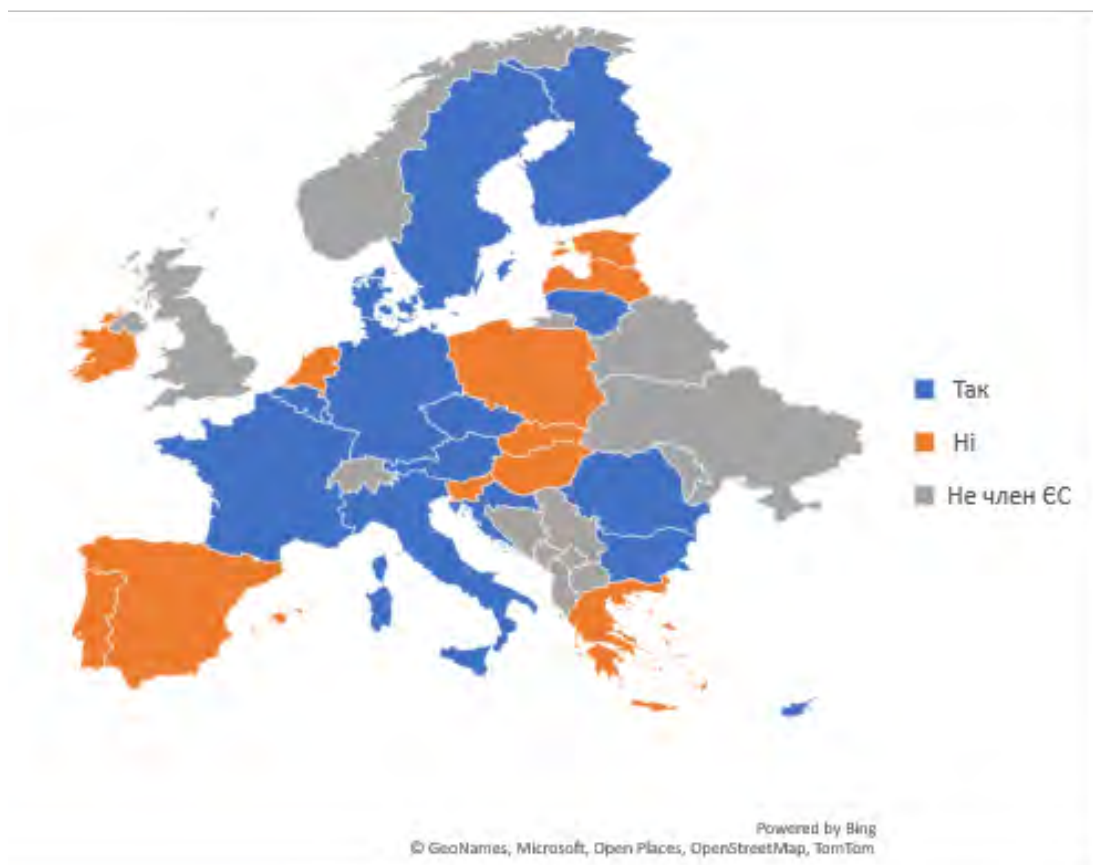
²⁶ Див.

http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf.

Свіжі приклади подібних централізаторських змін було зафіксовано серед країн-сусідів України, а саме:

- до 28 лютого 2017 року в Польщі незалежно функціонували податкова адміністрація (administracja podatkowa), митна служба (Służba Celna) та скарбова інспекція (kontrola skarbowa). Однак у листопаді 2016 року польський Сейм прийняв закон про об'єднання митних та податкових служб в єдиний орган, у результаті чого з 1 березня 2017 року запрацювала Національна скарбова адміністрація (Krajowa Administracja Skarbowa) під контролем міністерства фінансів;²⁷
- у Словаччині з 1 січня 2012 року було створено Фінансову адміністрацію (Finančna Sprava) – нову інституцію, яка об'єднала раніше незалежні податкову адміністрацію та митну адміністрацію. До нового органу входить також кримінальне управління фінансової адміністрації;²⁸
- в Угорщині з 1 січня 2011 року було створено Національну податкову та митну адміністрацію (National Tax and Customs Administration, NTCA), яка також об'єднала два окремі органи: адміністрацію податкового та фінансового контролю (Hungarian Tax and Financial Control Administration) разом із митною та фінансовою службою (Hungarian Customs and Finance Guard).²⁹

Рис. 3. Чи є митниця окремим органом влади від податкової?



Джерело: інформація з відкритих джерел, див. Додаток 2

²⁷ Див. <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>.

²⁸ Див. <https://www.financnasprava.sk/en/financial-administration>.

²⁹ Див. https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/ressources/permanent-technical-committee/213-214/pc_itemixb_hungary_enonly.pdf?la=fr.

Сусідня Румунія також здійснювала спробу об'єднати митні та податкові органи. У 2013 році румунську митницю приєднали до Національного агентства податкового адміністрування (ANAF) у вигляді директорату. Доступна інформація свідчить, що такі зміни не були ефективними. Зокрема, були недоліки координації територіальної структури, проблеми із застосуванням законодавства тощо³⁰. У результаті, 2021 року зміни до законодавства передбачили створення окремого митного органу (Румунського митного управління, AVR), а у 2022 році відбувалася реорганізація³¹. При цьому румунська митниця перебуває в підпорядкуванні Міністерства фінансів. Варто зауважити, що підпорядкування митниці Міністерству фінансів румунські експерти пояснюють «міжнародним досвідом», а саме досвідом окремих країн-членів³². Це підтверджує, що навіть у країнах ЄС не може існувати єдиних прикладів для наслідування.

Українська спроба об'єднати митні та податкові органи хронологічно збігається із запровадженням або обговоренням подібних змін у наших західних сусідів (Угорщині, Словаччині та Польщі). У грудні 2012 року було створено Міністерство доходів і зборів України, реорганізувавши Державну митну службу України та Державну податкову службу України.³³ При цьому, у травні 2014 року Міністерство було реорганізовано в Державну фіскальну службу України, з якої у 2018 році було виділено знову окремо Державну податкову службу та Державну митну службу.

Важлива ефективність чи консолідація контролю?

Реформування польської податкової та митної служб є добрим прикладом «централізаторських» змін, зважаючи на подібність країн та «свіжий» досвід. Обґрунтування до закону про створення Національної скарбової адміністрації в Польщі містило низку аргументів на підтримку подібних змін, серед яких³⁴:

- дуже розпорошена структура митних та податкових органів. Кожен із трьох старих органів (податкова адміністрація, митна служба та скарбова інспекція мали незалежну територіальну структуру, зокрема по 16 (за кількістю воєводств) регіональних підрозділів та сумарно 594 підрозділи нижчого рівня;
- неоднорідне законодавство: різні процедури, які впливають на права та обов'язки платників податків. При цьому відсутність однорідних процедур призводить до неналежного / неефективного збирання податків. Згідно з «пояснювальною запискою» в Польщі був високий рівень витрат на адміністрування збору податків – 1,6% у 2013 році, що було в рази вище від деяких інших країн (0,85% в Ірландії та 0,67% в Іспанії);
- неконсолідовані органи влади мали проблему з комунікацією між собою, неоднорідне технічне забезпечення, розпорошені бази даних, неоднорідні стандарти роботи, дублювання компетенцій та ін.

У Словаччині структурні трансформації фіскальних органів також обґрунтовувалися підвищенням ефективності. До реформи вказувалося, що подібні зміни зможуть зменшити на 20% кількість працівників в окремих органах влади. Окрім цього, уніфікація системи повинна була заощадити значні кошти державного бюджету (майже 1,3 млрд євро), зменшивши, зокрема, витрати на адміністрування податків.³⁵ При цьому результати подібних змін також не дають однозначної відповіді щодо справжньої ефективності реформ. Згідно з даними

³⁰ Див. <https://www.mondaq.com/tax-authorities/1142642/romanian-customs-authority>.

³¹ Див. <https://apps.eurofound.europa.eu/restructuring-events/detail/106440>.

³² Див. <https://www.mondaq.com/tax-authorities/1142642/romanian-customs-authority>.

³³ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012/ed20121224#Text>.

³⁴ Див. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/1D3E5786527F7070C1258025005B78E5/%24File/826.pdf>.

³⁵ Див. <https://spectator.sme.sk/c/20034080/unitas-system-to-bring-big-changes.html>.

Фінансової адміністрації Словаччини висока ефективність збору податків та митних зборів та боротьба з ухилянням від сплати податків збільшили надходження державного бюджету на 3,7 млрд євро.³⁶ Таким чином, результат може відповідати задекларованому підвищенню ефективності.

Досвід Польщі демонструє, що навіть після реорганізації структура нового органу залишається складною, зважаючи на широкий спектр завдань для виконання податкової та митної політики. Для прикладу, після реформи в Польщі функціонують 16 палат скарбової адміністрації, 400 скарбових відділень, більше сотні митних відділів та інших підрозділів. Окрім цього, у структурі нового органу функціонують відділення Національної скарбової інформації (Krajowa Informacja Skarbowa) – нового органу, що займається поширенням інформації про податки та митницю. Також до складу нового органу було включено навчальні заклади, які готують працівників.

Складно оцінити ефективність оптимізації кількості працівників. У вересні 2022 року в Національній скарбовій адміністрації працювало близько 61 тис. осіб, що лише на декілька відсотків нижче від показника до реформ (близько 64 тисяч). Про невелику зміну кількості працівників, зокрема, повідомляла Найвища контрольна палата Польщі (Najwyższa Izba Kontroli) ще у 2020 році. При цьому питання оптимізації кадрів супроводжувалися судовими справами, оскільки процес реорганізації в окремих випадках пропонував погіршенням умов служби або взагалі не передбачав нового робочого місця.³⁷ Однак у перші роки після реформи покращилася ефективність податкових перевірок та збору податків.³⁸

Британський досвід теж не дає однозначної відповіді щодо реформування митних та податкових органів. Задекларовані цілі передбачали скорочення часових та грошових витрат як для уряду, так і для платників податків. Однак одне з досліджень цієї реформи не відкидає подібної мети повністю, проте свідчить, що подібні ідеї були більше спекулятивними. Водночас свідки реформи частіше стверджували, що подібні зміни були необхідні уряду, щоб консолідувати контроль над податковою політикою.³⁹ Британський досвід мабуть свідчить про тонку межу між питання ефективності та питаннями централізації влади.

Необхідно зауважити, що питання оптимізації роботи та підвищення ефективності звучало також при спробі об'єднання митних та податкових органів в Україні, спочатку у вигляді Міністерства доходів і зборів (наказ президента України від 24 грудня 2012 року «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади»)⁴⁰ Однак відповідні зміни були сприйняті як централізація грошових потоків в руках сім'ї президента Януковича.⁴¹ У 2018 році розділення Державної митної служби та Державної податкової служби також проходило під супровід аргументів про покращення адміністрування податків, якості сервісів тощо, оскільки об'єднану Державну фіскальну службу вважали некерованою мегаструктурою.⁴² Фактично ситуацію можна порівняти з описаним вище досвідом Румунії, за яким після тривалого часу митницю знову вивели в окремий державний орган.

³⁶ Див. <https://www.financnasprava.sk/en/financial-administration>.

³⁷ Див. <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/nik-o-krajowej-administracji-skarbowej.html>.

³⁸ Див. <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/19/011/>.

³⁹ Див. стор. 240, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4065838

⁴⁰ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012/ed20121224#Text>.

⁴¹ Див. <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/07/5/626674/>.

⁴² Див. <https://bit.ly/4bCim2O>.

У підсумку ми бачимо, що сьогодні в ЄС відсутній єдиний підхід до організації митних та податкових органів через національну компетенцію. Головною є не «форма» митних органів, а спроможність виконувати спільні завдання для всього Митного союзу ЄС. Це має позбавити необхідності відновлення дискусій щодо «архітектури» української митниці, а натомість зосередити увагу на пріоритетних для ЄС змінах.

Як виглядає шлях української митниці до ЄС

Стан реформування митної сфери України

Значну роль у реформуванні митної сфери відіграло підписання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку (далі - Угода про асоціацію), яка містить положення, що мають наблизити митне законодавство України до норм і правил ЄС. Реформуванню сприяла і значна кількість проектів міжнародної технічної допомоги, які допомагали і продовжують підтримувати Держмитслужбу не тільки методологічно, у наближенні митних процедур до норм ЄС, а й закупівлею необхідного обладнання, програмного забезпечення та навчанням персоналу.

Сучасний етап активного реформування митної сфери відноситься до 2019 - 2020 років з ухваленням плану заходів із реформування та розвитку системи органів, що реалізують митну політику. У відповідних урядових рішеннях⁴³ були сформульовані конкретні напрямки реформування митної сфери, такі як оптимізація організаційної та функціональної структури, розвиток персоналу, реформи для забезпечення доброчесності та антикорупційні заходи, сприяння безпеці та міжнародній торгівлі, включаючи спрощення та гармонізацію митних процедур, сприяння ефективному справлянню митних платежів, підвищення ефективності міжнародного митного співробітництва тощо. У той же період було схвалено політичне рішення про функціонування Державної митної служби України як окремого органу державної влади.

Отримання Україною статусу «країни кандидата на вступ до ЄС» у 2023 році поставило перед Держмитслужбою та українським урядом серйозні виклики та одночасно відкрило амбітні перспективи в побудові сучасної митної системи в Україні.

Україна активно впроваджує заходи, передбачені Угодою про асоціацію з ЄС, що дозволило Європейській Комісії у Звіті щодо України за 2023 рік від 18.11.2023 року⁴⁴ достатньо високо оцінити просування України в митній сфері за результатами проведеної оцінки, яка передувала отриманню Україною статусу «країни кандидата на вступ до ЄС». Зокрема, у звіті зазначено, що «Україна демонструє хороший рівень підготовки у сфері Митного союзу. Незважаючи на нинішню військову агресію, Україна досягла значного прогресу в напрямку до приєднання до Митного союзу у звітному періоді, особливо з точки зору узгодження свого законодавства з *acquis* ЄС. Україна підключена до митної інформаційної системи ЄС і використовує нову комп'ютеризовану транзитну систему (NCTS). 1 жовтня 2022 року Україна приєдналася до Конвенції про процедуру спільного транзиту, яка повністю ґрунтується на транзитній системі Союзу».

⁴³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 липня 2019 року № 542 «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику»,

Розпорядження Кабінету Міністрів України та від 13 травня 2020 року № 569 «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику»

⁴⁴ Звіт ЄК щодо України за 2023 рік https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/22506-SWD_2023_699-Ukraine-report_ENG-UKR.pdf

У грудні 2023 року уряд схвалив Національну стратегію доходів до 2030 року⁴⁵, серед напрямків якої є митне адміністрування та митна політика. Зокрема, серед відповідних цілей Стратегії бачимо:

- посилення антикорупційних заходів та підвищення довіри до митних органів;
- підтримка та співпраця з бізнесом;
- розвиток міжнародного митного співробітництва;
- інституційний розвиток митних органів;
- розвиток ІТ та забезпечення технічними засобами митного контролю;
- гармонізація митного законодавства України із законодавством ЄС;
- розбудова правоохоронної функції митних органів.

У рамках європейської інтеграції України в митній сфері у 2024 році Україна, зокрема, повинна:

- досягти прогресу у сферах, пов'язаних із митними процедурами, митним боргом і застосуванням гарантій, а також спрощенням митних формальностей і розробкою нового Митного кодексу;
- забезпечити своєчасну реалізацію Фази 5 NCTS та розширити використання процедури спільного транзиту, а також механізму авторизованого економічного оператора (AEO);
- ухвалити законодавство, що криміналізує значні обсяги контрабанди товарів, і розбудувати адміністративну спроможність для його реалізації.

18 березня 2024 року Кабінет Міністрів України затвердив План для Ukraine Facility, який стане основою для реалізації програми фінансової підтримки України від ЄС протягом 2024 - 2027 років. Протягом 2024 - 2027 років 50 млрд. євро від ЄС буде спрямовано на фінансування державного бюджету, стимулювання інвестицій, а також технічну підтримку в реалізації програми.

Фінансування в межах програми Ukraine Facility напряду залежить від виконання індикаторів, передбачених Планом для Ukraine Facility. Протягом 2024 року планується реалізація понад 36 індикаторів за напрямками вдосконалення управління державними фінансами, боротьби з корупцією, управління державною власністю, розвитку людського капіталу, покращення бізнес-середовища та розвитку пріоритетних галузей. Питання митної сфери опосередковано розпорошені серед різних індикаторів реформ: у сфері державного управління, управління державними фінансами, боротьби з корупцією, розвитку бізнес-середовища тощо. На період до остаточного запуску програми Ukraine Facility передбачений механізм перехідного фінансування обсягом у 6 млрд євро.

Основні виклики на шляху до ЄС

Амбітні плани з наближення митної сфери до європейських стандартів супроводжуються низкою викликів. До них, зокрема, можна віднести такі:

- 1. Необхідність приведення у відповідність до норм ЄС українського законодавства не тільки в митній, а й низці інших сфер.**

Шлях України до ЄС вимагає виконання великого домашнього завдання щодо імплементації EU acquis. Необхідне законодавство не обмежується лише Розділом 29 «Митний союз».

⁴⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2023 року № 1218р «Про схвалення Національної стратегії доходів до 2030 року»

Зважаючи на описані вище пріоритети ЄС, уваги потребують також інші сфери. Зокрема, ідеться про захист кордонів (Розділ 24 «Юстиція, свобода та безпека»), захист інтелектуальної власності (Розділ 7 «Інтелектуальна власність»). Окрім цього, робота митниці та відповідне законодавство дотичні до питань екології (запровадження «вуглецевого мита»), захисту культурної спадщини тощо.

У 2024 році у митному напрямку ЄС очікує від України прогресу у сферах, пов'язаних із митними процедурами, митним боргом і застосуванням гарантій, а також спрощенням митних формальностей і розробкою нового Митного кодексу. Крім цього, Україна має розширити використання процедури спільного транзиту та механізму авторизованого економічного оператора (АЕО). Водночас, деякі очікувані заходи Україна частково вже здійснила або почала реалізовувати. Мова йде про перехід до реалізації Фази 5 NCTS та ухвалення законодавства, що криміналізує контрабанду товарів у значних розмірах.

У цьому контексті під час круглого столу «Українська митниця в умовах вступу України до Європейського союзу» (29 березня 2024 року) представником Міністерства фінансів було окреслено часові рамки здійснення заходів митної реформи для вступу України до ЄС у 2030 році:

2024 рік – має бути розроблено проєкт нового Митного кодексу, який відповідатиме митному кодексу ЄС,

2025 рік – має бути ухвалено новий Митний кодекс,

2026 рік – затвердження підзаконних актів,

2027 рік – уже має бути один рік застосування європейських норм законодавства,

2028 рік – двостороння дипломатична робота з парламентами країн-членів ЄС,

2029 рік – мають бути фіналізовані всі двосторонні переговори.

2. Втрата частини митних платежів, які почнуть перераховуватися в бюджет ЄС.

Необхідно зауважити, що ввізне мито є одним із головних джерел «власних ресурсів» (own resources) ЄС для наповнення спільного бюджету⁴⁶. У 2022 році для бюджету ЄС було зібрано майже 26 млрд євро або 10,5% від загальних надходжень⁴⁷. Кожна країна-член ЄС відповідальна за збір митних платежів на своїй території. При цьому країни можуть залишати собі лише 25% сплачених мит (раніше було лише 20%). Фактично, ця сума не лише покриває витрати на адміністрування митних платежів (тобто функціонування митниці), але й має слугувати стимулом для дбайливого збору коштів⁴⁸.

⁴⁶ Див. <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/own-resources.html>.

⁴⁷ Див. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en.

⁴⁸ Див. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_en.

3. Значна довжина українського кордону: Україна матиме найдовший зовнішній сухопутний кордон ЄС

Довжина сухопутного кордону України з Білоруссю та Росією становить сумарно більше 3 тисяч кілометрів (3058). При цьому з країнами ЄС кордон становить 1268 км⁵¹. Таким чином, приєднання України до ЄС збільшить зовнішній сухопутний кордон ЄС майже на 2 тисячі кілометрів – до більше ніж 16 тисяч кілометрів. На Україну припадатиме майже п'ята частина сухопутного кордону ЄС. При цьому ми припускаємо, що Молдова може стати членом ЄС одночасно (або не пізніше) України, і довжина зовнішнього кордону може бути ще на 1000 км більшою. При цьому потрібно брати до уваги також те, що збільшиться і морський кордон ЄС.

Цей виклик включає в себе необхідність комплексного вирішення питання з прикордонною інфраструктурою, з огляду на такі фактори:

- необхідність забезпечення і, за можливості, розширення поточного товарообігу, який забезпечується в умовах війни через західний кордон України,
- необхідність посилення північного та східного кордонів України з одночасною втратою необхідності мати прикордонну інфраструктуру на західному кордоні.
- в умовах повномасштабного вторгнення росії в Україну питання розбудови східного кордону України відкладається на невизначений термін.

4. Боротьба з корупцією та антикорупційні заходи/забезпечення принципів доброчесності

Проблема боротьби з корупцією є традиційним викликом для держави в усіх країнах світу, хоча відрізняється своїми масштабами. За даними щорічного опитування українських експортерів та імпортерів, у 2023 році корупція та хабарництво були перешкодою для 38% респондентів у митній сфері (топ 4 перешкода).

Боротьба з корупцією вимагає системних та скоординованих кроків, які дозволять мінімізувати корупційні ризики й ефективно боротися з проявами корупції на митниці та суміжних сферах. Потрібно звернути увагу на боротьбу з корупцією в інших країнах на шляху до ЄС. Зокрема, у Румунії перед вступом до ЄС виконувалася національна антикорупційна стратегія на 2005 – 2007 роки. Паралельно також приймалися стратегії та плани заходів для вразливих сфер, зокрема митниці⁵². Країна цілеспрямовано приймала послідовні подібні стратегічні документи, а зараз виконується національна антикорупційна стратегія на 2021 – 2025 роки⁵³.

В Україні боротьба з корупцією на митниці є складовим елементом антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки (Закон України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021 - 2025 роки»⁵⁴). Для розв'язання проблем, які визначені в Антикорупційній стратегії, у березні 2023 року було затверджено Державну антикорупційну програму на 2023 – 2025 роки. В Україні, відповідно до вимог законодавства, окремі публічні інституції, включно з

⁵¹ Власні підрахунки на основі <https://europewb.org.ua/protiyazhnist-kordoniv-ukrayiny/>.

⁵² Див. <https://archive.rai-see.org/wp-content/uploads/2016/02/Report-Romania-2005.pdf>.

⁵³ Див. <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ff88cfa4-en/index.html?itemId=/content/publication/ff88cfa4-en>.

⁵⁴ Див. <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/08/Antykoruptsiijna-strategiya-na-2021-2025-rr.pdf> та <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>.

Держмитслужбою, також розробляють власні антикорупційні програми. У травні 2023 року Держмитслужба затвердила та ввела в дію антикорупційну програму на 2023 – 2025 роки⁵⁵. Також, індикатори з виконання антикорупційних заходів передбачені Планом для Ukraine Facility.

5. Удосконалення ІТ складової митних процедур та її інтеграція до європейських систем.

Як згадувалося вище, цифровізація митниці є стратегічною ціллю ЄС, яка має бути виконана до кінця 2025 року. Для досягнення цієї цілі сьогодні виконується багаторічний план ЄС для створення електронної митниці (Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs або MASP-C). З українського боку також відбувається процес цифровізації роботи митниці, однак попереду ще тривала робота. За словами керівництва Держмитслужби, для повноцінної інтеграції до митних ІТ систем ЄС Україна має лише 2 системи з 33-х необхідних. Тому цей шлях буде не простим. Крім того, й тому, що впровадження відповідних ІТ систем вимагає значних фінансових, організаційних та кадрових інвестицій.

Незважаючи на військові дії на території України, Держмитслужба забезпечила підключення до митної інформаційної системи ЄС і використовує нову комп'ютеризовану транзитну систему (NCTS). 1 жовтня 2022 року Україна приєдналася до Конвенції про процедуру спільного транзиту, яка повністю ґрунтується на транзитній системі ЄС. NCTS була одним із перших спільних цифрових продуктів у рамках митного союзу ЄС. Саме виконання цих заходів дозволило Україні отримати високу оцінку ЄС прогресу в митній сфері.

Цифровізація митниці також у фокусі вимог у рамках Інструменту ЄС Ukraine Facility. Реформування митниці є одним із ключових складників реформи щодо управління доходами. План, зокрема, передбачив прийняття стратегії цифровізації митниці до кінця другого кварталу 2024 року. У результаті, у лютому 2024 року Міністерство фінансів України схвалило Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрової трансформації та цифровізації Держмитслужби⁵⁶.

6. Посилення кадрового потенціалу і спроможності Держмитслужби, у т. ч. призначення Голови Держмитслужби з повноцінним статусом.

З урахуванням європейської перспективи України постають питання щодо майбутнього працівників митниці після того, як зникне західний митний кордон. Для прикладу, у Румунії проводили перенавчання персоналу, щоб вони могли працювати в рамках мобільних підрозділів (патрулів), які патрулюють шляхи і перевіряють вантажівки (наприклад, на предмет перевезення контрабандних цигарок), склади тощо. При цьому функції подібного органу можуть відрізнятися залежно від країни.

⁵⁵ Див. <https://customs.gov.ua/antikoruptionsiina-programa>.

⁵⁶ Див. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/plan-ukraine-facility.pdf>.

Наразі тривають дискусії щодо комплексного перезавантаження української митниці: проведення переатестації працівників та проведення конкурсу на посаду Голови Держмитслужби із залученням міжнародних експертів.

Важливою в цьому контексті є наявність політики управління людськими ресурсами для забезпечення відбору персоналу для митниці та впровадження політики етики. Також, важливу роль відіграє посада Голови Держмитслужби, який повинен мати повноцінний функціонал і компетенцію, що дозволить ефективно реалізовувати зміни в митній сфері. Тому важливим є призначення на посаду Голови Держмитслужби повноцінного керівника (без статусу виконувача обов'язків), який матиме чітке розуміння необхідних змін і шляхів їх досягнення та буде наділений відповідним інструментарієм.

7. Митне законодавство ЄС не є сталим. Необхідність постійної адаптації до норм ЄС, які змінюються.

Митне законодавство ЄС не є сталим. Воно також змінюється і постійно реформується. Отже, Україна має бути більш активною у здійсненні змін і завжди рухатися у впровадженні реформ, розуміючи, що процес реформування є фактично постійним процесом і вимагає постійного погляду на перспективу. Також Україна має бути проактивною в можливості ініціювання змін у європейському законодавстві.

Вставка 1. Основні тези, висловлені учасниками круглого столу:

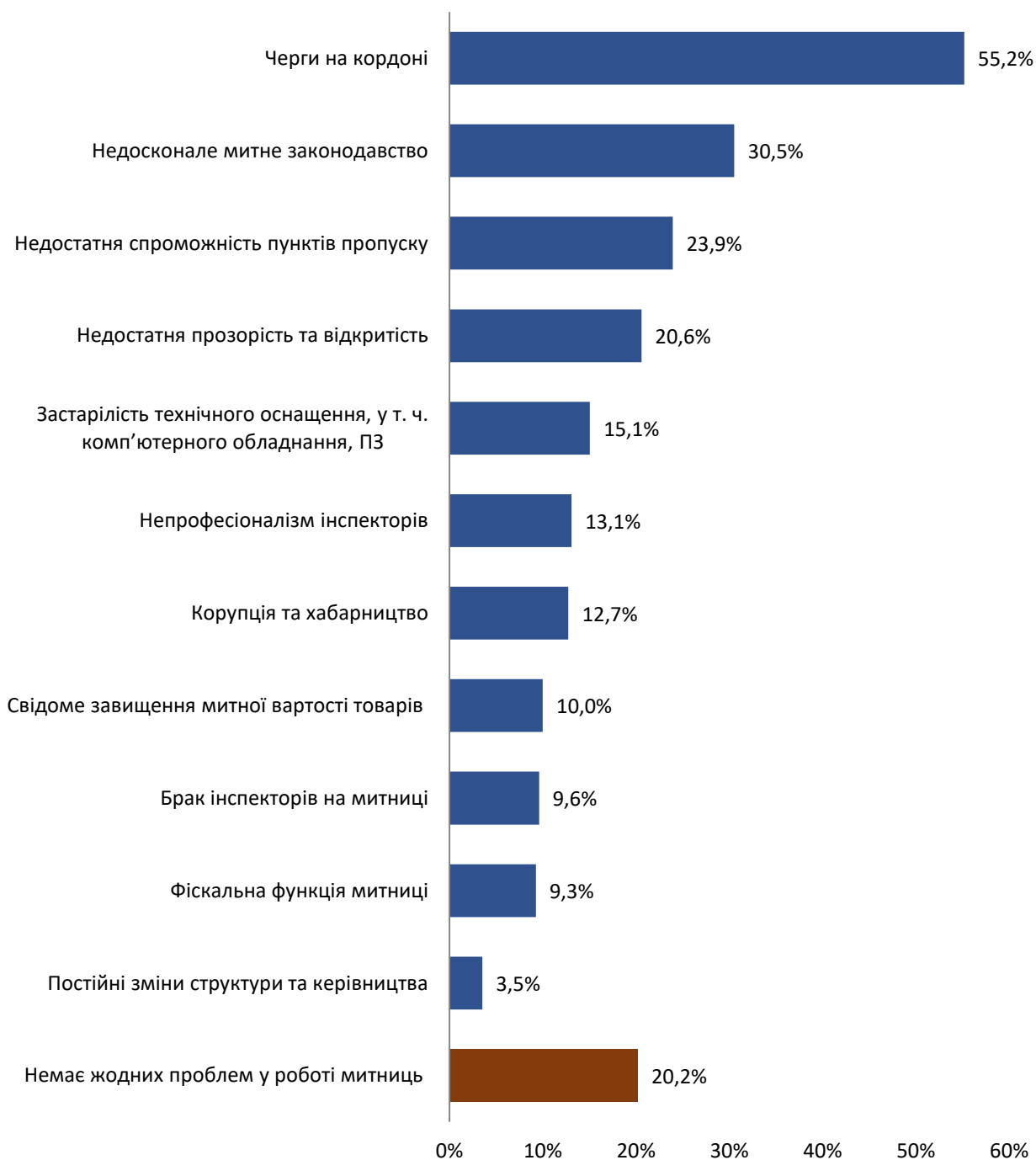
1. Митне законодавство ЄС не є сталим. Воно також змінюється і постійно реформується. Отже, Україна має бути більш активною у здійсненні змін і завжди рухатися у впровадженні реформ, розуміючи, що процес реформування є фактично постійним процесом і вимагає постійного погляду на перспективу.
2. Необхідність зміни підходів митниці до пріоритетів у своїй діяльності. Зміна акцентів з фіскальної функції митниці на інші.
3. Запровадження єдиного підходу до митного оформлення товарів у різних регіональних митницях.
4. Необхідність розвитку морських, річкових та повітряних шляхів транспортування вантажів.
5. Необхідність синхронізації з європейськими нормами й податкового законодавства.
6. Необхідність забезпечення автоматичного обміну митною статистикою з країнами-партнерами.
7. Необхідність розуміння внутрішніх дискусій у ЄС і проактивність у внесенні пропозицій при формуванні політик ЄС.

Перешкоди та очікувані реформи очима українського бізнесу

За результатами спеціального опитування українських експортерів та імпортерів, проведеного ІЕД у 2022 році, черги на кордоні на першому місці в списку перешкод, які опитані пов'язують

із роботою митниці. На черги поскаржилися більше половини опитаних – 55,2%⁵⁷. При цьому опитування практично завершилося до блокування пунктів пропуску в сусідніх країнах. На другій сходинці «недосконале митне законодавство», про яке повідомив майже кожний третій (30,5%). На третій сходинці недостатня спроможність пунктів пропуску (23,9%).

Рис. 5. Основні перешкоди в митній сфері, 2022 рік (% опитаних експортерів та імпортерів)



Джерело: Моніторинг роботи митниці очима бізнесу – 2022: Аналітичний звіт за результатами VII-ої хвилі щорічного опитування українських імпортерів та експортерів. ІЕД, 2023⁵⁸

⁵⁷ Черги на кордоні, недостатню спроможність пунктів пропуску та брак інспекторів на митниці вперше включили до переліку перешкод саме в дослідження 2022 року.

⁵⁸ Див. <http://www.ier.com.ua/ua/publications/reports?pid=7282>.

За результатами зазначеного опитування, основними очікуваними результатами реформ на митниці стали такі:

- ✓ зменшення часу та фінансових витрат при проходженні митних процедур;
- ✓ автоматизація процедур;
- ✓ відкриття нових пунктів пропуску;
- ✓ можливість подавати документи повністю в електронному вигляді.

Очікувані реформи в митній сфері перекликаються з основними перешкодами.

Рис. 6. Очікувані результати від реформ в митній сфері, 2022 (% опитаних експортерів та імпортерів)



Джерело: Моніторинг роботи митниці очима бізнесу – 2022: Аналітичний звіт за результатами VII-ої хвилі щорічного опитування українських імпортерів та експортерів. ІЕД, 2023⁵⁹

⁵⁹ Див. <http://www.ier.com.ua/ua/publications/reports?pid=7282>.

Українська митниця в момент вступу в ЄС - це... (замість рекомендацій)

У рамках виконаної аналітично-консультативної роботи запропоновано візію української митниці. На основі результатів дослідження можна стверджувати, що українська митниця в момент вступу в ЄС:

1. Організаційно, технічно та нормативно готова до спільної роботи з іншими митницями ЄС.
2. Користується довірою бізнесу, забезпечує у своїй діяльності принципи законності, прозорості та добросовісності. Працює під керівництвом повноцінного Голови Держмитслужби, обраного на конкурсних засадах.
3. Використовує та ефективно впроваджує ІТ рішення, які можуть бути інтегровані в митну систему ЄС.
4. Є (або готова стати) частиною європейської системи інтегрованого управління кордонами.
5. Функціонує відповідно до законодавства, гармонізованого з нормами ЄС, яке перебуває в процесі постійної адаптації до норм європейського законодавства.

Рис. 7. Українська митниця в момент вступу в ЄС



Готова організаційно, технічно та законодавчо до спільної роботи з іншими митницями ЄС



Має високу довіру бізнесу, забезпечує принципи законності, прозорості та добросовісності у своїй діяльності



Використовує ІТ рішення, які можуть бути інтегровані в митну систему ЄС



Під керівництвом обраного на конкурсі Голови Держмитслужби з чітким планом дій для розвитку митниці



Працює в рамках нової системи інтегрованого управління кордонами

Джерело: ІЕД

ДОДАТКИ

Додаток 1. Перелік учасників круглого столу

Ім'я учасника	Посада
Владислав СУВОРОВ	Заступник Голови Державної митної служби України
Олександр МОСКАЛЕНКО	Директор департаменту митної політики Міністерства фінансів України
Ольга КВАШУК	Менеджерка європейської програми МФ «Відродження»
Вітяніс АЛІШАУСКАС	Міжнародний ключовий експерт з митних реформ, EU4PFM (ZOOM)
Михайло НЕПРАН	Перший віце-президент ТПП України
Роберт ЗЕЛДІ	Експерт з митних питань, партнер юридичної компанії Delta International Services
Оксана КУЗЯКІВ	Виконавчий директор ІЕД
Євген АНГЕЛ	старший науковий співробітник ІЕД
Андрій БУТІН	старший науковий співробітник ІЕД
Олександр ЛАЗАРЄВ	Співголова митного комітету ЄБА
Володимир ХИРНИЙ	заступник директора Департаменту - начальник управління аналітичного забезпечення стратегічного та поточного планування Адміністрації Державної прикордонної служби України
Лев БАЯЗІТОВ	Радник Президента Асоціації «УКРЗОВНІШТРАНС»
Ілля ЗІБНИЦЬКИЙ	Директор Асоціації митних брокерів України
Юрій ПЕРОГАНІЧ	Генеральний директор, Асоціація підприємств інформаційних технологій України
В'ячеслав БИКОВЕЦЬ	Генеральний директор, Спілка підприємців малих, середніх і приватизованих підприємств України
Олег ГЕТМАН	Економічна платформа
Вероніка МОВЧАН,	Директорка з наукової роботи ІЕД, керівниця Центру економічних досліджень

Додаток 2. Митні органи країн-членів ЄС

Країна	Назва митного органу	Чи в окремому органі від податкової служби?
Австрія	Zollamt / Customs Authority Austria	Так
Бельгія	Administration des douanes et accises / Customs and Excises	Так
Болгарія	Агенция Митници / National Customs Agency	Так
Хорватія	Carinska uprava / Customs Administration	Так
Кіпр	Τμήμα Τελωνείων και Φόρων Κατανάλωσης / Customs and Excise Department	Так
Чехія	Celní správa České republiky / The Customs Administration of the Czech Republic	Так
Данія	Toldstyrelsen / The Danish Customs Agency	Так
Естонія	Maksu- ja Tolliamet / The Tax and Customs Board	Ні
Фінляндія	Tulli / Finnish Customs	Так
Франція	Direction générale des douanes et droits indirects / Directorate-General of Customs and Indirect Taxes	Так
Німеччина	Zollverwaltung des Bundes / Federal Customs Service	Так
Греція	Customs Service under Independent Authority for Public Revenue	Ні

Угорщина	Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV) / National Tax and Customs Administration	Hi
Ірландія	An Roinn Airgeadais - Customs Division (Revenue) / Irish Tax and Customs	Hi
Італія	Agenzia delle Dogane e dei Monopoli (ADM)	Так
Латвія	Valsts ieņēmumu dienests (VID) / State Revenue Service	Hi
Литва	Muitinės departamentas prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (MD) / CUSTOMS OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA	Так
Люксембург	Administration des douanes et accises (ADA) / Customs and Excise Agency	Так
Мальта	Customs Department	Так
Нідерланди	Belastingdienst/Douane / Tax and Customs Administration	Hi
Польща	Służba Celno-Skarbowa / Tax and Customs Service	Hi
Португалія	Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) / Portuguese Tax and Customs Authority	Hi
Румунія	Autoritatea Națională a Vănilor (ANV)	Так
Словаччина	Finančná správa Slovenskej republiky / Financial Administration of the Slovak Republic	Hi
Словенія	Finančna uprava Republike Slovenije (FURS) / Financial administration	Hi
Іспанія	Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) / Spanish Tax Agency	Hi
Швеція	Tullverket / Swedish Customs	Так