

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**до проекту Постанови Верховної Ради України «Про вдосконалення**  
**діяльності органів Державної фіскальної служби України»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття проекту**

28 лютого 2014 року Верховна Рада України прийняла Постанову «Про вдосконалення діяльності органів доходів і зборів», п.1 якої були надані рекомендації Кабінету Міністрів України при реформуванні системи центральних органів виконавчої влади здійснити комплекс заходів, спрямованих на ліквідацію Міністерства доходів і зборів України та утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної політики.

Водночас Кабінет Міністрів України прийняв постанову від 1 березня 2014 р. № 67 «Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів», якою передбачалось відновлення Державної митної та Державної податкової служб України.

Однак згідно постанови Кабінету Міністрів від 21 травня 2014 року № 160 «Про утворення Державної фіскальної служби» був припинений процес відновлення двох окремих служб та створено Державну фіскальну службу України.

При цьому слід мати на увазі, що:

1. В ході реалізації заходів, передбачених постановою КМУ від 21 травня 2014 року №160 так і не була виконана рекомендація Верховної Ради України щодо утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної політики.

2. Державна фіскальна служба – це "перевдягнений" Міндоходів та незважаючи на те, що деякі функції вдалось таки повернути в митний блок (боротьба з митними правопорушеннями, адміністрування митних платежів) всі негативні явища мають місце і сьогодні.

3. У ході проведення службового розслідування, призначеного Прем'єр-міністром України А. Яценюком, щодо діяльності керівництва Державної фіскальної служби, ряд народних депутатів, які були членами комісії по проведенню службового розслідування, під час підписання акту висловили особливу думку, щодо необхідності розділення Державної фіскальної служби на дві окремі служби, враховуючи негативні наслідки їх попереднього об'єднання.

4. Не враховується думка Громадської Ради при Державній фіскальній службі щодо відновлення чіткої управлінської вертикалі керування митною справою в Україні.

## **Стратегічна ціль:**

Забезпечення комплексної та повноцінної системи забезпечення митної безпеки України як невід'ємної складової національної безпеки держави шляхом відновлення повноцінної та повністю структурованої прозорої, логічної та зрозумілої та доступної для суспільства управлінської моделі організації та реалізації митної справи.

## **Ціль:**

Відновлення функціонування **управлінської моделі організації та реалізації митної справи**

## **Стан справ, проблеми**

Цілісна структура управління митною справою була зруйнована під час створення Міністерства доходів і зборів у 2012 році (фактично відбулося штучне організаційне та функціональне об'єднання двох державних інституцій).

З точки зору кадрового забезпечення митної складової наразі проблемними є питання структури та чисельності її підрозділів, мотивації праці, підвищення кваліфікації митників та їх ідентифікації на кордоні.

## **ДИНАМІКА РОЗВИТКУ СТРУКТУРИ ТА ЗМІНИ ЧИСЕЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ**

Найбільша кількість митниць була в 2007 році – 54.

У рамках адміністративної реформи Держмитслужбою України планомірно та послідовно було забезпечено приведення структури митних органів у відповідність до адміністративно-територіального поділу держави.

У результаті вказаних заходів станом на 01.01.2012 в кожній області України, Автономній республіці Крим, містах Києві та Севастополі діяло по одній митниці. У 2014 році кількість митниць змінилась за рахунок утворення Енергетичної митниці та припинення Кримської і Севастопольської митниць.

<b>Найменування/рік</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2015</b>
<b>Кількість митниць</b>	48	48	49	54	48	47	45	28	26

<b>Кількість митних постів*</b>	<b>139</b>	<b>137</b>	<b>152</b>	<b>158</b>	<b>154</b>	<b>151</b>	<b>145</b>	<b>125</b>	<b>189</b>
---------------------------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

\* - без створення окремої юридичної особи

Інформація щодо граничної чисельності митниць:

Найменування/рік	на 01.01.2005	на 01.01.2007	на 01.01.2012	на 01.01.2015
Кількість митниць	48	54	27	26
Штатна чисельність посадових осіб митниць	17958	17958	15095	11019
Штатна чисельність посадових осіб центрального апарату	391	391	316	---

Системний підхід до формування кадрового резерву, професійного відбору персоналу втрачений через відсутність позитивної динаміки у сфері підготовки та перепідготовки митників, безпідставне руйнування професійної підготовки, системи наставництва, ветеранських традицій та повноцінної профспівкової діяльності на базі вузької спеціалізації з огляду на специфіку функцій митного контролю та оформлення.

Кількість митників, які здійснюють митні формальності (6 978 одиниць), практично дорівнює кількості податківців, які виконують адміністративно-господарські функції (6 927 одиниць).

Практично критична ситуація склалася в пунктах пропуску через державний кордон України. У деяких пунктах пропуску не вистачає особового складу, який має виконувати процедури пропуску на смугах руху.

Для порівняння наводимо наступні цифри:

<i>Ділянка кордону</i>	<i>Кількість о/с митних підрозділів України</i>	<i>Кількість о/с митних підрозділів суміжної держави</i>	<i>Кількість о/с підрозділів органів прикордонного контролю України</i>
<i>Українсько-польська</i>	<i>744</i>	<i>968</i>	<i>650</i>
<i>Українсько-словацька</i>	<i>186</i>	<i>295</i>	<i>291</i>
<i>Українсько-угорська</i>	<i>258</i>	<i>290</i>	<i>540</i>
<i>Українсько-</i>	<i>171</i>	<i>211</i>	<i>331</i>

<i>румунська</i>			
<i>Українсько-молдовська</i>	638	439+318 (з урахуванням ВЕЗ)	725
<i>Українсько-російська</i>	1044	1932	2513
<i>Українсько-білоруська</i>	388	554	713
<b>ВСЬОГО</b>	<b>3 429</b>	<b>4 689</b>	<b>5 763</b>

За проведеними розрахунками, з урахуванням навантажень, **митна система потребує збільшення чисельності як мінімум на 4 485 одиниць для забезпечення виконання митниць на кордоні.**

Зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію Україна-ЄС у митній сфері зумовили значне збільшення навантаження, в першу чергу, на структурні підрозділи ДФС митного спрямування.

В рамках євроінтеграційного курсу, а також відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС необхідними є також розробка та прийняття нормативно-правових актів, зокрема щодо приєднання до спільної транзитної системи, введення інституту уповноваженого економічного оператора, підписання Угоди про відкрите небо з ЄС (приведе до збільшення пасажиропотоку), щодо впровадження експерименту eTIR за участю України, Туреччини, Грузії; впровадження МДП-ЕПД при внутрішньому транзиті та експорті; вдосконалення системи гарантування тощо.

Станом на 01.05.2015 у рамках договорів про пункти пропуску планується відкриття нових пунктів пропуску на ділянках українсько-польського (1), українсько-румунського (4) та українсько-молдовського (2) державного кордону.

### ОПЛАТА ПРАЦІ ТА ЗАОХОЧЕННЯ

Ключовим недоліком у здійсненні митної справи є свідоме та фактично системне руйнування мотиваційних та ідентифікаційних ознак митників, що здійснюють функції контролю та оформлення в пунктах пропуску (відсутність премій за значні затримання, застаріла форма із невідповідними ідентифікаційними знаками).

З утворенням Міністерства доходів і зборів України умови оплати праці митників було суттєво погіршено, в середньому заробітна плата на митниці зменшилась майже в 2 рази. Результатом таких змін стало зменшення або й скасування окремих надбавок на фоні збільшення середнього розміру посадових окладів на митницях на 100 грн., а саме:

- скасовано щомісячну надбавку за особливі умови служби в митних органах, середній розмір якої становив до 70 %;

- зменшено середній розмір надбавок за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи з 80 % до 50 %;
- знижено середній відсоток премії зі 100 % до 10 %.

На момент об'єднання податкової та митної служб інспектор, працюючий на кордоні, отримував заробітну плату у середньому розмірі 4 100 грн. **Наразі інспектор митниці отримує 2 200 грн.**

Іншою базовою проблемою є відсутність на сьогоднішній день в Державній фіскальній службі України та її територіальних органах як механізму заохочення посадових осіб служби за сумлінне виконання обов'язків, так і механізму присвоєння спеціальних звань. До цього часу відсутнє положення про спеціальні звання посадових осіб ДФС, порядок їх присвоєння.

**Відсутність вищевказаних інструментів стимулювання працівників створює передумови для неякісного виконання ними службових обов'язків.**

### ІДЕНТИФІКАЦІЯ МИТНИКА НА КОРДОНІ

Не зважаючи на те, що одними з перших посадових осіб, які представляють Україну при перетині державного кордону є митники, **стан забезпечення форменим одягом також є незадовільним.**

Відповідно до статті 552 Митного кодексу України такі працівники мають формений одяг з відповідними знаками розрізнення, який видається безоплатно. Його зразки та строки експлуатації затверджено постановою КМУ від 12.02.2014 № 61. Проте, за весь період функціонування як Міндоходів, так і ДФС, **формений одяг митників не приведено у відповідність до цієї постанови та жодного разу не закуплено.**

По цей час митники **виконують обов'язки у форменому одязі Держмитслужби України**, зразки якого затверджені постановою КМУ від 31 травня 2012 № 515, що втратила чинність. Цей формений одяг зношений стовідсотково, оскільки остання його закупівля, і то часткова, здійснювалась у 2012 році Держмитслужбою України.

**Така ситуація є фактором втрати ідентифікації митника на кордоні України.**

### ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ

За різними напрямками діяльності, у **2012** році підвищили кваліфікацію **7001** посадових осіб митних органів, у тому числі 1123 осіб підвищили свій професійний рівень на міжнародних навчальних заходах (в Україні – 1014 осіб, за кордоном – 109 осіб) у рамках взаємодії з міжнародними організаціями та за рахунок міжнародної технічної допомоги.

У **2013** році організовано підвищення кваліфікації **2862** посадові особи митниць (409 осіб підвищили свій професійний рівень на міжнародних навчальних заходах (з них: в Україні – 283 особи, за кордоном – 126 осіб).

У **2014** році – **лише 1924** працівників митниці підвищили свою кваліфікацію.

### **Висновок:**

Реорганізація ДФС, запит на яку сформульований і Урядом, і суспільством, має бути використана для побудови ефективної, економічної та гнучкої системи управління. В частині здійснення митної справи це означає відбудову чіткої єдиної вертикалі управління від керівництва ДФС до регіонального рівня. **Наявні людські та інституціональні ресурси мають бути перерозподілені таким чином, щоб максимально ефективно забезпечити вирішення тих завдань, які стоять на порядку денному держави у сфері митної справи.** Інструменти оптимізації та децентралізації мають бути застосовані для побудови ефективної вертикалі здійснення митної справи.

### **Задачі, шляхи вирішення:**

**Статус, умови матеріального забезпечення та соціального захисту державних службовців необхідно привести у відповідність до рівня покладеної на них відповідальності.**

Для побудови тривалих планів та мотивування службового росту працівників система оплати праці має бути максимально прогнозованою, розмір заробітної плати мати тенденцію до збільшення під час проходження служби, а не навпаки. Наразі постає питання повернення його хоча б до рівня 2012 року.

Так, не зважаючи на поточні фінансові труднощі, **митникам потрібна фіксована заробітна плата в розмірі, який буде адекватний рівню прийняття рішень** (з урахуванням обсягу повноважень за посадою, ділянки та режиму роботи). Прогнозованість базового рівня заробітної плати має бути забезпечена за рахунок підвищення ролі посадового окладу у її формуванні. Зазначений підхід має бути реалізовано, в тому числі, на виконання Указів Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011 - 2015 роки» та від 20 лютого 2006 року № 140/2006 «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні».

Підсумовуючи, хотілось би наголосити на тому, що **митні органи потребують не скорочення, а навпаки – збільшення штатної чисельності,** відбудови функціонування управлінської вертикалі здійснення митної справи, вирішення питань статусу, соціального та матеріального забезпечення, що у результаті позитивно вплине як на надходження в

бюджет коштів, так і на боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, і в кінцевому підсумку на створення позитивного іміджу України у світі.

Така можливість існує за рахунок перерозподілу штатної чисельності ДФС. Крім того це не потребуватиме додаткових витрат бюджету.

**Ціль:** Відновлення функціонування **митного пост-аудит контролю** як однієї із основних форм митного контролю

**Стан справ, проблеми:**

В ході функціонального об'єднання митних та податкових служб в 2013 році керівництво Міндоходів пішло шляхом елементарної конвергенції (формування комплексу схожих ознак у неспоріднених груп).

Тобто, за об'єднавчі критерії були взяті лише зовнішні ознаки, без урахування змістового наповнення та специфіки.

Зокрема, були **об'єднані підрозділи аудиту, незважаючи на те, що митний аудит є формою митного контролю, який є комплексним і цілісним поняттям.**

Світові тенденції щодо спрощення митних процедур під час здійснення митного оформлення товарів, зокрема шляхом скорочення часу митного оформлення та обсягів контрольних заходів, не дають можливості здійснювати повний комплекс заходів для упередження втрат бюджету шляхом здійснення тотального митного контролю під час ввезення товарів. Такі вимоги сьогодення передбачають існування ефективного механізму пост-митного контролю, який повинен створити баланс між зростаючим обсягом спрощень митних процедур та контролем з боку державних органів.

Однією із основних проблем функціонування ДФС є недосягнення найбільш очікуваного результату від об'єднання митної та податкової служб - запровадження на всьому ланцюгу постачання від імпортера до кінцевого споживача контролю за базою оподаткування, в тому числі ПДВ, та, відповідно, податком на прибуток.

Оскільки так і не був організований контроль за базою оподаткування на всьому ланцюгу постачання від імпортера до кінцевого споживача для імпортерів залишилось привабливим використання схем заниження митної вартості та декларування недостовірних відомостей, на кшталт кількісних та якісних характеристик товарів, що безпосередньо впливають на їх вартість, при ввезенні товарів на митну територію України.

Підприємства досі не позбавлені можливості, використовуючи ланцюг посередників, без сплати належних податків реалізовувати товар кінцевому споживачу за вартістю, яка може в десятки разів перевищувати митну вартість, зазначену при ввезенні в Україну цього товару. Не втратили актуальності і схеми перепродажу товарів з використанням підприємств ризикової категорії так званих «транзитерів», «податкових ям», а також осіб, які використовують спрощену систему оподаткування.

Разом з тим, об'єднання таких відмінних за суттю підрозділів податкового та митного аудиту, передання податковим органам (Головним управлінням Міндоходів в областях) повноважень на здійснення митного пост-аудиту дуже негативно позначилось на його ефективності. Адже при митному пост-аудиті 90% питань, що перевіряються, відносяться до



виключної компетенції митниць, потребують відповідних фахових знань і досвіду роботи у напрямку митної справи та не пов'язані зі сплатою податків.

При цьому чітко відстежується динаміка зменшення кількісних та якісних показників роботи щодо здійснення митного аудиту як форми митного контролю, його безпідставна трансформація в сферу контрольно-перевірочної роботи податкових органів, що фактично нівелювало його ефективність, спровокувало обмеження щодо його здійснення у зв'язку із невірною кваліфікацією та розумінням процесу митного пост-аудиту, відтік кваліфікованих кадрів, демотивація.

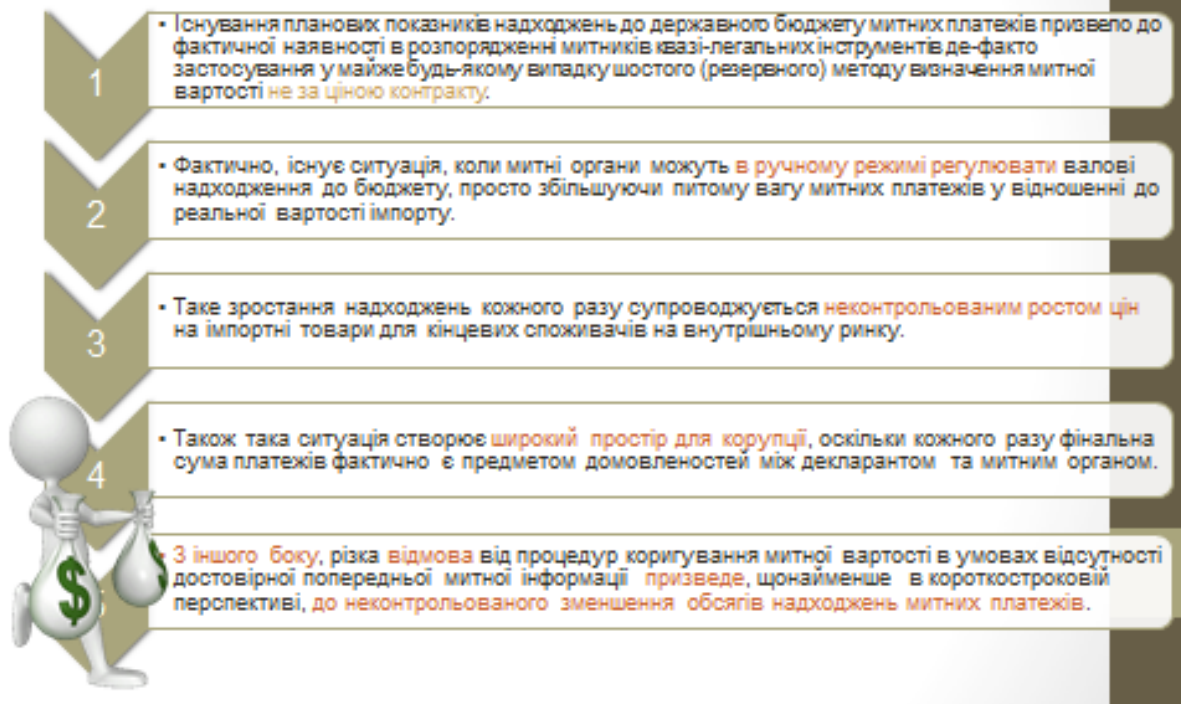
Довідково:

	<b>2012</b>	<b>I кв. 2013</b>	<b>II кв. 2013</b>	<b>2 півріччя 2013</b>	<b>2014</b>
Кількість проведених документальних перевірок	1261	368	0	190	409
Сума податкового зобов'язання, визначеного за результатами перевірки (згідно акту перевірки), млн. грн.	602,9	40,8	0	44,5	84,8
Сплачено до бюджету, млн. грн.	101,3	8,1	0	4,3	44,7

Процес функціонування управлінської вертикалі здійснення митної справи на протязі останніх років виявив ряд основних (базових) проблем, однією із яких є те, що надходження митних платежів до бюджету розглядаються державою як ключовий показник ефективності митниці.

### Базова проблема 1.

## Надходження митних платежів до бюджету розглядаються державою як ключовий показник ефективності Митниці



- Існування планових показників надходжень до державного бюджету митних платежів призвело до фактичної наявності в розпорядженні митників квазі-легальних інструментів де-факто застосування у майже будь-якому випадку шостого (резервного) методу визначення митної вартості не за ціною контракту.

- Також така ситуація створює широкий простір для корупції, оскільки кожного разу фінальна сума платежів фактично є предметом домовленостей між декларантом та митним органом.

- З іншого боку, різка відмова від процедур коригування митної вартості в умовах відсутності достовірної попередньої митної інформації призведе, щонайменше в короткостроковій перспективі, до неконтрольованого зменшення обсягів надходжень митних платежів.

Можливими шляхами вирішення даної базової проблеми є прискорене створення умов для отримання Україною попередньої митної інформації від країн – членів ЄС.

### Висновок:

Для відновлення одного з основних принципів здійснення державної митної справи – принципу виключної компетенції, та реалізації завдань по вирішенню визначених проблемних питань необхідно **передбачити в**

структурі підрозділів ДФС митного спрямування наявність функцій та повноважень, зокрема, із здійснення митного пост-аудиту, тобто відновлення функціонування повноцінного з точки зору організаційно - кадрового забезпечення та ефективного застосування митного пост-аудит контролю як однієї із основних форм митного контролю, використання якого є переважним та домінуючим в діяльності митних органів країн Європейського Союзу.

### Задачі, шляхи вирішення:



Прискорене створення умов для отримання Україною попередньої митної інформації від країн – членів ЄС, забезпечення отримання митними органами якісної і вчасної попередньої інформації від морських ліній, поступовий перехід до адміністрування митних платежів за результатами пост-аудиту.

**Ціль:** Підвищення ефективності та результативності **протидії суспільно небезпечній контрабанді**, а саме наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів, зброї та боєприпасів, отруйних, сильнодіючих та вибухових речовин; організація та координація заходів по запобіганню та виявленню митних правопорушень та шахрайства; налагодження дієвої взаємодії з цих питань з міжнародними організаціями та митними органами іноземних держав.

**Стан справ, проблеми:**

Після створення Міністерства доходів і зборів України відбулося зниження кількісних і вартісних показників правоохоронної діяльності по виявленню контрабанди та порушень митних правил.

Так, за 2013 рік кількість виявлених правопорушень зменшилась на 0,5%, а вартість предметів правопорушення – майже **у 3 рази** (заведено 23 299 справ на суму 796 млн. грн.).



Так само, зменшилась загальна вартість реально вилучених предметів **на 50% або на 364 млн. грн.**, у тому числі вартість вилучених промислових товарів зменшилась **на 258 млн. грн.**, продовольчих товарів –

на 15 млн. грн., валюти – на 27 млн. грн., транспортних засобів – на 129 млн. грн.

Кінцевим результатом роботи з виявлення митних правопорушень є притягнення винної особи до відповідальності.

Водночас, результати розгляду справ про порушення митних правил судами у 2013 році засвідчили, що стягнень у вигляді штрафу та конфіскації товарів накладено майже у 4 рази менше - на суму 329 млн. грн.

*Інформація про розгляд справ про порушення митних правил судами за 2012-2014 роки*



Вказана тенденція тривала і у 2014 році, коли відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21.03.2014 № 160 Міндоходів реорганізовано в Державну фіскальну службу України.

Так, у 2014 році митницями складено 15 108 протоколів про порушення митних правил на суму 704 млн. грн., що на **35% менше по кількості та на 11% - по вартості предметів правопорушення**, ніж у 2013 році.

Судами у 2014 році накладено стягнень у вигляді штрафу та конфіскації на суму 322 млн. грн., що на 6 млн. грн. або на 2% менше, ніж у 2013 році.

**Основним чинником низьких показників правоохоронної діяльності митниць у 2014 році є те, що з жовтня 2013 року по вересень 2014 року функція протидії митним правопорушенням була покладена на підрозділи податкової міліції.**

Водночас, після створення відповідного профільного Департаменту та повернення митним органам функції протидії митним правопорушенням **спостерігається відповідна позитивна динаміка.**

Так, з початку **2015 року** митниціями складено 5 737 протоколів про порушення митних правил на суму 445 млн. грн., що на **10 % більше по кількості і на 72 % по вартості ніж за аналогічний період минулого року** (4 місяці 2014 року - 5 196 справ, на загальну суму - 259,1 млн. грн.).

Із них 2 837 справ з реально вилученими предметами правопорушення на суму 204,0 млн. грн., що **по вартості на 50 % більше** ніж у минулому році (4 місяці 2014 року - 2 828 справ з реально вилученими предметами правопорушення на суму 135,8 млн. грн.).

Митниціями ДФС розглянуто 1 981 справа про порушення митних правил, що **на 21 % більше** ніж за аналогічний період минулого року (4 місяці 2014 року - 1 628 справ). За результатами розгляду справ митниціями накладено штрафів на суму 34 млн. грн., що **51 % більше** ніж за аналогічний період минулого року (4 місяці 2014 року - 22,5 млн. грн.).

Значиму роль у виявленні митних правопорушень відіграла міжнародна взаємодія у ході якої Департамент аналізу ризиків та протидії митним правопорушенням взаємодіє з **65** митними адміністраціями держав-членів Всесвітньої митної організації.

Частка справ, заведених за результатами інформації митних органів іноземних держав, складає близько **4,3** від загальної кількості справ заведених митниціями з початку 2015 року та **36%** від загальної вартості предметів правопорушень.

За 4 місяці 2015 року за матеріалами, отриманими у ході взаємодії з митними органами іноземних держав, виявлено незаконне ввезення товарів на суму 168 млн. грн. що більш як на **88 %** більше у порівнянні з аналогічним періодом 2014 року.

Підвищення результативності міжнародної взаємодії є наслідком професійного підходу у виявленні сумнівних та ризикових зовнішньоекономічних операцій.

З кінця 2013 року аналогічна ситуація зниження показників правоохоронної діяльності спостерігається у напрямку боротьби з контрабандою наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів.

**Виявлено митницями наркотичних засобів обсяг яких заборонено і обмежено у вагових показниках, кг за 2012–2015 роки**



Так протягом **2012** року митними органами виявлено **2 172** факти незаконного переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів. За вказаними фактами порушено **121** кримінальну справу.

З незаконного обігу вилучено **6,88 кг героїну, 103,92 кг кокаїну** тощо.

Крім того, митними органами затримано велику кількість таблеток, капсул різноманітних психотропних речовин, а також хімічних сполук, які належать до прекурсорів.

Митницями Міндоходів за **2013** рік виявлено **2 281** випадок незаконного переміщення наркотичних засобів, психотропних речовин та прекурсорів через митний кордон України, у результаті чого, відповідно до результатів експрес-тестів та лабораторних експертиз, проведених до передання матеріалів слідчим підрозділам правоохоронних органів, вилучено речовин, за ознаками схожих на **героїн – 1,270 кг, кокаїн – 6,494 кг** тощо.

Протягом **2014** року митницями ДФС виявлено **1092** випадки переміщення через митний кордон України наркотичних засобів, психотропних речовин їх аналогів або прекурсорів з порушенням митного законодавства.

Відповідно до висновків лабораторних експертиз, безпосередньо митницями ДФС вилучено **героїну – 1,3 кг, кокаїну – 0,7 кг**.

Слід зазначити, що організаційно та функціонально у структурі Державної митної служби України, як на регіональному рівні так і на рівні

центрального апарату, **постійно функціонували окремі підрозділи, які забезпечували спрямування та координацію діяльності митниць та її підрозділів на напрямі боротьби з незаконним переміщенням наркотиків та зброї.** Враховуючи суспільно-небезпечний аспект незаконного (контрабандного) обігу наркотиків та зброї, безпековий напрямок роботи був і є самими пріоритетним у роботі світових митних адміністрацій, в тому числі і України.

Разом з тим, після реорганізації Державної митної служби в Міністерство доходів та зборів України (Державну фіскальну службу) **підрозділ по боротьбі з незаконним переміщенням наркотиків та зброї на центральному рівні був ліквідований взагалі.** Це унеможливило здійснення координуючої ролі за цим напрямком роботи, а також, практично, було втрачено контактні зв'язки та з компетентними міжнародними організаціями та правоохоронними органами центральної виконавчої влади (СБУ, МВД).

Так, на даний час, практично, не здійснюється співпраця з Центрально-азійським регіональним інформаційно-координаційним центром по боротьбі з незаконним обігом наркотиків (ЦАРІКЦ) – авторитетним об'єднанням компетентних органів Казахстану, Киргизстану, Таджикистану, Туркменістану, Узбекистану та Російської Федерації, підтриманих Інтерполом та Європолом, правоохоронними й контролюючими органами Австрії, Італії, Канади, Китаю, Німеччини, Пакистану, Румунії, США, Фінляндії, Франції.

Набуття Україною статусу спостерігача у ЦАРІКЦ було ініційовано саме Держмитслужбою України перед Службою безпеки України та Міністерством закордонних справ України ще наприкінці 2011 року. Відповідне рішення було прийняте 27.09.12 на черговому засіданні Ради національних координаторів ЦАРІКЦ, яке відбулось у м. Бішкек (Киргизстан).

Ця подія дозволила спростити взаємодію та взаємний обмін інформацією з ключовими партнерами у Центрально-азійському регіоні, який є джерелом найбільшої наркозагрози на континенті (через територію України проходять «Шовковий шлях», південна гілка «Північного шляху», а також північна гілка «Балканського шляху», якими опіати афганського виробництва переміщуються до Європи), а також ефективно координувати зусилля по лінії боротьби з міжнародним наркотрафіком, здійснювати обмін попереджувальною інформацією та проводити аналітично-пошукові заходи спільно з компетентними органами іноземних держав.

До 2013 року активно проводилась цілеспрямована робота по підвищенню ефективності міжнародної взаємодії в сфері протидії митним правопорушенням.

Щорічно розроблялись та підписувалися плани спільних дій по боротьбі з митними правопорушеннями з сусідніми державами Республікою



Білорусь, Республікою Молдова та Російською Федерацією (підписувались з 2008 року) та протоколи щодо взаємодії у сфері боротьби з митними правопорушеннями.

Так, у 2012 році Держмитслужбою з ФТС Росії були підписані 3 протоколи щодо взаємодії у сфері протидії митним правопорушенням на каналах авіаційних перевезень, при переміщенні транзитних вантажів та щодо обміну інформацією про виявлені на кордоні правопорушення. Аналогічний протокол щодо взаємодії у сфері протидії митним правопорушенням на каналах авіаційних перевезень був підписаний на початку 2013 року і з Державним митним комітетом Республіки Білорусь.

Щорічно митниці залучались до участі у міжнародних спецопераціях та контрольних заходах, тісно співпрацювали з робочими групами Європейського бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF).

Так, Держмитслужбою у 2012 році було проведено 9 спеціальних митних операцій, 6 з яких були міжнародні і проводились у тісній взаємодії з митними органами держав-членів ЄС та СНД, окремі спецоперації були проведені з митними органами Республіки Польща, Румунії, Республіки Молдова, Республіки Білорусь та Росії.

### **Висновок:**

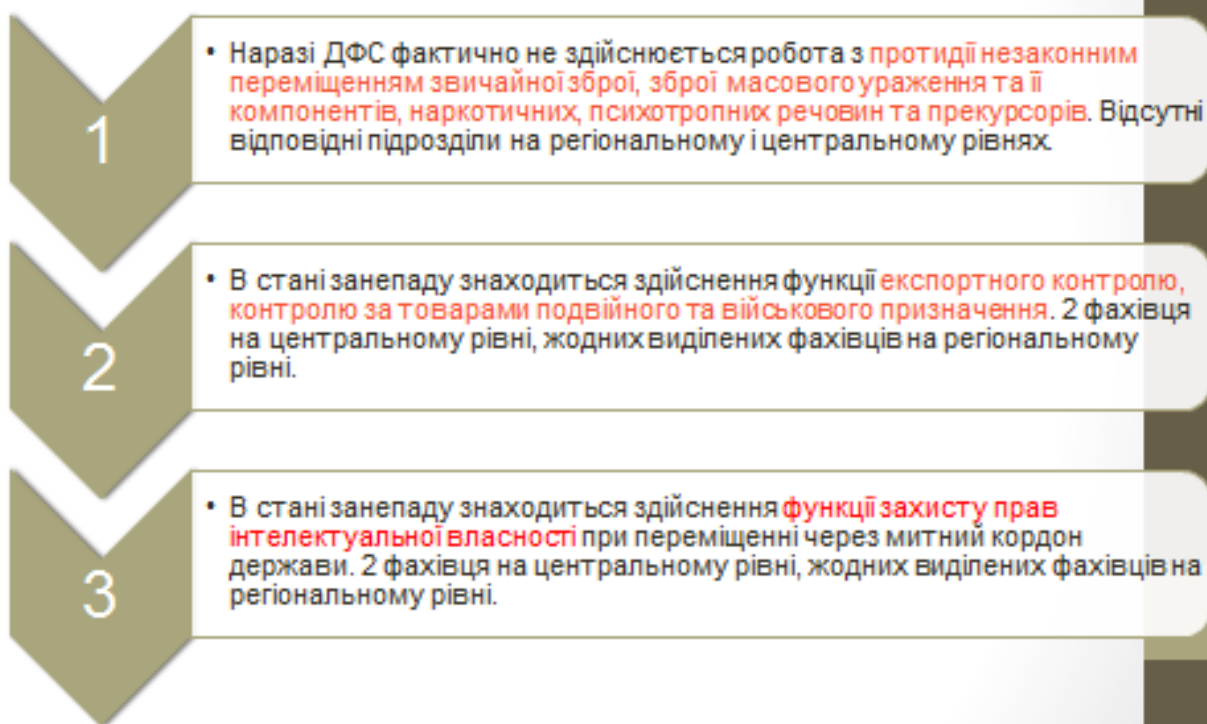
**Боротьба з контрабандою та порушеннями митних правил не отримала нового імпульсу**, на який можна було очікувати від вливання до відомства із правоохоронними повноваженнями та спецпідрозділом (*податкової міліції*).

Обмеження повноважень та функцій підрозділів по боротьбі з контрабандою та порушенням митних правил **призвело до неможливості ініціативного, самостійного і комплексного виконання значної частини ключових завдань.**

Значне зниження кількісного та якісного рівня боротьби з митними правопорушеннями, відсутність резонансних затримань класичної контрабанди, відтік та дискваліфікація кваліфікованих співробітників.

## Базова проблема 2.

### Неналежний рівень уваги до «безпекового» напрямку роботи митних органів



**Фактично не здійснюється робота з протидії незаконним переміщенням звичайної зброї, у т.ч. зброї масового ураження та її компонентів, наркотичних, психотропних речовин та прекурсорів. Відсутні відповідні підрозділи на регіональному і центральному рівнях.**

#### **Задачі, шляхи вирішення:**

Для відновлення одного з основних принципів здійснення державної митної справи – принципу виключної компетенції, та реалізації завдань по вирішенню визначених проблемних питань необхідно **передбачити в структурі підрозділів митного спрямування наявність функцій та повноважень, зокрема, з протидії контрабанді та порушенням митних правил.**

Збільшення штатної чисельності митниць, посадові особи яких будуть забезпечувати виконання завдання із запобігання та протидії контрабанді, боротьби з порушеннями митних правил.

**Завдання 2.1.**

Створення комплексної системи протидії незаконним переміщенням зброї, її компонентів, наркотиків і прекурсорів



Створення комплексної системи протидії незаконним переміщенням зброї, її компонентів, наркотиків і прекурсорів.

### Ціль:

Функціонування ефективного комплексу підтримки здійснення державної митної справи інструментами міжнародного співробітництва.

### Стан справ, проблеми:

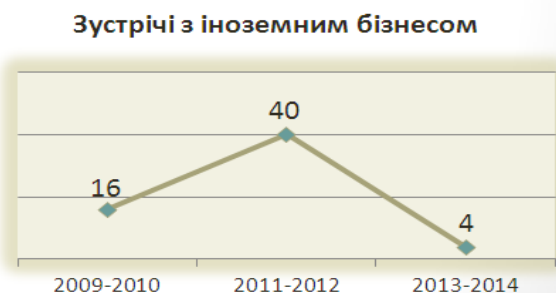
Після поглинання митної служби податковою службою, яке відбулось зі створенням Міністерства доходів і зборів України, розвиток міжнародного співробітництва в митній сфері відчутно сповільнився.

Так, зокрема, контакти з іноземними митними органами поступово стали здебільшого формальними і «паперовими»; заходи міжнародного характеру обмежились практично повністю такими, що фінансуються іноземними партнерами (та, відповідно, ними ж і ініціюються).

Такий стан речей пов'язаний, в першу чергу, з акцентуванням як Міндоходів, так і ДФС виключно на фіскальній складовій діяльності і поступовим знищенням ключових митних функцій, таких як боротьба з контрабандою наркотиків та зброї, захист прав інтелектуальної власності, експортний контроль та інші. В той же час, світовою спільнотою митна справа розглядається в першу чергу саме як забезпечення безпеки ланцюгу постачання товарів і сприяння зовнішній торгівлі, а не джерело наповнення бюджетів.

Фіскальна складова діяльності українських митних органів не становить значущого інтересу для іноземних партнерів.

### *Міжнародне митне співробітництво (2009-2014 роки)*

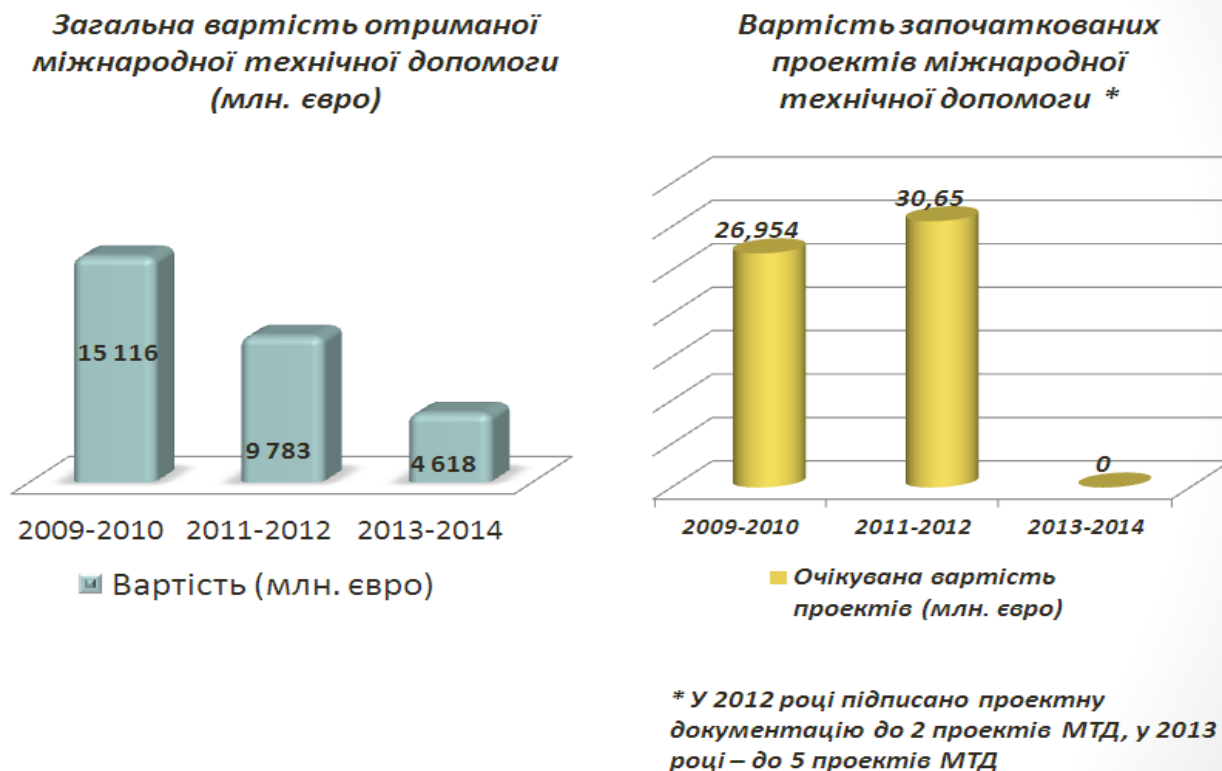


Крім того, іноземні партнери остаточно втратили довіру до декларацій очільників Міндоходів/ДФС і пов'язують розвиток співробітництва виключно з реальними діями щодо реформування і розвитку митної справи.

За оцінками міжнародних партнерів реальні реформи в митній справі відсутні.

Відсутність реформ та проектів розвитку найбільш негативно вплинули на залучення зовнішньої допомоги.

### *Результати залучення міжнародної технічної допомоги*



Також на результатах за даним напрямом роботи негативно відобразилось руйнування в системі митних органів України нефіскальної складової діяльності: боротьби з контрабандою, експортного контролю, захисту прав інтелектуальної власності тощо.

В той же час, митна справа є одним з ключових компонентів євроінтеграційних проектів, які керівництвом держави визначені головними пріоритетами реформування і розвитку країни.

Наразі, ані повноваження і структура «митної складової» апарату ДФС, ані, тим більше, повноваження і структура митних органів не відповідають завданням, які поставлені зобов'язаннями України в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та Угодою про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Не відповідає складності пов'язаних з євроінтеграцією завдань і висока плинність кадрів в сфері як міжнародного митного співробітництва, так і митної справи в цілому, зумовлена постійними реорганізаціями та низьким рівнем оплати праці.

Кричущим є те, що на таку невідповідність партнери з європейських інститутів вже вказують, користуючись офіційними каналами.

Не сприяє розвитку міжнародного співробітництва і практична **відсутність фінансування** цієї діяльності.

Так, наприклад, ще в 2009 році Україна отримала статус спостерігача в робочих групах з адміністрування європейських конвенціях про спільну транзитну процедуру. Надання Україні членства в цих конвенціях, яке є одним із завдань в рамках імплементації УА-ЄС, призведе до отримання попередньої митної інформації від країн ЄС, що в свою чергу, фактично унеможливить як митне шахрайство, так і корупцію в рамках адміністрування третини зовнішньої торгівлі України. Статус спостерігача в робочих групах мав би сприяти налагодженню робочих контактів і скорішому приєднанню до конвенцій, втім, на засідання робочих груп зазвичай ходять фахівці Представництва України при ЄС, тому що кошти на відрядження з Києва відсутні. Ще одним прикладом є ризик призупинення членства України у Всесвітній митній організації з огляду на несплату членських внесків у 2015 році.

### **РИЗИКИ:**

Здійснення митної справи за імперативом наповнення бюджету без виконання функцій митної безпеки призведе і вже призводить до, з одного боку, все більшого корупційного тиску на імпортерів, а з іншого, до випереджаючих темпів зростання цін на імпортні товари. У свою чергу це призводить до швидкого скорочення обсягів як імпорту, так і зовнішньої торгівлі в цілому, а далі, скорочення обсягів іноземних інвестицій і падіння ВВП. Існуюча модель здійснення митної справи так чи інакше буде змінена найближчим часом або в рамках узгодженого реформування, або внаслідок руйнування системи зовнішньої торгівлі.

**Коли постане запит на реальне, а не декларативне («фасадне») реформування митної справи, виявиться, що таке реформування в умовах існуючої глибини євроінтеграційних процесів неможливе без усталеного і професійного міжнародного співробітництва.**

Основний ризик пов'язаний з тим, що налагодження тих чи інших міжнародних зв'язків є процесом, по-перше, тривалим за часом та, по-друге, таким, що вимагає певних професійних знань та навичок.

### **Задачі, шляхи вирішення:**

Забезпечити **відповідність повноважень, структури, фінансування та представницького рівня** підрозділу, відповідального за міжнародне співробітництво, функціям, які він має виконувати.

Створення організаційних умов для застосування територіальними митними органами, як окремими юридичними особами, своїх повноважень з метою підтримання оперативного зв'язку між митними органами України та

митними органами суміжних іноземних держав відповідно до міжнародних договорів.

Створення інституту митних представників (аташе) в країнах-сусідах та ключових торгівельних партнерах.

Впровадження системи оцінки діяльності міжнародного підрозділу у відповідності до визначених, зрозумілих ключових показників ефективності.

Усунення внутрішніх бюрократичних перешкод для здійснення міжнародної діяльності та дублювання повноважень між структурними підрозділами всередині ДФС.

**Довідково:**

Як свідчить статистика міжнародної діяльності у митній сфері та практика проведення заходів, 2009-2012 рр. – це період активізації міжнародної діяльності, 2013 р. – «обвал», різке гальмування міжнародної активності, який відбувся внаслідок реорганізаційних процесів, відсутності належного фінансування, та відведення в Міндоходів та ДФС митної діяльності на другий план.

**Так, суттєво зменшилась кількість:**

**двосторонніх зустрічей за участю керівництва Міндоходів, ДФС;**

<b>2009-2010 рр.</b>	<b>2011-2012 рр.</b>	<b>2013-2014 рр.</b>
Кількість проведених двосторонніх зустрічей за участю керівництва Держмитслужби, Міндоходів, ДФС		
<b>28</b> (Словаччина, Румунія, Польща, Угорщина, Білорусь, Молдова, Росія, В'єтнам, Вірменія, Китай, Сербія, Чехія, Чорногорія)	<b>34</b> (Польща, Угорщина, Румунія, Білорусь, Молдова, Росія, США, Грузія, Азербайджан, Вірменія, Туреччина, Велика Британія, Словенія, Литва, Фінляндія, Казахстан, Киргизстан)	<b>11</b> (Польща, Молдова, Білорусь, Росія, Казахстан, Боснія і Герцеговина, Литва, Фінляндія)

**укладених міжнародних договорів міждержавного, міжурядового та міжвідомчого характеру;**

<b>2009-2010 рр.</b>	<b>2011-2012 рр.</b>	<b>2013-2014 рр.</b>
Кількість укладених міжнародних договорів міждержавного, міжурядового та міжвідомчого характеру		
<b>17</b> (Грузія, В'єтнам, Вірменія, Китай, РФ, Чорногорія, Сербія, Білорусь, Молдова, Словаччина, Чехія, ВМО)	<b>12</b> (СНД, РФ, Аргентина, Румунія, Білорусь, Молдова, Узбекистан, Кіотська конвенція ВМО)	<b>4</b> (Білорусь, Польща, OLAF)

**укладених міжнародних документів декларативного характеру  
(декларації, спільні заяви, меморандуми тощо);**

**Кількість укладених міжнародних документів декларативного характеру  
(декларації, спільні заяви, меморандуми тощо)**

*Співробітництво з міжнародними організаціями у митній сфері*

 <p>WORLD CUSTOMS ORGANIZATION ORGANISATION MONDIALE DES DOUANES</p>	<p><b>ВМО 2009-2013</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- членство України у Фінансовому комітеті ВМО (2010-2013 рр.);</li> <li>- участь у щорічних сесіях Ради ВМО – червень;</li> <li>- участь у роботі Комітету з Гармонізованої системи опису та кодування товарів;</li> <li>- участь у щорічних Конференціях європейського регіону ВМО – березень.</li> </ul> <p><u>2013-2014 рр.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- участь у щорічних сесіях Ради ВМО – червень;</li> <li>- участь у щорічних Конференціях європейського регіону ВМО – березень 2013 р. (в 2014 р. участь не брали).</li> </ul> <p><b>Проблема!</b> Відсутність фінансування на членські внески 2014/2015 роки (втрата права голосу, отримання експертної і технічної допомоги) на участь робочих органів ВМО.</p>	 <p><b>СНД</b></p> <p><u>2009-2013</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- засідання Ради керівників митних служб держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (РКМС СНД) (червень 2010 року, м.Ялта) - рішення про місце проведення було прийнято у 2009 р.;</li> <li>- засідання на рівні керівництва у РКМС СНД – щопівроку;</li> <li>- засідання Комітету глав правоохоронних підрозділів (КГПП) РКМС СНД - двічі на рік (2009-2011 – 6 засідань за участю керівництва, 2 – за участю експертів).</li> <li>- жовтень 2009 р. - м.Ялта -засідання КГПП</li> </ul> <p><u>2013-2014</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Засідання РКМС СНД (червень 2013 р. м. Херсон) - рішення про місце проведення було прийнято у 2009;</li> <li>- Засідання КГПП РКМС СНД (у 2013 р. –2 засідання за участю експертів, 2014 р. – утримано від участі).</li> </ul>
 <p>ORGANIZATION FOR DEMOCRACY <b>GUAM</b> AND ECONOMIC DEVELOPMENT</p>	<p align="center"><b>ГУАМ</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- засідання Керівного комітету з реалізації Проекту зі сприяння торгівлі і транспортуванню Організації за демократію та економічний розвиток ГУАМ (ПСТТ ОДЕР-ГУАМ) – двічі на рік на ротатійній основі; в Україні - листопад 2012 р., м.Київ та грудень 2014 р., м.Одеса.</li> </ul>	
 <p><b>ЄЕК ООН 2009-2014</b></p>	<p>- Участь у робочих органах Європейської Економічної Комісії ООН</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- участь у засіданнях Адміністративного комітету Конвенції МДП – 2 рази на рік;</li> <li>- участь у засіданнях Виконавчої ради Конвенції МДП;</li> <li>- участь у засіданнях Робочої групи з митних питань, пов'язаних з транспортом (WP.30) – 5-6 разів на рік;</li> </ul> <p>У 2012 р. та 2014 представник ДФС обраний членом Адміністративного комітету Конвенції МДП від України</p>	 <p><b>ОЧЕС</b></p> <p><u>2009-2012</u> – участь у Робочій групі з питань митного співробітництва;</p> <p><u>2009-2010</u> - координація Робочої групи</p> <p><u>2013-2014</u> - участь у засіданнях Робочої групи не брали</p>

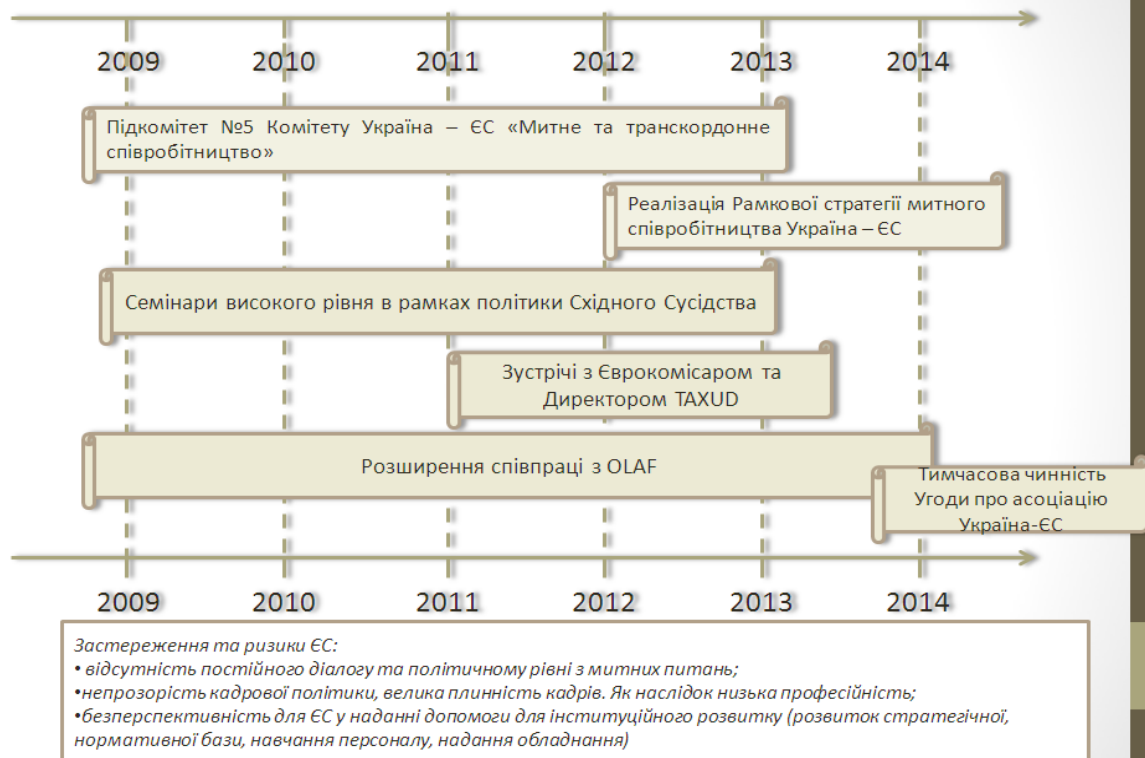
<p><b>14</b> (Білорусь, Польща, Росія, Грузія, Вірменія, Словаччина)</p>	<p><b>57</b> (в т.ч., Росія, Румунія, Туреччина, Угорщина, Словенія)</p>	<p><b>4</b> (Білорусь, Польща – 1, Росія)</p>
--	--	---

**заходів багатостороннього характеру (Всесвітня митна організація,  
ЄС, СНД, ГУАМ, ОЧЕС, Місія EUBAM тощо) за участю керівництва;**

2009-2010 рр.	2011-2012 рр.	2013-2014 рр.
Кількість заходів багатостороннього характеру (Всесвітня митна організація, ЄС, СНД, ГУАМ, ОЧЕС, Місія EUBAM тощо) за участю керівництва		
14	29	14



### Співробітництво з інститутами ЄС



**зустрічей з керівниками дипломатичних установ іноземних держав в Україні;**

2009-2010 рр.	2011-2012 рр.	2013-2014 рр.
Зустрічей з керівниками дипломатичних установ іноземних держав в Україні		
13	38	2

**зустрічей з представниками іноземного бізнесу в Україні.**

2009-2010 рр.	2011-2012 рр.	2013-2014 рр.
Кількість зустрічей з представниками іноземного бізнесу в Україні		
16	40 (включаючи Американську торговельну палату та Європейську бізнес-асоціацію)	4

Протягом 2013 року та першого півріччя 2014 року фактично не велась робота щодо започаткування нових проектів міжнародної технічної допомоги для потреб митних органів.

2009-2010 рр.	2011-2012 рр.	2013-2014 рр.
Загальна вартість обладнання, програмного забезпечення, машин та		

об'єктів, отриманих митними органами в рамках міжнародної технічної допомоги, млн. дол. США		
<b>11,628</b>	<b>7,525</b>	<b>3,552</b>
<b>Започатковані у даний період нові програми і проекти міжнародної технічної допомоги</b>		
<b>8</b> проекти з розбудови кордону (ЄС, <b>23,795 млн. євро</b> ) проект для лабораторії (Канада, <b>2,43 млн. кан. дол.</b> )	<b>8</b> проекти з протидії контрабанді наркотиків (США, <b>бл. 1 млн. дол.</b> ); секторальна бюджетна підтримка (ЄС, до <b>25 млн. євро</b> ); постачання серверів(ЄС; <b>2,5 млн. євро</b> ) обмін інформацією з Білоруссю (ЄС; <b>1,85 млн. євро</b> ) короткострокові проекти з Нідерландами та Литвою	<b>2</b> тренінговий проект (ЄС/ICMPD) короткостроковий проект з Литвою з питань класифікації товарів

**Ціль:** Відновлення позитивної динаміки **інформаційного забезпечення** здійснення процедур митного контролю та митного оформлення

**Стан справ, проблеми:**

**Напрямок централізації інформаційних систем**

Існуюча автоматизована система митного оформлення вантажів «Інспектор-2006» була спроектована та побудована в 2005-2006 роках за принципом децентралізованої системи (існування в кожному митному підрозділі власної локальної бази даних).

Це було пов'язано з тим, що існуючі на той час супутникові канали зв'язку через низьку пропускну спроможність не дозволяли здійснити перехід на централізовану систему з єдиною базою даних, розміщеною в м. Київ.

Протягом 2008-2012 років, одночасно із проведенням робіт з переведення всіх митних органів на оптико-волоконні канали зв'язку, були реалізовані частково комбіновані рішення розподіленої моделі із базами даних в місцях митного оформлення та центральної бази даних ЄАІС Держмитслужби (запровадження централізована система аналізу ризиків, єдина база платежів по митниці, система ведення протоколів або лог-файлів дій адміністраторів баз даних тощо).

За рахунок виділених в 2012 році коштів на впровадження БФКС «Електронна митниця» був побудований найновітніший центр обробки даних (бульвар І. Лепсе, 8а – на території адмінприміщення Київської міської митниці ДФС), встановлено та налаштоване відповідне серверне та телекомунікаційне обладнання.

Також в 2012 році були завершені роботи по переключенню та введенню в постійну експлуатацію центр обробки даних (ЦОД) на вул. Дегтярівська, 11-г.

Це дало змогу завершити всі підготовчі роботи зі створення геокластеру тобто катастрофостійкого розподіленого ЦОД (основний ЦОД в подальшому планувалось перевести на Лепсе, 8а, а ЦОД на Дегтярівській зробити резервним), що в свою чергу дозволяло почати створення нової централізованої системи митного оформлення.

Паралельно в кінці 2012-2013 роках було відпрацьовані технічні вимоги щодо розробки нової централізованої системи митного оформлення, яка була повинна стати ядром нової перспективної БФКС «Електронна митниця».

В 2011 році компанією «ПрайсУотерХаусВотерс» був проведений аудит діючої інформаційної системи Державної митної служби України (центральної бази даних ЄАІС Держмитслужби, АСМО «Інспектор-2006», телекомунікаційної складової, систем захисту інформації тощо), за

результатами якого був розроблений стратегічний документ щодо створення багатофункціональної комплексної системи (далі – БФКС) «Електронна митниця».

В зазначеному документі були чітко визначені цілі, напрями та елементи перспективної БФКС «Електронна митниця».

На даний час ЦОД на вул. Дегтярівській, 11-г залишається в якості основного, а ЦОД на Лепсе, 8а (в зв'язку з досі невирішеними питаннями щодо сплати коштів за серверне та телекомунікаційне обладнання, яке встановлене та розгорнуто в ньому, та також у зв'язку з несплатою коштів за роботи з його побудови) поки що залишається в невизначеному статусі (офіційно до цього часу його ще не було введено а ні в дослідну, а тим більше у постійну промислову експлуатацію).

На базі серверного обладнання, яке розгорнуто в ЦОД на Дегтярівській, 11-г, а також частково в ЦОД, розміщеному на Лепсе, 8а, побудовано лише прототип централізованої системи та ведеться пілотний проект щодо запуску єдиної бази платежів для всієї системи.

Документ, який був розроблений після проведення аудиту інформаційної системи Держмитслужби компанією «ПрайсУотерХаусВотерс», так і не був використаний у подальшій практичній діяльності з розвитку інформаційної системи митної служби, однак слід відмітити, що в Стратегічному плані розвитку Міндоходів на 2013-2018 року значна увага приділена саме питанням використання ІТ-технологій (розділи 25-27) та була проанансовано створення проекту «Митниця майбутнього».

#### Напрямок інтегрованого використання технічних систем митного контролю.

У 2011-2012 році Держмитслужба України вела активну роботу по відпрацюванню ряду систем технічних засобів митного контролю (мобільні скануючі рентгенівські системи, системи відеоспостереження та відеоконтролю, системи зважування, шлагбауми, картки доступу на територію пункту пропуску тощо) та їх використанню для прискорення проведення процедури пропуску товарів через державний кордон України.

В результаті цієї роботи були розроблені два ключових документи:

- наказ Державної митної служби України від 28.03.2013 №190 «Про проведення передпроектного обстеження потенційних об'єктів пілотної зони Пілотного проекту з використання систем інтелектуального відеоспостереження з функцією “відеоаналітики”»

- наказ від 28.03.2012 №191 «Про Концепцію інтегрування системоутворюючих компонентів технічних та спеціальних засобів митного контролю з автоматизованою системою митного оформлення Держмитслужби України».

В рамках реалізації зазначених наказів був проведений попередній комплекс заходів, який дозволив запровадити механізм часткової інтеграції із низкою систем зчитування номерних знаків транспортних засобів, а також деяких систем зважування.

Повна реалізація зазначених документів дозволила б започаткувати механізми чіткої інтеграції автоматизованої системи митного оформлення із різноманітними технічними засобами митного контролю та створити модель пункту пропуску, який би за своїми технічними характеристиками щодо оснащеності та швидкості пропуску, відповідав би стандартам країн-членів ЄС.

В 2013 році на базі Одеської митниці Міндоходів було запроваджено використання двох підсистем, які б дозволили значно спростити (з одного боку) та одночасно (з іншого боку) підвищити рівень керованості та спостережуваності процесів митного оформлення, а саме:

- сканування контейнерних вантажів, які прямують для подальшого митного оформлення в інші митниці України, за допомогою мобільних рентгенівських систем;
- використання GPS-замків для відслідковування маршрутів проходження контейнерів.

Але, на жаль, із-за відсутності інтеграції скануючих систем із системою аналізу ризиків, та відсутності інтеграції системи моніторингу GPS-замків із системою контролю за доставкою вантажів, досягти прийнятної ефективності в застосуванні зазначених підсистем, на цей час так і не вдалося.

Хоча сам напрямок реалізації в цілому відповідає Концепції інтегрування, закладеній в наказі №191.

#### Напрямок інформаційного обміну з іншими державними органами в Україні.

В 2011-2012 роках Держмитслужба займала активну та провідну позицію в запровадженні таких званих уніфікованих електронних дозвільних документів (УЕДД).

Було підготовлено постанову Кабінету Міністрів України від 21 травня 2012 року № 463 «Про затвердження Порядку інформаційного обміну між митними та іншими державними органами за допомогою електронних засобів передачі інформації».

У рамках реалізації зазначеної ПКМУ були розроблені проекти Угод про інформаційне співробітництво та направлені до органів державної влади на погодження. Практично було реалізовано електронний обмін дозвільними документами з 6 Міністерствами та відомствами.

Зазначеною ПКМУ також передбачалось створити технічні завдання на розроблення типової складової системи «е-Документ» та типового організаційно-технічного рішення для створення комплексної системи

захисту інформації, що в ній міститься (зазначене доручалось Держкомінформнауки та Держспецзв'язку).

Окремо слід розглядати питання інтеграції на рівні пункту пропуску АСМО «Інспектор-2006» та програмного комплексу Адміністрації Державної прикордонної служби України «Гарт» (або централізованою системою «Аркан»).

До системи «Аркан» були підключено декілька робочих місць в Держмитслужбі України, що надавало можливість будувати відповідні запити (в режимі офф-лайн – тобто відкладений запит) з метою перевірки відповідної інформації про перетин громадянами або транспортними засобами державного кордону.

При цьому митні органи не мали доступу до зазначеної системи безпосередньо зі своїх робочих місць, що значно ускладнювало процес отримання оперативної інформації.

У рамках відпрацювання індикаторів результативності виконання програми "Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні" (реалізація ПКМУ від 10.10.12 №923), а саме «Створення міжвідомчої телекомунікаційної оперативної (24 години на добу/7 днів на тиждень) мережі для Держприкордонслужби та ДМСУ як мінімум на 30 стратегічно важливому міжнародному пункті перетину кордону» передбачалось створення об'єднаної мережі.

Однак із-за позиції Держприкордонслужби з огляду на відсутність у Міндоходів відповідного дозволу Держспецзв'язку щодо експлуатації комплексної системи захисту інформації (система «Гарт» та «Аркан» мають відповідні дозволи) питання поєднання мереж фактично було заблоковано. Як наслідок, на цей час, ЄС не підтвердило виділення фінансування на реалізацію цього індикатору.

#### Напрямок інформаційного обміну з митними органами інших країн.

**Обмін інформацією здійснюється з метою отримання в режимі он-лайн інформації про вантажі, які пройшли митне оформлення в країні виїзду і прямують в Україну.** Тобто, митниці стає відомо про вантаж до його в'їзду на митну територію України.

Інформація формується на основі даних митних декларацій.

**Використання такої інформації сприяє прискоренню проходження вантажів, а також перевірки законності зовнішньоекономічних операцій, митної вартості товарів та посиленню заходів контролю щодо боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил тощо.**

Формат, періодичність та порядок інформаційного обміну зазначаються в договорах.

На сьогодні митні органи України здійснюють **обмін попередньою інформацією** з такими державами та міжнародними організаціями:

- **Республікою Молдова** (20.03.2008 розпочато обмін інформацією; цей досвід високо оцінено Європейською Комісією й окремими державами-членами ЄС та активно вивчається експертами митних служб інших держав, зокрема Білорусі та Росії; передаються – загальні відомості з декларацій, відомості про товари, інформація про транспортні засоби, товаросупровідні документи, пункти пропуску та дату фактичного в'їзду та виїзду);

- **Російською Федерацією** (30.03.2009 розпочато обмін інформацією; передаються – загальні відомості з декларацій, відомості про товари, інформація про транспортні засоби, товаросупровідні документи, пункти пропуску та дату фактичного в'їзду та виїзду);

- **Республікою Білорусь** (наразі призупинено у зв'язку з реалізацією, за фінансової підтримки ЄС, проекту «Сприяння у створенні електронної системи попереднього обміну інформацією між митними службами України та Білорусь (ПРИНЕКС)»; завершення проекту очікується 31 серпня 2015 року; проект успішно реалізується);

- **Республікою Польща** (є єдиною країною-членом ЄС, з якою здійснюється обмін такою інформацією; надання інформації здійснюється тільки польською стороною через електронну пошту; передаються – дата й час в'їзду транспортного засобу у контрольний пункт пропуску Польщі, реєстраційний номер транспортного засобу/причепу, загальна вага транспортного засобу з вантажем, завантажений чи порожній транспортний засіб);

- **державами-членами ГУАМ** (завершується погодження зі всіма державами-членами Протоколу між митними адміністраціями держав-членів ГУАМ про організацію обміну попередньою інформацією; підписання заплановано на наступному засіданні Керівного комітету проекту зі сприяння торгівлі та транспортування ГУАМ 7-8 липня 2015 року в м. Баку, Азербайджанська Республіка).

Протягом тривалого часу здійснюється активна та наполеглива робота щодо налагодження обміну попередньою інформацією з **Європейським Союзом**.

**ЄС та сусідні країни-члени ЄС відмовляються від такого обміну, посилаючись на відповідні Регламенти ЄС.**

Водночас, за участю України створена Проектна група з питань обміну інформацією між країнами Східного сусідства ЄС.

Групою вирішено реалізувати Пілотний проект з обміну митною інформацією між Україною та окремими державами-членами ЄС, який буде розрахований на визначений період часу та окремі пункти пропуску («Рава Руська-Хребенне» (Польща), «Ужгород-Вишне Немецьке» (Словаччина), «Чоп-Захонь» (Угорщина), «Дякове-Халмеу» (Румунія).

За інформацією від Представництва України при ЄС наразі стороною ЄС триває підготовка Технічного завдання про Пілотний проект з Україною щодо можливості започаткування обміну інформацією в пунктах пропуску на кордонах з Польщею, Словаччиною, Румунією та Угорщиною.

Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та започаткування Зони вільною торгівлі між Україною та ЄС передбачає обмін попередньою інформацією та приєднання України до спільної транзитної системи/NCTS.

### **Висновок:**

Відсутність чіткого плану щодо побудови єдиної централізованої моделі автоматизованої інформаційної системи митної служби може призвести до значного відставання в частині впровадження прозорої системи митного оформлення, застосування елементів «електронного уряду» тощо.

Крім того, відповідним ризиком залишається питання обмежень, які накладає пункт 7 “Порядку підключення до глобальних мереж передачі даних державних органів, що обробляють і зберігають інформацію, яка є об’єктом державної власності”, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 12.04.2002 № 522 “Про затвердження Порядку підключення до глобальних мереж передачі даних”.

Реалізація зазначених пунктів дозволить побудувати on-line систему митного оформлення, яка з одного боку буде доступна інспекторському складу для виконання своїх посадових обов’язків щодо здійснення митного контролю та оформлення, а з іншого боку буде доступна суб’єктам ЗЕД для оперативного отримання інформації про стан проходження (оформлення) їх вантажів або необхідності представлення митним органам інших дозвільних документів.

Необхідне подальше експертне опрацювання досвіду та документів, які були напрацьовані як в Держмитслужбі, так і в Міндоходів (ДФС), прозоре обговорення з громадськістю, питань практичної реалізації подальшого механізму використання ТЗМК в пунктах пропуску і їхньої обов’язкової інтеграції з АСМО (в поточній децентралізованій версії або новій перспективній централізованій версії) через підсистему аналізу ризиків.

Відсутність узгодженої позиції щодо механізмів запровадження електронного обміну інформацією з державними органами, які видають відповідні дозвільні документи, питання переходу на електронний документообіг та впровадження підсистем «електронного уряду» (онлайн-запити на попередні рішення по митній вартості, зручний доступ до тарифної інформації (по аналогії з європейською системою TARIC, доступ до відкритої статистичної інформації тощо).

### **Задачі, шляхи вирішення:**

1) По напрямку централізації автоматизованої системи митного оформлення:



Необхідним є прийняття остаточного рішення щодо стратегічного напрямку побудови нової системи та її архітектури.

Також необхідне комплексне рішення щодо технічного варіанту підключення локальної мережі Держмитслужби до мережі Інтернет (із обов'язковим використанням відповідних захисних елементів), яке повинно бути дозволено на рівні нормативного документа (у вищезазначеному Порядку) та пройти відповідну дозвільну експертизу з боку Держспецзв'язку.

2) По напрямку інтегрованого використання технічних засобів (систем) митного контролю

Як подальший крок, слід розглядати практичну реалізацію концепції інтеграції (накази ДМСУ 191, 190 в діючій редакції або в доопрацьованій експертами із залученням профільних компаній), яка і зможе забезпечити і гарантувати реальний практичний моніторинг митного оформлення та дій персоналу митних органів.

3) По напрямку обміну інформацією

#### Завдання 1.1.

Прискорене створення умов для отримання Україною попередньої митної інформації від країн – членів ЄС.



Здійснення заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом з іншої сторони; застосування нової комп'ютерної транзитної системи у світлі приєднання України до Конвенції про загальний транзит; створення електронних систем попереднього обміну інформацією з митними органами інших країн, а також з державними органами і організаціями України.

### Завдання 1.2.

Забезпечення отримання митними органами якісної і вчасної попередньої інформації від морських ліній



**Створення та впровадження дієвої системи електронного документообігу та планомірне впровадження безпаперових технологій в усіх сферах діяльності митної служби та, особливо, при взаємодії з іншими держорганами та іншими організаціями та установами, є основою подальшого розвитку не тільки всієї митної справи але й основою «електронного урядування».**

## 2. Мета і цілі прийняття проекту

В результаті всебічного та поглибленого аналізу пов'язаних із реалізацією Державною фіскальною службою України (далі – ДФС) функцій та повноважень із здійснення митної справи, було виявлено комплекс взаємопов'язаних негативних наслідків фактичного організаційного та структурного «поглинання» митної складової діяльності ДФС її податковою складовою, ключовими з яких є наступні:

- відсутність позитивної динаміки в автоматизації та інформатизації процесів митного контролю та митного оформлення;
- відсутність належного рівня аналітичної роботи;
- значне зниження ефективності проведення митного пост аудиту у зв'язку із його штучним об'єднанням та поглинанням в підрозділах податкового аудиту;
- повна втрата динаміки та ініціативності в сфері вдосконалення нормативно-правового забезпечення митної справи;
- значне зниження ефективності протидії митним правопорушенням та проявам контрабанди, в тому числі – взаємодії на міжнародному рівні. Значне зниження динаміки та ефективності протидії контрабанді наркотичних засобів;
- втрата позитивної динаміки налагодження обміну інформацією як на міжнародному рівні з митними органами інших країн та міжнародними так і на національному рівні з перевізниками та іншими органами та установами, діяльність яких безпосередньо пов'язана із здійсненням операцій з товарами, що перебувають під митним контролем;
- втрата позитивної динаміки розвитку міжнародних зв'язків та контактів в сфері митної справи та міжнародного митного співробітництва;
- кадрова нестабільність та відчуття безкарності та тимчасовості перебування на посаді та виконання посадових обов'язків та функцій;
- необґрунтоване та безпідставне віднесення до розряду другорядних ключових та класичних функцій митних органів, з відповідним недостатнім та обмеженим організаційним та кадровим забезпеченням за залишковим принципом: функції захисту прав інтелектуальної власності, функції контролю застосування заходів нетарифного регулювання, функції організації та контролю здійснення транзитних перевезень, функції здійснення експортного контролю і так далі;
- відсутність системного підходу до використання технічних засобів митного контролю як одного із дієвих інструментів мінімізації впливу людського фактору на результати митного контролю;
- штучне розділення процедур та повноважень в рамках виконання однієї ключової для митних органів функції між різними підрозділами як на центральному так і на регіональному рівнях (між митницями та головними управліннями), що призводило до суттєвого зниження ефективності,

результативності, організаційного рівня та контрольованості (наприклад: контроль митної вартості, справляння митних платежів, і так далі);

- відсутність належної уваги до здійснення матеріально-технічного забезпечення діяльності митних органів з урахування специфіки виконання функцій в пунктах пропуску на державному кордоні.

Додатковий матеріал щодо цілей, стану справ, завдань та шляхів по відновленню управлінської вертикалі керування митною справою наведено в додатку 1.

Проект Постанови має на меті повернутися до питання відновлення чіткої управлінської вертикалі керування митною справою в Україні.

### **3. Загальна характеристика і основні положення проекту**

Проектом Постанови рекомендується Кабінету Міністрів України здійснити комплекс заходів по реформуванню Державної фіскальної служби шляхом утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної сфері зі спрямування та координацією їх діяльності через Міністра фінансів України.

### **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

Нормативно-правову базу складають:

- Конституція України;
- Закон України «Митний кодекс України»;
- Закон України «Про Регламент Верховної Ради України».

### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Прийняття проекту Постанови не вплине на доходну та видаткову частини Державного бюджету України.

### **6. Прогноз соціально-економічних наслідків прийняття акта**

Прийняття проекту Постанови не тягне за собою соціально-економічних наслідків.