

НАПРЯМ 2. ТРАНСФОРМАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА ІНСТИТУЦІЙНА АДАПТИВНІСТЬ ДЕРЖАВИ

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-632-7-6>

РЕАКТИВНО-ТРАНСФОРМАЦІЙНА МОДЕЛЬ АДАПТИВНОСТІ МИТНИХ ІНСТИТУЦІЙ УКРАЇНИ В УМОВАХ ВІЙНИ

Герчаківський С. Д.

*кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри фінансів імені С. І. Юрія,
Західноукраїнський національний університет
м. Тернопіль, Україна*

Глобальні трансформаційні процеси, зумовлені війнами та збройними конфліктами, невизначеністю та турбулентністю, актуалізують проблематику здатності держави до швидкої та якісної інституційної перебудови. У таких надважких умовах визначальною стає не лише наявність формальних інституцій, а й їхня здатність та спроможність адаптуватися до змінного середовища. Виклики та ризики, спричинені війною в Україні, в тій чи іншій мірі вплинули на особливості функціонування усього державного механізму. Не виключенням стали і вітчизняні митні інституції, для яких перебудова логістичних маршрутів, закриття кордонів на півночі та сході держави, зміна умов функціонування ланцюгів постачання, відповідність євроінтеграційним засадам митного законодавства, вплив кадрів, необхідність забезпечення безперебійного імпорту критично важливих товарів та захисного озброєння, новітні реалії протидії митним деліктам etc. спричинили до формування особливої реактивно-трансформаційної моделі. Реактивність як форма адаптивності в першу чергу викликана умовами правового режиму воєнного стану в Україні, а трансформаційність пов'язана із вимогами сьогодення щодо системної зміни митно-інституційної архітектури, яка продиктована євроінтеграційними зобов'язаннями держави.

Науковим підґрунтям для формування моделей інституційної адаптивності є напрацювання представників-інституціоналістів, серед яких варто виділити засновника «нової інституціональної економіки» Дугласа Норта, який акцентував увагу на багаторічному існуванні

«неефективних» інституцій, які створюють так звані пастки бідності. Продовжувачем таких ідей вважаються Рональд Коуз та особливо Френсіс Фукуяма, який довів, що в історичному контексті кожній розвиненій державі притаманні 3 необхідних атрибути: ієрархічна структура влади, підзвітний уряд та верховенство права [1]. Міждисциплінарна проблематика адаптивності митних інституцій в умовах війни доволі широко розглядалась українськими вченими, серед яких варто відмітити Н. Мережко, Т. Караваєва, Н. Калугу [2], Дорофєєву Л., Корневу Т. [3], П. Пашка, О. Кузьміна, О. Гребельника, А. Крисоватого та ін.

Варто наголосити, що при побудові реактивно-трансформаційної моделі потрібно визначитись із базовою дефініцією «митна інституція». Так, в сучасній доктрині публічного управління та державних фінансів «митні інституції» розглядають як похідну від ширшого поняття «інститути», що охоплює формальні та неформальні правила, механізми примусу та усталені практики, які структурують взаємодію суб'єктів у певній сфері суспільних відносин. У митній сфері такі відносини виникають у процесі переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон держави, адміністрування митних платежів, здійснення митного контролю та митного оформлення, забезпечення правоохоронного функціоналу митної безпеки держави.

Вважаємо, що доцільно розглядати два взаємопов'язаних конструкти розуміння «митних інституцій»: структурно-організаційне та функціональне. В структурно-організаційному конструкті митні інституції охоплюють всю систему органів державної влади, уповноважених на реалізацію митної політики та здійснення митної справи, насамперед Державна митна служба України та її територіальні органи (митниці, митні пости, спеціалізовані митні підрозділи).

В широкому функціональному розумінні митні інституції охоплюють весь спектр організаційних структур, які дозволяють реалізувати функціонал митного адміністрування на практиці, а саме фіскальну, регулюючу, контрольну, сервісну та правоохоронну функції. В цьому контексті до системи митних органів потрібно долучати митних посередників (митних брокерів, перевізників, митні склади тощо), громадські інституції, що залученні до формування формальних і неформальних норм, практик, регламентів, наукові та освітні заклади, які здійснюють підготовку митників etc.

Власне реактивно-трансформаційна модель адаптивності митних інституцій в умовах війни охоплює широкий контекст розуміння митних інституцій і має бути скерований на наступні компоненти: нормативний, організаційний, функціональний, поведінковий. Нормативний компонент моделі пов'язаний із необхідністю трансформування

митного законодавства в умовах війни (реактивний елемент) та імплементацією норм Митного кодексу ЄС (трансформаційний елемент). Зокрема, в перші тижні повномасштабного вторгнення з метою спрощення митних процедур, зменшення часових нормативів на виконання митних формальностей та оперативного здійснення митного оформлення товарів на законодавчому рівні було впроваджено заходи стосовно спрощення ввезення на територію України гуманітарної допомоги [4], механізми звільнення імпорту товарів від сплати митних платежів [5] тощо. Загалом було прийнято більше 20 законів, що внесли зміни та доповнення до митного законодавства під час воєнного стану та стали позитивним сигналом для активізації зовнішньоекономічної діяльності.

Сьогодні ж активно реалізується трансформаційний елемент моделі, що передбачає ухвалення в 2026 році нового Митного кодексу України. Розробка цього базового нормативно-правового акту розпочалася у березні 2024 та спрямована на виконання вимог до України як країни-кандидатки на вступ до ЄС. Для цього сформовано 15 робочих груп, до складу яких увійшли представники Мінфіну, Держмитслужби, експерти [6].

Організаційний компонент моделі сфокусований на формуванні такої системи митних органів та механізмів їх взаємодії, які б адекватно реагували на гібридні виклики війни та європейської інтеграції. На момент початку повномасштабного вторгнення структура Держмитслужби була сформована після реорганізації у 2019 році, коли відбулося відокремлення митних органів від податкових в рамках реформування Державної фіскальної служби України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 227 від 6 березня 2019 року «Про затвердження положень про Державну Податкову службу України та Державну митну службу України», Держмитслужба отримала статус окремого центрального органу виконавчої влади. Трансформаційний елемент моделі характеризує Держмитслужбу України, яка спрямовує свої зусилля на підготовку до вступу в ЄС, передбачаючи досягнення цієї мети до 2030 року. Українська митниця в горизонті 2030 – це повноцінний член європейської митної спільноти, що діє за єдиними з ЄС правилами і процедурами [7].

Функціональний компонент моделі охоплює сукупність публічно-владних повноважень (контроль, оформлення, стягнення платежів, протидія митним правопорушенням). В умовах війни даний компонент зазнав адаптаційних змін, що знайшли відображення у змінах до митного законодавства і перш за все стосувався митних спрощень при перетині митного кордону гуманітарних вантажів, зброї тощо. Сьогодні ж основний акцент робиться на розвитку таких інструментів як

авторизований економічний оператор (АЕО). Станом на початок 2026 року в Україні такий статус має більше сотні підприємств, а в ЄС – біля 17 тисяч. При цьому лише незначна їх частка відповідно до Реєстру АЕО володіють сертифікатом типу АЕО-Б, що є ключовою умовою для початку переговорів з ЄС щодо взаємного визнання статусу АЕО.

Поведінковий компонент моделі є надзвичайно важливим, адже включає інституційну культуру, професійну етику, відсутність толерування до корупції, рівень доброчесності та усталені практики правозастосування. Якраз аналіз поточного стану діяльності митних інституцій дозволяє виділити ряд системних проблем та викликів, які створюють перешкоди для їх ефективного реформування. Так, за даними Європейської Бізнес Асоціації, індекс задоволеності роботою митниці тривалий час знаходився на низькому рівні, але з кожним роком цей показник поступово збільшується. За 2024 рік бізнес оцінив роботу митниці України найвище за останнє десятиліття – інтегральний індекс зріс до 3,4 балів із 5 можливих, що є рекордним показником за всю історію досліджень (в 2023 році цей показник становив лише 3,24 бали) [8].

Ключовими викликами для реформування митних інституцій вважаємо високий рівень корупції, недостатній рівень технічного забезпечення, цифровізації та автоматизації митних процедур, існування «сірих» схем, які завдають значних втрат бюджету. До того ж, відсутність ефективної координації між державними органами, нестача кваліфікованих кадрів та спротив з боку зацікавлених груп ще більше ускладнюють впровадження системних змін.

Загалом реактивно-трансформаційна модель адаптивності митних інституцій в Україні в умовах війни та євроінтеграції має орієнтуватись на гармонізацію митного законодавства з правом ЄС; комплексній реформі митних органів з наданням їм статусу правоохоронного органу; цифровізації митного адміністрування; дієвій антикорупційній політиці та формуванні довіри.

Література:

1. Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції. К. : Наш формат, 2019. 576 с.
2. Мережко Н., Караваєв Т., Калуга Н. Митна політика України під час збройної агресії рф. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2022. №6. С.4-16. [https://doi.org/10.31617/3.2022\(125\)01](https://doi.org/10.31617/3.2022(125)01)
3. Дорофєєва Л. М., Корнева Т. В. Виклики та співпраця на шляху Європейської інтеграції в сфері митної справи. *Науковий вісник*

Ужгородського національного університету. 2023. Вип. 80. Ч. 1. С. 455–461. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.69>

4. Деякі питання пропуску гуманітарної допомоги через митний кордон України в умовах воєнного стану: Постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2022 № 174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2022-п#Text> (дата звернення 02.03.2026).

5. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану: Закон України від 15.03.2022 № 2120-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2120-20#Text> (дата звернення 01.03.2026).

6. Євроінтеграція: Україна прагне отримати новий Митний кодекс на основі Митного кодексу ЄС у 2026 році. URL: <https://customs.gov.ua/news/zagalne-20> (дата звернення 01.03.2026).

7. Національна стратегія доходів до 2030 року. URL: https://mof.gov.ua/storage/files/National%20Revenue%20Strategy_2030_.pdf. (дата звернення 03.03.2026).

8. Бізнес оцінив роботу митниці найкраще за останнє десятиліття. ЕВА. Європейська Бізнес Асоціація. URL: <https://eba.com.ua/biznes-otsinyv-robotu-mytynysi-najkrashhe-za-ostannye-desyatylittya/> (дата звернення 03.03.2026).