

УДК 336.24.07(100)

**Олена Макарова***аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України***ОРГАНІЗАЦІЙНІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ  
З УРАХУВАННЯМ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**

Державна митна служба України, представлена в кожному регіоні країни і на всіх її кордонах, потребує належної організації своєї роботи, відповідної побудови організаційної структури та врахування зарубіжного досвіду організації діяльності митних органів, включаючи досвід суміжних країн. Тому дослідження питання організаційних засад діяльності митних органів України є на сьогоднішній день визначальним для подальшої побудови ефективного державного управління митною справою та дієвого реформування митної системи.

**Ключові слова:** митна служба; організаційна структура; державне управління митною справою; реформування митної служби; зарубіжний досвід.

**Olena Makarova***PhD student ORIPA NAPA under the President of Ukraine***ORGANIZATIONAL PRINCIPLES OF ACTIVITY  
OF CUSTOMS AUTHORITIES CONSIDERING FOREIGN EXPERIENCE**

The State Customs Service of Ukraine, represented in each region of the country and on all its borders, needs proper organization of its work, appropriate construction of organizational structure and considering foreign experience in organizing the activities of customs authorities, including the experience of neighboring countries. Therefore, the study of the organizational principles of the customs authorities of Ukraine is currently crucial for the further construction of effective public administration of customs affairs and effective reform of the customs system. At the current stage of reform, the customs system of Ukraine should move to the format of functioning as a single legal entity. However, this form of organization of activity, recommended by foreign partners, causes contradictory views in professional circles, which can cause difficulties in the activities of foreign economic activity and slow down the provision of administrative services by territorial bodies of the State Customs Service. The aim of this paper is to analyze the existing organizational structure of the customs authorities of Ukraine, review the organizational structures of foreign countries and formulate proposals for further development of effective organizational principles of customs authorities. Taking into account specific functions prescribed in the Regulations on the State Customs Service of Ukraine (the State Customs Service implements the state customs policy, state policy in the field of combating offenses in the application of customs legislation), the state audit control by the Ministry of Finance of Ukraine, we see the need to subordinate the State Customs Service as a central executive body with specific functions and special status of Ukraine to the Cabinet of Ministers of Ukraine.

**Key words:** customs service; organizational structure; public administration of customs affairs; customs service reform; foreign experience.

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день реформування митної служби є одним з пріоритетних питань, від вирішення якого залежить фінансова та економічна безпека держави. На сучасному етапі реформування митна система України має перейти у формат функціонування єдиної юридичної особи. Втім, така форма організації діяльності,

рекомендована зарубіжними партнерами, викликає суперечливі точки зору в професійних колах, що може викликати труднощі в діяльності суб'єктів ЗЕД та сповільнити надання адміністративних послуг територіальними органами Держмитслужби. Тому огляд зарубіжного досвіду організації діяльності митних органів та формулювання пропозицій щодо оптимальної організації діяльності вітчизняних митниць має велике практичне значення для подальшого реформування митної системи України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема інституційного реформування митної системи займалися такі вітчизняні вчені: В. Ченцов, А. Мазур, О. Павленко, О. Трякіна. Реформуванню державного управління митною справою України присвячено дисертацію І. Квеліашвілі. Питання реформування митних органів в умовах євроінтеграції вивчалось в наукових працях Л. Дорофєєвої. Втім, стрімкі зміни вітчизняного законодавства, часті зміни векторів реформування митних органів, нові виклики, які постають перед митними адміністраціями всього світу в нових реаліях карантинних обмежень, зумовлюють необхідність більш актуалізованого дослідження організаційних засад діяльності митних органів та міжнародного досвіду.

**Мета статті.** Метою даного дослідження є аналіз існуючої організаційної структури митних органів України, огляд організаційних структур зарубіжних країн і формулювання пропозицій для подальшої розбудови ефективних організаційних засад діяльності митних органів.

**Виклад основного матеріалу.** Мета та завдання реформи управління державними фінансами у складі системи державного управління визначені Стратегією реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142. Потребує опрацювання питання щодо можливості централізації окремих функцій із забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади. Тому метою Стратегії реформування державного управління є забезпечення підзвітності системи органів виконавчої влади суспільству, її раціональної побудови, чіткий розподіл повноважень та відповідальності.

Поки процес реформування державного управління загалом, та управління митною справою зокрема, й досі триває, суспільно активні громадяни, а також їх об'єднання беруть активну участь в роботі митних органів. При Державній митній службі та її територіальних органах діють громадські ради, представники різноманітних асоціацій. При Державній митній службі та її територіальних органах діють громадські ради, представники різноманітних асоціацій (наприклад, Асоціація міжнародних перевізників України), різноманітні неурядові неприбуткові організації (наприклад, Громадська ініціатива «За чесну та прозору митницю»). Всі ці організації мають певний вплив на процеси прийняття рішень в системі митних органів.

Окрім незадоволеності діяльністю митних органів з боку представників громадськості та професійної спільноти, неефективність роботи митниць в складі ДФС та Держмитслужби зафіксувала і Рахункова Палата під час аудиту ефективності діяльності Державної фіскальної служби України, Державної податкової служби України та Державної митної служби України, проведеного у 2020 році за період 2019 – квітень 2020 року. Зокрема, аудитом було встановлено, що об'єднання митних та податкових органів в єдиний контролюючий орган негативно вплинуло на ефективність митного контролю за переміщенням товарів через кордон та протидії шахрайським операціям. Таке реформування також негативно позначилося на оперативності та якості митного обслуговування суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та призвело до занедбання митної інфраструктури на кордонах. Подальша реорганізація ДФС шляхом її поділу на ДПС і Держмитслужбу здійснювалася без затвердження Мінфіном низки нормативно-правових актів, необхідних для ефективного виконання цими органами покладених на них повноважень. Це погіршило адміністрування митних платежів. Рахункова палата наголошує, що ДФС належно не організувала припинення як юридичних осіб її митних органів. Наказами ДФС

продовжувалися терміни реорганізації митниць, внаслідок чого за рахунок коштів державного бюджету утримувалися органи, які не здійснювали жодних повноважень у цій сфері. Відтак, кошти держбюджету використовувалися неефективно і непродуктивно [1].

Такі незадовільні результати діяльності державних органів, які мають забезпечувати виконання фіскальних функцій держави, не могли залишитися без уваги органів виконавчої влади. Ще в 2017 році Міністерством фінансів України було представлено Концепцію реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику. Концепція передбачає реформування системи митних органів, використовуючи досвід провідних країн світу, кращі світові практики, рекомендації МВФ та Митно-прикордонної служби США. Втім, плани щодо ліквідації територіальних митних органів та приведення митної структури до формату єдиної юридичної особи викликали жваві дискусії у митній спільноті. Тому вивчення зарубіжного досвіду державного управління митною справою є досить актуальним та важливим питанням в контексті наближення українських митних стандартів до європейських, розбудови оптимальної та ефективної митної системи в Україні [2].

До цього, у червні 2015 року Уряд України презентував інституційну реформу ДФС. В її основі – ідея аутсорсингу (outsourcing), що у ролі експерименту передбачала практиковане раніше в окремих країнах з перехідною економікою делегування управління окремими митницями іноземній компанії Crown Agents.

У 2013 р. уряд Албанії підписав угоду із залучення іноземних консультантів до вдосконалення митної діяльності на загальну суму 8,5 млн €. Контрактом передбачалося, що внаслідок «митного аутсорсингу» консультанти збільшать надходження від митних платежів на 1% ВВП країни. Проте ці очікування не виправдалися. За даними албанського Мінфіну, фактичні надходження від імпортного податку стали на 3,5% менше, ніж було заплановано. Як наслідок, уряд Албанії у серпні 2015 р. визначився, що не буде продовжувати контракт з британськими консультантами на наступний рік.

Приватна іноземна компанія надавала консультаційні послуги митній адміністрації Болгарії з 2001 року. Послуги іноземців сплачувались безпосередньо з кишені болгарського платника податків. Контракти з іноземцями спочатку були засекречені. Проте у 2009 р. болгарський уряд прийняв рішення опублікувати тексти двох укладених контрактів для більшої прозорості державних фінансів. Міністерство фінансів країни зробило висновок, що послуги британців досить дорогі, коли Болгарія має власних фахових працівників, які зможуть змінити митницю на краще.

Всесвітня митна організація (ВМО) свою думку з цього приводу вже висловлювала неодноразово. Під час відповідних численних робочих заходів (які здебільшого проводилися у країнах Африки) керівні експерти ВМО постійно наголошували, що неприпустимо, щоб приватні компанії виконували функції саме митниці як державного органу (наприклад, огляди, митна оцінка, контроль класифікації та походження тощо). Дослідження досвіду таких країн, що були у свій час проведені ВМО, показали суперечливі результати щодо (не)спроможності іноземців як підвищити рівень податкових надходжень, так і покращити ефективність роботи митниці. Негативний досвід митного аутсорсингу мала і Грузія (1999–2002 рр.) із залученням через непрозорий тендер британської компанії ITS [3, с. 192–194].

Якщо взяти до уваги приклад розвинутих країн, то тут в першу чергу необхідно звернутись до таких країн як США, Велика Британія, Франція, Німеччина.

Так, митно-прикордонна служба США (U.S. Customs & Border protection, далі – СВР) – одне з агентств, що входить до складу Міністерства внутрішньої безпеки США – U.S. Department of Homeland Security (DHS), яке включає в себе ще 21 відомство. Основні функції СВР – правоохоронна, що передбачає боротьбу з тероризмом та незаконною міграцією, захист національної економіки, захист довкілля і здоров'я громадян, збереження культурної спадщини, охорона державного кордону, а також підтримка законної зовнішньої торгівлі та туризму. СВР є найбільшим серед правоохоронних органів у Сполучених Штатах за кількістю працівників – понад 62 450 співробітників. Регіональна структура митного напряму складається з 20 митниць

(Field Operations offices), 328 пунктів контролю (ports of entry) і 15 станцій попереднього контролю в Канаді, Ірландії та країнах Карибського басейну [4].

Що стосується митних органів Великої Британії, Її Величності служба доходів і митниць (Her Majesty's Revenue & Customs, далі HMRC) є органом державної влади «без міністерського портфеля», створена Актом парламенту в 2005 році як новий орган, що замінив Службу внутрішніх доходів і Митно-акцизну службу. Казначейство (Міністерство фінансів) спрямовує і розробляє стратегію податкової політики, HMRC відповідає за її реалізацію. У структурі HMRC серед 72 департаментів власне «митних» лише 25 [5].

Державна фіскальна служба відтворювала британську модель в українських реаліях.

Митна система Франції складається з таких елементів, а саме: Генеральна дирекція митниць і непрямих податків; 12 міжрегіональних дирекцій; 42 регіональних дирекцій [6].

Можна стверджувати, що в певному сенсі Україна в 90-х рр. фактично відтворювала французьку модель побудови системи митних органів.

Митна служба Німеччини має систему трьох рівнів. На чолі служби стоїть Федеральне Міністерство фінансів (перший рівень). Центральний апарат митної служби знаходиться в Бонні. Другий рівень складається з Головних фінансових дирекцій (це митні та податкові підрозділи, а також дислоковане в Кельні управління, яке протидіє незаконному використанню робочої сили в усіх федеральних відомствах). До цієї ж структури входить оперативно-розшукове відомство. Третій рівень – це регіональні митниці і митниці. Для оформлення платежів служба має чотири федеральні каси, а для здійснення різного роду експертиз і досліджень – п'ять митних лабораторій. Крім того, митна служба має 11 власних навчальних центрів, які забезпечують підготовку і перепідготовку кадрів. Щодо функціональних обов'язків Митної служби Німеччини, то вона стягує мито, податок на алкогольні напої, інші встановлені законом споживчі товари, включно з ПДВ з товарів, що ввозяться в країну, а також інші податки, встановлені Європейським Союзом [7].

Таким чином, ми бачимо, що країни, які найбільше дбають про національну безпеку, віддають перевагу захисним та безпековим функціям митниці, а відповідно, і її підпорядкування відноситься до силового блоку, а ті країни, які віддають перевагу фіскальній функції – підпорядковують митниці міністерствам фінансів або об'єднують їх з податковими органами.

Фахівці з основ дослідження систем управління дотримуються думки, що управлінський апарат організації має бути представлено особами й органами, які здійснюють розробку й реалізацію стратегії і тактики поведінки організації та наділені правом видавати накази, розпорядження, а також правом контролю за їх виконанням. Що стосується національних фіскальних органів, то на сьогоднішній день, враховуючи пропозиції та вимоги наших міжнародних партнерів, Україна здійснює реформування Державної фіскальної служби України шляхом створення Бюро економічної безпеки, Державної податкової служби, Державної митної служби та приведення ДПС та ДМС до єдиної юридичної особи.

Як зазначається в Митному кодексі України (ч. 4 ст. 7), безпосереднє керівництво здійсненням митної справи покладається на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику. Відповідно до статті 545 Митного кодексу України, центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, спрямовує, координує та контролює діяльність митниць, здійснює інші повноваження, передбачені цим Кодексом та іншими законами України, в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання. В свою чергу, митниця є територіальним органом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику, має окремий баланс, рахунки в органах, що здійснюють казначейське обслуговування бюджетних коштів, печатку та бланк із зображенням Державного Герба України та із своїм найменуванням і діє відповідно до Конституції України, цього Кодексу, інших нормативно-правових актів та на підставі положення, яке затверджується наказом центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику (стаття 546 Митного кодексу України) [8].

Згідно із Законом України № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України, міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

Діяльність центральних органів виконавчої влади за цим Законом спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством. Також Законом передбачено, що керівник центрального органу виконавчої влади призначає на посади за погодженням із відповідним міністром та головами відповідних місцевих державних адміністрацій, звільняє з посад керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади; призначає на посади за погодженням з міністром, звільняє з посад заступників керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади [9].

Така ситуація є логічною та не суперечить чинному законодавству. З метою уникнення негативних наслідків роботи центрального органу виконавчої влади, яким також є Державна митна служба України, профільне міністерство (в даному випадку – Міністерство фінансів України) погоджує всі ключові призначення в підпорядкованому органі виконавчої влади, контролює реалізацію державної політики у відповідній сфері центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується ним. Втім, в даній ситуації існує певна проблема, пов'язана із постійними реорганізаційними змінами, кадровим голодом, тимчасовими обмеженнями на проведення конкурсів на зайняття посад державної служби у зв'язку із карантинними заходами. Всі ці фактори впливають на відсутність в більшості територіальних органів Держмитслужби постійно призначених керівників та їх заступників. Виходом в даній ситуації може бути тимчасове покладання обов'язків за посадами керівників. В Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» не йдеться про погодження тимчасового виконання обов'язків керівників територіальних органів виконавчої влади профільним міністерством. Проте така норма прописана в Положенні про Державну митну службу України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 06.03.2019 № 227 [10]. Так, одним із повноважень Голови ДМСУ визначено, що він призначає на посаду та звільняє з посади за погодженням з Міністром фінансів керівників та заступників керівників територіальних органів Держмитслужби, у тому числі у разі покладення обов'язків за вакантними посадами.

Така норма Положення про Державну митну службу України суперечить Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Крім того, це значно сповільнює процес розстановки кадрів та оперативного управління митницями.

Із даної ситуації можна вийти шляхом усунення норми погодження тимчасового виконання обов'язків керівника територіальних органів Держмитслужби із Положення про Державну службу, або шляхом розроблення та затвердження чіткого регламенту процесу та термінів погодження Мінфіном.

Крім того, як зазначається у звіті Рахункової Палати, у періоді, що досліджувався (2019 – квітень 2020 року), законодавство, яке визначало правові засади функціонування органів ДФС, ДПС і Держмитслужби, в цілому було сформованим. Водночас у зв'язку з проведенням адміністративної реформи окремі положення нормативно-правових актів у цій сфері є неузгодженими та суперечливими. До Положення про ДФС не внесено зміни щодо перерозподілу повноважень між ДФС, ДПС і Держмитслужбою. До того ж Мінфіном не забезпечено розробки проєктів нормативно-правових актів, необхідних для внесення комплексних змін до чинного законодавства, що регулює діяльність ДПС, Держмитслужби та їх територіальних органів, у зв'язку з проведенням адміністративної реформи. Наказом Держмитслужби № 25 змінено територію діяльності деяких митниць шляхом перерозподілу між різними митницями Держмитслужби окремих митних постів, розташованих на території однієї адміністративно-територіальної одиниці (області, міста), але до Постанови Кабінету

Міністрів України від 02.10.2019 № 858 «Про утворення територіальних органів Державної митної служби» (набрала чинності з 04.10.2019) відповідних змін не внесено. Як наслідок, території діяльності Буковинської, Галицької, Подільської, Волинської, Північної, Поліської та Слобожанської митниць, визначені наказом Держмитслужби, не відповідають положенням цієї постанови КМУ [1].

**Висновки.** Враховуючи наведені вище факти та прописані в Положенні про Державну митну службу України специфічні функції (Держмитслужба реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань митної справи), підтверджені державним аудитом ефективності неналежний рівень і стан координації діяльності та контролю з боку Міністерства фінансів України, нами вбачається необхідність підпорядкування Державної митної служби як центрального органу виконавчої влади зі специфічними функціями та спеціальним статусом України напрямку Кабінету Міністрів України.

На наш погляд, це дасть можливість більш оперативно та ефективно координувати діяльність Держмитслужби та контролювати виконання покладених на неї функцій. Адже результативність належного державного управління митною справою полягає в ефективності реалізації митної політики України.

### *Література.*

1. Офіційний сайт Рахункової Палати. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3\\_2020/Zvit\\_34-3\\_2020.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3_2020/Zvit_34-3_2020.pdf) (дата звернення: 03.05.2021)
2. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України. URL: [http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects\\_2014/Trade\\_Facilitation\\_dialogue/Ukrainian\\_custom\\_s\\_service\\_Savarets\\_2017.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_custom_s_service_Savarets_2017.pdf) (дата звернення: 03.05.2021)
3. Ченцов В. В., Мазур А. В. Інституційне реформування митної системи: вітчизняний досвід державного управління. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2018. № 1(18). С. 190–199.
4. Звіт щодо основних показників діяльності Митно-прикордонної служби США, червень 2020. URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jun/CBP-Snapshot-20200611-web.pdf> (дата звернення: 03.05.2021)
5. Електронний ресурс. URL : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf) (дата звернення: 2017)
6. Електронний ресурс. URL : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12110-organisation-territoriale-de-la-douane-et-services-ouverts-au-public> (дата звернення: 03.05.2021)
7. Митна служба ФРН на сучасному етапі. *Митний брокер*. 2005. № 6. С. 93-94
8. Митний кодекс України: Закон України № 4495-VI від 13.03.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 03.05.2021)
9. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України № 3166-VI від 17.03.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 03.05.2021)
10. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України № 227 від 06.03.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення: 03.05.2021)

### *References.*

1. Ofitsiynyi sait Rakhunkovoi Palaty. URL: [https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3\\_2020/Zvit\\_34-3\\_2020.pdf](https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2020/34-3_2020/Zvit_34-3_2020.pdf) (data zvernennia: 03.05.2021)
2. Savarets A. Ukrainskyi ta zarubizhnyi dosvid pobudovy mytnykh orhaniv: rekomendatsii dlia suchasnoi Ukrainy. URL:

- [http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects\\_2014/Trade\\_Facilitation\\_dialogue/Ukrainian\\_custom\\_s\\_service\\_Savarets\\_2017.pdf](http://www.ier.com.ua/files/Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_custom_s_service_Savarets_2017.pdf) (data zvernennia: 03.05.2021)
3. Chentsov V. V., Mazur A. V. Instytutsiine reformuvannia mytnoi systemy: vitchyzniani dosvid derzhavnoho upravlinnia. Publichne upravlinnia ta mytne administruvannia. 2018. № 1(18). S. 190–199.
  4. Zvit shchodo osnovnykh pokaznykiv diialnosti Mytno-prykordonnoi sluzhby SShA, cherven 2020. URL: <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2020-Jun/CBP-Snapshot-20200611-web.pdf> (data zvernennia: 03.05.2021)
  5. Elektronnyi resurs. URL : [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/581951/HMRC-organisation-chartJanuary-2017.pdf) (data zvernennia: 2017)
  6. Elektronnyi resurs. URL : <http://www.douane.gouv.fr/articles/a12110-organisation-territoriale-de-la-douane-et-services-ouverts-au-public> (data zvernennia: 03.05.2021)
  7. Mytna sluzhba FRN na suchasnomu etapi. Mytnyi broker. 2005. № 6. S. 93-94
  8. Mytnyi kodeks Ukrainy: Zakon Ukrainy № 4495-VI vid 13.03.2012 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (data zvernennia: 03.05.2021)
  9. Pro tsentralni orhany vykonavchoi vlady: Zakon Ukrainy № 3166-VI vid 17.03.2011 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (data zvernennia: 03.05.2021)
  10. Pro zatverdzhennia polozhen pro Derzhavnu podatkovu sluzhbu Ukrainy ta Derzhavnu mytnu sluzhbu Ukrainy: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy № 227 vid 06.03.2019 r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text> (data zvernennia: 03.05.2021)