

Уліцький А.Г.

Інститут законодавства Верховної Ради України

## МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ МИТНОЇ СКЛАДОВОЇ ЧАСТИНИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Стаття присвячена актуальним питанням функціонування митної складової Державної фіскальної служби України. Зокрема, пропонується чітко визначити механізми управління митної складової частини Державної фіскальної служби України. Проаналізовано стан та проблемні аспекти здійснення державної політики у сфері державної митної справи. Розглянуто механізми реалізації державної політики у сфері державної митної справи Державною фіскальною службою України. Наголошується на необхідності створення в складі Державної фіскальної служби України конкретного блоку, в який буде включено підрозділи митного спрямування та який безпосередньо буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної митної справи. Доведено, що чітке розмежування функцій (фіскальної та правоохоронної) Державної фіскальної служби України може посилити роботу в напрямку запобігання та протидії контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил.*

**Ключові слова:** Державна фіскальна служба України, механізми управління, митна складова частина, реформування, протидія контрабанді та порушенням митних правил, державна митна справа, розмежування функцій.

**Постановка проблеми.** В умовах проведення в Україні цілого ряду кардинальних державотворчих реформ особливого значення набули питання реформування митної та податкової політики. Виходячи з вищевказаного, керівництвом держави було прийнято рішення щодо створення Державної фіскальної служби України, яка є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства [1].

Таким чином, Державна фіскальна служба України, здійснюючи податкову політику та митну політику, фактично поєднала в собі дві важливі складові: податкову та митну.

Разом із тим виникло ряд проблемних питань щодо реалізації в сучасних умовах Державною фіскальною службою України цілого ряду функцій держави, які повинні безпосередньо забезпечувати саме митні органи.

Водночас у 2013 році без прорахування наслідків із законодавства було вилучено ряд термінів, таких як «митний орган», «митна служба України», «митна служба» [2].

Поряд із цим до цього часу не визначені конкретні механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України, не визначено блоку підрозділів митного спрямування та не визначено їх відповідальність за комплексне вирішення питань, які пов'язано зі здійсненням державної політики у сфері державної митної справи.

Необхідно зазначити, що внаслідок цілого ряду змін, реформ, які не було завершено, а деякі, які було заплановано провести, навіть і не було розпочато, механізми реалізації державної політики у сфері державної митної справи Державною фіскальною службою України не дозволяють в нинішніх економічних умовах досягати зазначеному відомству високих показників ефективності та результативності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуальні питання реформування та перетворення митної служби, митних органів, дослідження ролі та місця митної служби серед інших державних органів, питання митного контролю та митної безпеки, питання наближення митної системи до вимог Європейського Союзу тощо неодноразово досліджувалися сучасними науковцями. Серед них слід зазначити Є.В. Додіна, Б.А. Кормича, В.В. Ченцова, П.В. Пашка, О.Б. Єгорова, Ю.Д. Кунєва, І.Г. Бережнюка, О.П. Федотова,

Л.М. Дорофєєву, І.В. Письменного, О.В. Комарова та інших.

Важливим напрямом наукових розробок та досліджень залишаються питання визначення митної складової Державної фіскальної служби України. Малодослідженими є механізми управління митної складової частини та діяльність підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України. Необхідно констатувати також і той факт, що відносно невелика кількість науковців розпочала всебічно досліджувати діяльність підрозділів митного спрямування в системі Державної фіскальної служби України.

Реалізація державної політики у сфері державної митної справи Державною фіскальною службою України пов'язана з чималими проблемними питаннями, і, як наслідок, до цього часу не вирішено чимало питань, пов'язаних із дієвим захистом митних інтересів та забезпеченням митної безпеки України, регулюванням зовнішньої торгівлі, захистом внутрішнього ринку, розвитком економіки України та її інтеграції до світової економіки [3].

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою дослідження є здійснення аналізу стану та проблемних аспектів здійснення державної політики Державною фіскальною службою України у сфері державної митної справи. У статті планується розглянути механізми реалізації державної політики у сфері державної митної справи, визначити механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України, а також пропонується обґрунтувати необхідність створення конкретного блоку, в який буде включено підрозділи митного спрямування та який безпосередньо буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Соціальні, економічні, політичні, правові перетворення та потрясіння, які розпочалися в Україні з кінця 2013 року, суттєво вплинули на систему державного управління, на механізми реалізації владних повноважень, на процеси, які проводяться в органах державної влади.

Суспільство вимагає від державного апарату швидких та конкретних змін, які спрямовано на зниження корупції, усунення бюрократичних перепон, створення прозорих та зрозумілих відносин між державою та людиною. Внаслідок продовження бойових дій на сході України суспільство також вимагає від органів державної влади життя всіх можливих заходів, які можуть забезпечити їх безпеку у всіх сфер суспільного життя.

У таких складних умовах керівництву держави, а саме Президенту України, Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України слід вирішувати питання не лише оперативного характеру, а й вирішувати проблеми стратегічного характеру. Необхідно вирішувати питання не лише поточної діяльності відомств, а й проводити реальні дії щодо вдосконалення їх діяльності, здійснювати реформування та перетворення відомств відповідно до потреб суспільства.

Одночасно важливим питанням є відповідність функцій та можливостей того чи іншого відомства на здатність виконувати покладені на них завдання в повному обсязі.

Зокрема, проаналізуємо механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України у сфері державної митної справи.

Зазначимо, що повноваженнями Міністерства фінансів України визначено, що Міністерство забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової і митної політики, державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства. Також Міністерство здійснює нормативно-правове регулювання у фінансовій, бюджетній, податковій, митній сферах, у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства [4].

Одночасно, Державна фіскальна служба України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України і який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи, державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства [1].

Відповідно до Положення про Державну фіскальну службу України можливо визначити найбільш важливі функції, які повинні здійснюватися митною складовою частиною Державної фіскальної служби України [1].

Серед таких функцій доцільно виділити такі:

- 1) здійснення адміністрування митних та інших платежів;
- 2) здійснення контролю своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати митних та інших платежів;
- 3) здійснення контролю за дотриманням митного законодавства;
- 4) здійснення ведення митної статистики та Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності;

5) здійснення контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності і громадянами устанавленого законодавством порядку переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон України;

6) здійснення контролю за застосуванням відповідно до закону заходів тарифного та нетарифного регулювання під час переміщення товарів через митний кордон України і після завершення операцій митного контролю та митного оформлення;

7) здійснення контролю за правильністю визначення митної вартості товарів відповідно до закону, а також за правильністю визначення країни походження та класифікації згідно з Українською класифікацією товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) товарів, що переміщуються через митний кордон України;

8) застосування митних режимів, здійснення митного контролю та митного оформлення товарів, поміщених у відповідні митні режими;

9) здійснення заходів до захисту прав інтелектуальної власності у процесі зовнішньоекономічної діяльності, недопущення переміщення через митний кордон України контрафактних товарів;

10) здійснення провадження в справах про порушення митних правил та у справах про адміністративні правопорушення;

11) укладення в устанавленому порядку міжвідомчих договорів із митними органами іноземних держав;

12) виявлення кримінальних та інших правопорушень у митній сфері;

13) запобігання та протидія контрабанді та порушенням митних правил на митній території України;

14) виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню контрабанди та інших правопорушень у сфері державної митної справи, вжиття заходів до їх усунення;

15) збір, аналіз та узагальнення інформації про порушення законодавства у сфері митної справи за результатами цього вжиття заходів, спрямованих на запобігання таким порушенням;

16) забезпечення здійснення санітарно-епідеміологічного, ветеринарно-санітарного, фітосанітарного, екологічного контролю щодо товарів, що переміщуються через митний кордон України, а також контролю за переміщенням культурних цінностей тощо [1].

Зазначений перелік не є повним, але він переконливо доводить, що для ефективного здійснення державної митної справи, здійснення державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства

неможливо здійснювати безсистемно та без формування чітких та зрозумілих структур у системі Державної фіскальної служби України.

Механізми управління митної складової Державної фіскальної служби України повинні охоплювати всі сфери діяльності відомства, які, тим чи іншим способом, віднесено до питань здійснення митної політики.

У сучасній науці визначено, що під механізмами управління розуміється внутрішнє улаштування системи управління, що визначає порядок управлінської діяльності. Механізми управління становлять об'єкти, процеси, явища, які забезпечують процес управління [6, с. 424].

На думку О.М. Кравченко, в загальному вимірі механізм державного управління являє собою комплексну систему державного управління, складовими частинами якої є конкретні механізми управління (економічний, мотиваційний, політичний, правовий та ін.), які в сукупності здатні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиного державного механізму. Механізм державного управління – це сукупність форм, засобів, методів, правових, організаційних, адміністративних, мотиваційних та інших заходів держави, спрямованих на забезпечення динамічного розвитку суспільства [7].

Заслуговує на увагу і думка О.В. Федорчака, який визначив, що механізмами державного управління можуть бути такі, які застосовуються Президентом України, органами виконавчої, законодавчої та судової влади, органами місцевого самоврядування тощо.

Ним також визначено, що до структури механізму державного управління входять такі компоненти:

- 1) методи;
- 2) важелі;
- 3) інструменти;
- 4) політика;
- 5) правове забезпечення;
- 6) нормативне забезпечення;
- 7) інформаційне забезпечення [8].

Тобто механізм управління митної складової частини Державної фіскальної служби України можливо вважати складовою частиною єдиного державного механізму, в нашому випадку – Державної фіскальної служби України, який безпосередньо забезпечує здійснення та реалізацію державної митної справи та митної політики держави в цілому.

Таким чином, виходячи з викладеного, можна стверджувати, що механізм управління митної складової частини Державної фіскальної служби України – складна, комплексна, багатofункціо-

нальна система, яка призначена для вирішення завдань держави у сфері державної митної справи та яка має всі необхідні важелі для управління, контролю підпорядкованою сферою.

Механізм управління митної складової Державної фіскальної служби України повинен передбачати гнучкість, простоту керування процесами, логіку та своєчасність надання й контролю доручень, виконання покладених функцій в повному обсязі, недопущення корупційних проявів й зловживань, нетерпимість до правопорушень тощо.

Визначивши механізм управління митної складової Державної фіскальної служби, необхідно розглянути існуючий інструментарій.

Відповідно до структури Державної фіскальної служби (станом на початок квітня 2018 року) в її складі наявні такі структурні підрозділи:

- 1) Апарат;
- 2) Департамент організації роботи Служби;
- 3) Департамент охорони державної таємниці, технічного та криптографічного захисту інформації;
- 4) Департамент матеріального забезпечення та розвитку інфраструктури;
- 5) Департамент кадрової політики та роботи з персоналом;
- 6) Департамент фінансування, бухгалтерського обліку та звітності;
- 7) Департамент внутрішнього аудиту;
- 8) Департамент моніторингу доходів та обліково-звітних систем;
- 9) Департамент обслуговування платників;
- 10) Департамент інформаційних технологій;
- 11) Регуляторно-правовий департамент;
- 12) Департамент адміністративного оскарження та судового супроводження;
- 13) Департамент податків і зборів з юридичних осіб;
- 14) Департамент податків і зборів з фізичних осіб;
- 15) Департамент аудиту;
- 16) Департамент методологічної та нормотворчої роботи;
- 17) Департамент боротьби з відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом;
- 18) Департамент погашення боргу;
- 19) Департамент організації митного контролю;
- 20) Департамент адміністрування митних платежів;
- 21) Департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії;
- 22) Головне оперативне управління;
- 23) Головне управління внутрішньої безпеки;

24) Головне слідче управління фінансових розслідувань;

25) Департамент таргетингу та управління митними ризиками [9].

На даний час зазначені підрозділи Державної фіскальної служби України умовно можна поділити на податкову складову частину, митну складову частину, складову частину фінансово-кадрового та матеріального забезпечення, складову частину інформаційно-моніторингового забезпечення, складову частину правового забезпечення, складову частину внутрішньої безпеки та внутрішнього контролю тощо.

До митної складової частини необхідно віднести, насамперед, Департамент організації митного контролю, Департамент адміністрування митних платежів, Департамент таргетингу та управління митними ризиками, а також Департамент організації протидії митним правопорушенням та міжнародної взаємодії.

Необхідно зауважити, що поступово, після створення Державної фіскальної служби України у 2014 році, підрозділи суто митного спрямування було розпорошено між іншими департаментами та управліннями Державної фіскальної служби України, які мають суто фіскальну або ж податково-орієнтовану специфіку.

Як приклад, Департамент моніторингу доходів та обліково-звітних систем Державної фіскальної служби України виконує невластивні йому функції з ведення митної статистики [10].

У той же час втрачено можливості щодо ефективної міжнародної митної співпраці, відсутні підрозділи, які безпосередньо відповідають за розбудову митних пунктів пропуску, не мають окремого статусу підрозділи аналізу та прогнозування митних правопорушень тощо. І, насамкінець, відсутній оперативний підрозділ суто митного спрямування з певним статусом, тобто є правоохоронним органом з правом на здійснення оперативної-розшукової діяльності.

Також необхідно зауважити, що в цілому митний напрямок Державної фіскальної служби України перебуває в залежності від необхідності виконання фіскальної функції як основної в діяльності відомства. Необхідно виокремити фіскальні функції та правоохоронні функції.

Пріоритети діяльності повинні віддаватися різним підрозділам, так, наприклад, неможливо орієнтувати підрозділ із запобігання та протидії контрабанді й боротьбі з порушеннями митних правил виключно на максимальне сприяння зовнішньоекономічній діяльності або на суттєве зниження якості аналізу діяльності суб'єктів

зовнішньоекономічній діяльності, яким, і це природно, завжди не подобається увага з боку підрозділів правоохоронного спрямування.

Саме тому чітке розмежування функцій (фіскальної та правоохоронної) Державної фіскальної служби України може посилити роботу в напрямку запобігання та протидії контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил.

З огляду на вищевикладене необхідно передбачити створення в складі Державної фіскальної служби України конкретного блоку, до якого буде включено підрозділи митного спрямування та який безпосередньо буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері державної митної справи.

Пропонується створення митної адміністрації як надбудови в структурі Державної фіскальної служби України на правах окремого підрозділу.

Зазначений підрозділ має очолювати за посадою заступник Державної фіскальної служби України, який призначається за відкритим конкурсом, за максимальної участі громадськості та залучення іноземних експертів.

Тобто вертикально зазначена структура повинна мати такий зміст: заступник Голови Державної фіскальної служби України – керівник митної адміністрації → митна адміністрація → департаменти, управління та відділи (адміністрування митних платежів, організації митного контролю, митної статистики, обміну митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, запобігання та протидія контрабанді й боротьби з порушеннями митних правил, аналітики та ризиків, оперативного реагування, міжнародного співробітництва, розвитку інфраструктури, кадрового та фінансового забезпечення, внутрішнього контролю та запобігання корупції тощо) → митниці → митні пости.

Зазначений крок вкрай потрібен, адже на даний час маємо ситуацію, коли із законодавства було вилучено ряд термінів, таких як «митний орган», «митна служба України», «митна служба» [2].

Такі непорозуміння створили чимало перепон у розвитку митної системи. Адже на всіх рівнях держави, починаючи від Президента і закінчуючи рядовим чиновником Кабінету Міністрів України, висловлено чимало зауважень до роботи митниці.

При цьому висловлювання, частіше за все, адресуються Державній фіскальній службі України, яка в складі апарату не має одного, чітко визначеного керівника та структурного підрозділу, який би відповідав за загальний стан справ у митницях (в областях і м. Києві).

Загальновідомо, що якщо нема, з кого спитати за результати діяльності, то і кінцеві результати будуть негативні. Створення ж окремої інституції – митної адміністрації – в складі Державної фіскальної служби України одразу ж окреслить коло питань, які потребують термінового вирішення в державній митній справі та визначить коло відповідальних осіб. До того ж, інші органи державної влади та громадськість буде чітко розуміти, куди і до кого їм звертатися з пропозиціями щодо покращення роботи митної системи.

Створення митної адміністрації може стати рішучим кроком до масштабних перетворень митної системи до кращих зразків іноземних держав, наблизить Україну до стандартів Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.

**Висновки.** Перетворення Державної фіскальної служби України в сучасний потужний інструмент реалізації митної та податкової політики є питанням першочергової важливості. Водночас усі перетворення повинні відбуватися після ретельного прорахунку компетентними фахівцями, не повинні призводити до погіршення та послаблення держави на важливих напрямках.

Трансформація підрозділів Державної фіскальної служби України повинна стати підґрунтям для побудови зрозумілої та якісної системи регулювання, як внутрішньої, так і зовнішньої політики. Мета таких перетворень – безпека громадян, сплата податків у повному обсязі всіма учасниками зовнішньоекономічних відносин, максимальна детінізація торгівлі на внутрішньому ринку, забезпечення функціонування національної економіки в кращих зразках економік світу.

Подальші наукові дослідження мають бути спрямовані на вивчення, в перспективі, питань перетворення підрозділів митного спрямування Державної фіскальної служби України в окремий незалежний митний орган для повноцінного захисту митних інтересів держави.

### Список літератури:

1. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2018).
2. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи: Закон України від 04.07.2013 р. № 405-VII. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/405-18> (дата звернення: 20.05.2018).

3. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 20.05.2018).

4. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 р. № 375. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF> (дата звернення: 20.05.2018).

5. Про Стратегію сталого розвитку «Україна - 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015/ Президент України. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 20.05.2018).

6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.:

Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред.: Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.

7. Кравченко О.М. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». Державне управління: удосконалення та розвиток. Електронне наукове фахове видання. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення 20.05.2018).

8. Федорчак О.В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. Електронне наукове фахове видання. URL: [http://lvivacademy.com/vidavnitstvo\\_1/visnik/fail/O\\_Fedorchak.pdf](http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf) (дата звернення 20.05.2018).

9. Структура апарату Державної фіскальної служби України. Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparatur/> (дата звернення 20.05.2018).

10. Завдання і функції Департаменту моніторингу доходів та обліково-звітних систем Державної фіскальної служби України. Офіційний веб-портал Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/pro-sfs-ukraini/struktura-/aparatur/departament-monitoringu-dohodiv/zavdannya-i-funktsii/> (дата звернення 20.05.2018).

## МЕХАНИЗМИ УПРАВЛЕНИЯ ТАМОЖЕННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

*Статья посвящена актуальным вопросам функционирования таможенной составляющей Государственной фискальной службы Украины. Так, предлагается четко определить механизмы управления таможенной составляющей Государственной фискальной службы Украины. Проанализировано состояние и проблемные аспекты осуществления государственной политики в сфере государственного таможенного дела. Рассмотрены механизмы реализации государственной политики в сфере государственного таможенного дела Государственной фискальной службы Украины. Концентрируется внимание на необходимости создания в составе Государственной фискальной службы Украины конкретного блока, в который будут включены подразделения таможенного направления и который непосредственно будет обеспечивать реализацию государственной политики в сфере государственного таможенного дела. Доказано, что четкое разграничение функций (фискальной и правоохранительной) Государственной фискальной службы Украины может усилить работу в направлении предотвращения и противодействия контрабанде и нарушениям таможенных правил.*

**Ключевые слова:** Государственная фискальная служба Украины, механизмы управления, таможенная составляющая, реформирование, противодействие контрабанде и нарушениям таможенных правил, государственное таможенное дело, разграничение функций.

## CONTROLLING MECHANISMS FOR THE CUSTOMS COMPONENT OF THE STATE FISCAL SERVICE OF UKRAINE

*The article is devoted to the actual problems of functioning of the customs component of the State Fiscal Service of Ukraine. In particular, it is proposed to clearly define controlling mechanisms for the customs component of the State Fiscal Service of Ukraine. The conditions and challenges of implementation of the state policy in the field of state customs service are analyzed. The mechanisms of the state policy in the field of state customs service by the State Fiscal Service of Ukraine are considered. The need to create a specific block within the State Fiscal Service of Ukraine, which will include customs units and which will directly implement the state policy in the field of the state customs service, is emphasized. It is proved that a clear separation of functions (fiscal and law enforcement) of the State Fiscal Service of Ukraine can strengthen the work aimed at preventing and counteracting smuggling and combating customs violations.*

**Key words:** The State Fiscal Service of Ukraine, controlling mechanisms, customs component, reforming, counteracting smuggling and combating customs violations, state customs service, separation of functions.