

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИFEATURES OF FUNCTIONING OF THE MECHANISMS OF PUBLIC
ADMINISTRATION OF THE CUSTOMS SYSTEM OF UKRAINE

Стаття присвячена особливостям функціонування механізмів державного управління митної системи України. Зокрема, пропонується розглянути сучасний стан митної системи України, особливості здійснення перетворень цієї системи в сучасних умовах. Проаналізовано стан та проблемні аспекти діяльності митної системи України під час здійснення структурних та функціональних перетворень. Розглянуто процеси реформування Державної фіскальної служби України, а також визначено роль та місце митних органів у системі органів виконавчої влади. Доведено, що, враховуючи складну політично-економічну ситуацію в Україні, питання ефективного функціонування механізмів державного управління митної системи України є фундаментом для здійснення системних, масштабних перетворень в економіці держави.

Ключові слова: реформа, механізми державного управління, митна система України, розвиток, перетворення, меморандум, Державна фіскальна служба України, Міжнародний валютний фонд.

Статья посвящена особенностям функционирования механизмов государственного управления таможенной системы Украины. В частности, предлагается рассмотреть современное состояние таможенной системы Украины, особенности преобразования этой системы в современных условиях. Проанализированы состояние и проблемные аспекты деятельности таможенной системы Украины при осуществлении структурных и функциональных преобразований. Рассмотрены процессы реформирования Государственной фискальной службы Украины, определены роль и

место таможенных органов в системе органов исполнительной власти. Доказано, что, учитывая сложную политико-экономическую ситуацию в Украине, вопросы эффективного функционирования механизмов государственного управления таможенной системы Украины являются фундаментом для осуществления системных, масштабных преобразований в экономике государства.

Ключевые слова: реформа, механизмы государственного управления, таможенная система Украины, развитие, преобразование, меморандум, Государственная фискальная служба Украины, Международный валютный фонд.

The article is devoted to the peculiarities of functioning of the mechanisms of public administration of the customs system of Ukraine. In particular, it is proposed to consider the current state of the customs system of Ukraine, the peculiarities of the implementation of transformations of this system in modern conditions. The state and challenges of the customs system of Ukraine during the implementation of structural and functional transformations are analyzed. The processes of reforming the State Fiscal Service of Ukraine are considered, as well as the role and place of the customs authorities in the system of executive bodies. It is proved that, given the difficult political and economic situation in Ukraine, the question of efficient functioning of the mechanisms of state administration of the customs system of Ukraine is the basis for carrying out systemic, large-scale transformations in the state's economy.

Key words: reform, mechanisms of public administration, customs system of Ukraine, development, transformation, memorandum, State Fiscal Service of Ukraine, International Monetary Fund.

УДК 339.543

Уліцький А.Г.

аспірант відділу моніторингу
законодавстваІнститут законодавства
Верховної Ради України

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасні тенденції розвитку України спонукають владні інституції постійно шукати ефективну модель управління в митній сфері. Вплив держави на процеси, що відбуваються в митній системі України, на жаль, значною мірою підпорядковано впливу зовнішніх та внутрішніх політичних чинників. Зазначене не сприяє виробленню єдиного підходу до вирішення проблем митної системи України.

Проблемою здається і те, що в науковому середовищі питання розгляду митної системи України як сукупності цілої низки механізмів державного управління, практично не розглядається. Особливості митної системи України полягають в її надзвичайній складності, оскільки вона є тією системою, яка постійно змінюється, та є важливим елементом комплексного механізму державного

управління. Розгляд та аналіз особливостей механізмів державного управління митної системи України дозволить визначити перспективні напрями реформування цієї системи, що має на меті отримати позитивний економічний й політичний ефект у результаті реалізації структурних і функціональних перетворень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Підґрунтям проведення наукового дослідження питань особливостей механізмів державного управління митної системи України є наукові доробки видатних учених із питань державного управління, зокрема, варто зазначити Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Князєва, В. Авер'янова, М. Круглова, О. Оболенського, Н. Нижник та багатьох інших.

У свою чергу, митна сфера була предметом низки наукових досліджень вітчизняних науковців і закордонних фахівців, які здійснили

чимало розроблень і надали низку обґрунтованих пропозицій щодо різноманітних аспектів діяльності митних органів. Багато напрямів, які регулюють митні органи, постійно триваючі процеси адаптації законодавства до вимог Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації, питання вдосконалення діяльності щодо здійснення митної політики, митного контролю, митного оформлення, протидії контрабанді неодноразово були частинами наукових досліджень. Серед науковців, яких цікавила проблематика митної сфери, варто зазначити П. Пашка, Є. Додіна, Б. Кормича, О. Федотова, С. Ківалова, В. Мартинюка, В. Ченцова, О. Комарова, Ю. Кунєва, А. Войцещука, І. Письменного, Д. Приймаченко, Л. Івашову, А. Макаренка, О. Ткачову, Л. Баязітова й інших.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Перспективним напрямом наукових досліджень є питання, пов'язані з розглядом окремих механізмів державного управління митної системи України та самої системи загалом. Митна система України низкою науковців сприймається суто як сукупність митних органів, водночас, враховуючи багатогранність завдань, які ставить держава митниці, доцільно розглядати митну систему як сукупність механізмів державного управління, за допомогою яких держава реалізує державну митну справу. Питання ж визначення самих механізмів державного управління митної системи України сьогодні є малодослідженими.

Мета статті – розглянути та проаналізувати особливості механізмів державного управління митної системи України. Визначити сучасний стан митної системи України та перспективи її наближення до кращих світових зразків. Розглянути стан та проблемні питання процесів реформування й перетворення Державної фіскальної служби України на ефективну систему, яка здатна повноцінно та всебічно забезпечувати реалізацію митної політики.

Виклад основного матеріалу. Питання реформування митної галузі України постійно розглядається в порядку денному як Кабінету Міністрів, так і Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики. Тобто за умови вироблення єдиного підходу до процесів реформування митної сфери орган виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України або Державна фіскальна служба України) надавав би обґрунтовані пропозиції у вигляді законопроектів, а орган законодав-

чої влади (Верховна Рада України) ці пропозиції розглядав би в профільному комітеті, потім пропонував до розгляду та підтримки в сесійній залі українського парламенту.

Водночас значна кількість підходів до формування митної політики, широке коло питань функціонування митної системи й пріоритетних завдань митниці протягом тривалого часу не дають можливості сформулювати єдині та зрозумілі тактику і стратегію щодо реалізації структурних і функціональних перетворень митної системи України.

Необхідно зазначити, що розуміння специфічних особливостей функціонування митної системи України дозволить припинити постійну практику впровадження непродуманих ініціатив із реформування та перетворення цієї системи. Останнім часом, після ліквідації Державної митної служби України у 2012 р., керівництвом держави, урядом України здійснено чимало невдалих експериментів як над митними органами України та його персоналом зокрема, так і над напрямами реалізації митної політики держави загалом.

Істотно впливають на формування поглядів щодо окремих аспектів реформування митних органів і наші закордонні партнери, серед яких окремо варто зазначити Міжнародний валютний фонд.

Україна, яка визначає Міжнародний валютний фонд своїм стратегічним партнером у частині отримання кредитних коштів для виконання своїх зовнішніх та внутрішніх зобов'язань, постійно інформує дану інституцію щодо кроків, так званих «структурних маяків», держави для подолання складної економічної ситуації.

Варто зазначити, що вимоги та погляди Міжнародного валютного фонду стосовно питання реформування митної системи не є сталими, навпаки, іноді мають діаметрально протилежну природу.

Проте пропозиції щодо визначення до виконання Україною перед Міжнародним валютним фондом так званих «структурних маяків», доповіді про перебіг виконання таких «структурних маяків» надає саме керівництво держави, а саме Президент, прем'єр-міністр, голова Національного банку України та міністр фінансів України.

Представляючи Україну у міжнародних організаціях та визначаючи основні напрями реалізації митної політики шляхом підписання меморандумів і угод, керівництво держави безпосередньо впливає на особливості механізмів державного управління митної системи України.

Тому питання функціонування митної системи варто обов'язково розглядати в контексті впливу на систему як внутрішніх, так і зовнішніх чинників.

Розглянемо та проаналізуємо окремі положення меморандумів про економічну і фінансову політику, які підписувалися керівництвом держави із 2016 р. по цей час, щодо митної системи України.

Виходячи зі змісту Меморандуму про економічну і фінансову політику, ухваленого у вересні 2016 р. [1], об'єднання митної та податкової адміністрацій в єдину юридичну особу планувалося виконати до кінця 2016 р.

Діюча структура Державної фіскальної служби України не передбачала побудови окремої адміністрації як з митного, так і з податкового напрямів. Апарат фіскального відомства складався з департаментів, управлінь та відділів, які або виконували суто податкові (переважали в структурі), або митні функції, або мали змішані функції. Підрозділи митного спрямування не мали одноосібного впливу на митні органи, фактично могли лише спрямовувати до митниць листи роз'яснювального характеру.

У структурі Державної фіскальної служби України, відповідно до положень Митного кодексу України [2], митними органами є виключно митниці, тобто механічне розділення в структурі відомства на митну та податкову складову частину призвело б до перекошу в бік податкового напрямку, який визначав би завдання практично всіх підрозділів центрального апарату.

Механізм втілення даного перетворення передбачав створення в складі Державної фіскальної служби України єдиних юридичних осіб у структурі цієї служби, а саме об'єднання всіх податкових інспекцій в юридичну особу податкового напрямку, об'єднання всіх митниць в юридичну особу митного напрямку. Після чого планувалося забезпечити цілковиту сумісність цих структур для подальшого їх об'єднання в єдину юридичну особу.

Усі ж функції правоохоронного напрямку від Державної фіскальної служби України передбачалося надати новоствореному органу з компетенцією щодо розслідування фінансових, податкових, економічних злочинів.

Питання визначення органу, який би після перетворень підрозділів митного напрямку Державної фіскальної служби України відповідав за боротьбу з контрабандою та порушеннями митних правил, залишилося поза увагою.

Текст даного Меморандуму, у разі повної реалізації його положень, передбачав розмиття правоохоронних функцій митної сис-

теми України між іншими правоохоронними органами України, що неминуче спричинило б значне почастишання випадків порушення митного законодавства, що, у свою чергу, призвело б до побудови недоброчесними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності цілої низки масштабних схем з ухилення від сплати податків до державного бюджету України в повному обсязі.

У результаті аналізу тексту Меморандуму про економічну і фінансову політику, ухваленого в березні 2017 р. [3] з'ясовано, що посилення інституційного потенціалу Державної фіскальної служби України полягало в подальшому здійсненні процесу злиття податкового та митного напрямів, який не було завершено до кінця 2016 р. (як це визначено попереднім Меморандумом).

Згідно з даним Меморандумом, Державна фіскальна служба України мала перетворитися на сервісний офіс, тобто лише надавати послуги зі збирання податків. Для цього планувалося ліквідувати митні органи, оскільки вони мали б увійти до складу єдиних офісів, які планувалося організувати на базі Головних управлінь Державної фіскальної служби України в кожному регіоні. Передбачалося також втричі зменшити кількість пунктів митного оформлення, що неодмінно призвело б до численних нарікань із боку бізнесу, адже чимало потужних підприємств, особливо в галузях промисловості, енергетики, інфраструктури тощо, самі створюють необхідні умови для роботи працівників митних органів, оскільки зацікавлені в швидкому здійсненні митних формальностей, а тому митні органи мають відокремлені підрозділи митного оформлення на території багатьох підприємств.

У даному Меморандумі також згадали, що питання безпеки кордонів є надзвичайно важливим, а тому винайшли механізм вирішення проблем боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил у вигляді створення міжвідомчих мобільних груп із підпорядкуванням Міністерству фінансів України, які б вибірково здійснювали перевірку різноманітних аспектів діяльності митних органів, аналізували стан митного оформлення та митного контролю тощо.

Очевидним є те, що керівництвом держави заплановано забезпечити виконання цього «структурного маяка» створеним заздалегідь механізмом. Так, урядом України ще в серпні 2016 р. створено Міжвідомчий цільовий центр із запобігання порушенням законодавства з питань державної митної справи [4].

Час засвідчив, що ефективність міжвідомчих мобільних груп була невисокою, адже системні проблеми в митних органах не вирішуються раптовими та короткостроковими заходами. Саме тому із травня 2017 р. питання діяльності вищезазначеного Центру не висвітлювалися, звіту про загальні результати роботи цього Центру громадськості не надано.

З тексту Меморандуму про економічну і фінансову політику, підписаного в грудні 2018 р. [5] одразу ж вбачається, що філософія перетворень у Державній фіскальній службі України цілком змінена.

Усі попередні напрацювання уряду, Міністерства фінансів, Державної фіскальної служби, Комітету Верховної Ради України з питань податкової та митної політики скасовано.

У цьому документі вже обґрунтовується питання перетворення (фактично ліквідації) Державної фіскальної служби України на дві окремі служби – Державну митну службу України та Державну податкову службу України. Процес цього масштабного перетворення планується закінчити у квітні 2019 р.

Найбільш цікавим є твердження в Меморандумі, що даний крок є першим на шляху до довгострокової реформи податкового адміністрування [5].

Постає логічне запитання, а що ж раніше робили, яку саме реформу запроваджували уряд, Міністерство фінансів, Державна фіскальна служба України та Комітет Верховної Ради України з питань податкової та митної політики? Також несподіваним виглядає той факт, що остаточну зупинку попередніх реформ митного та податкового напрямів, які раніше цілком підтримував Міжнародний валютний фонд, та рух в інший бік фактично погоджено цією інституцією.

Очевидним є те, що наші західні стратегічні партнери, зокрема Міжнародний валютний фонд, не бачать системних перетворень у митній та податковій сфері, тому суттєво не переймаються ані назвами органів, які буде створено, ані процесом реформування структур, які контролює Міністерство фінансів України. Тому найбільш вірогідним є те, що, підписуючи вказаний Меморандум, Міжнародний валютний фонд опікується не назвами реформ, а їхніми функціями та напрямками, а найбільше – реальною можливістю втілення тих чи інших реформ.

У грудні 2018 р. Кабінетом Міністрів України видано постанову «Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України» [6].

Виходячи зі змісту попередніх Меморандумів за 2016 та 2017 рр., Міжнародний

валютний фонд схвалював питання перетворення Державної фіскальної служби України на сервісну службу, яка буде цілком позбавлена правоохоронних функцій, оскільки в результаті її реформування планувалося ліквідувати підрозділи податкової міліції, а всі її правоохоронні функції було б передано до новоствореного органу з компетенцією щодо розслідування фінансових, податкових, економічних злочинів.

Водночас після підписання Меморандуму 5 грудня 2018 р., через 13 днів видається постанова Кабінету Міністрів України, яка визначає таке:

– Державна податкова служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну податкову політику, державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску;

– Державна митна служба є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра фінансів і який реалізує державну митну політику, державну політику у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування митного законодавства [6].

Отже, вбачається, що замість передачі правоохоронних функцій від Державної фіскальної служби України, у результаті перетворення всієї служби функції правоохоронних органів тепер матимуть два нових центральних органи виконавчої влади.

Очевидним є те, що Державна податкова служба України, на яку покладено забезпечення реалізації політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування податкового законодавства, не може не мати правоохоронного підрозділу, за функціоналом подібного до наявного в податковій міліції, а Державна митна служба України, на яку покладено забезпечення реалізації політики у сфері боротьби із правопорушеннями під час застосування митного законодавства, взагалі буде створювати новий правоохоронний підрозділ у своєму складі.

Тобто замість зменшення тиску на бізнес, держава, спираючись на Меморандум про економічну і фінансову політику, ухвалений у грудні 2018 р., буде створювати додаткові бар'єри для значної кількості підприємців.

Наголошуємо також на тому, що реформи митної системи неможливі без розуміння особливостей функціонування механізмів державного управління.

Особливостями функціонування митної системи України є те, що її діяльність має базуватися на зрозумілій політиці держави з митних питань; повинна здійснюватися за допомогою чітко визначених методів; застосовувати необхідні важелі й інструменти впливу; мати відповідне юридичне обґрунтування; відповідати вимогам Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації тощо.

Митна система України є сукупністю механізмів державного управління, за допомогою яких держава реалізує державну митну справу. Водночас митна система є механізмом державного управління, який цілком і частково, у складі інших механізмів державного управління, входить до комплексного механізму державного управління.

Тому найбільш доцільно звернутися до дослідження Н. Нижник і В. Олуйка, які визначили комплексний механізм державного управління як систему, що складається з таких компонентів-механізмів:

- економічний;
- мотиваційний;
- організаційний;
- політичний;
- правовий [7, с. 236].

Логічним є те, що в процесі реформування та наближення митної системи України до найкращих світових практик, розуміючи роль і місце митної системи та її елементів, необхідно починати з того, що модернізація наявної системи може проводитися без суттєвого втручання в процеси, що тривають, і зазвичай здійснюється безболісно як для державних установ, так і для осіб, які контактують із такими установами.

Сьогодні постійною неправильною практикою стало створення нових органів виконавчої влади, а потім поступове їх наповнення необхідним функціоналом та інструментарієм.

Вважаємо, що під час структурних та функціональних перетворень, а також створення нових органів необхідно забезпечити першочергові кроки, тобто сформулювати конкретний план, в якому треба:

1. Визначити цілі створення органу.
2. Поставити завдання для цього органу.
3. Надати проект структури, яка здатна забезпечити виконання цілей та завдань органу.
4. Визначити функціонал, необхідний для виконання завдань і досягнення цілей органу.
5. Визначити інструментарій, необхідний

для реалізації функціоналу, який забезпечить виконання завдань і досягнення цілей органу.

6. Визначити методи, якими за допомогою інструментарію буде реалізований функціонал органу.

7. Визначити результати роботи органу.

8. Оцінити результати та надати прогноз діяльності органу.

Лише після цього можна вирішувати, яким чином, що саме, коли, в які терміни, якими засобами та ресурсами буде проводитися процес реформування або створення нового органу.

Розглядаючи питання здійснення перетворень митної системи України, необхідно визначитися, чи буде новостворена Державна митна служба України самостійним суб'єктом реалізації владних повноважень у митній сфері або ж результатом реалізації вищезгаданої постанови Кабінету Міністрів України буде просте механічне виокремлення митних органів та підрозділів митного спрямування зі складу Державної фіскальної служби України. Мається на увазі, чи буде попередньо створено необхідний функціонал та інструментарій для ефективного здійснення повноважень новоствореного центрального органу виконавчої влади, оскільки цей орган не зможе повноцінно діяти в чинному законодавчому полі.

Висновки. У підсумку варто зробити такі висновки:

1. Комплексні реформи митної системи України неможливо здійснити без визначення й погодження єдиного підходу органів виконавчої та законодавчої влади.

2. Реформи повинні бути заздалегідь прорахованими та бути зрозумілими, адже в разі отримання значних позитивних результатів підтримка процесів буде зростати.

3. Основні положення реформ митної системи України повинні спиратися на рекомендації Європейського Союзу та Всесвітньої митної організації.

4. Структурним та функціональним перетворенням, створенню нових органів виконавчої влади повинно передувати належне теоретичне та практичне обґрунтування.

5. Митну систему України треба розглядати як сукупність механізмів державного управління, за допомогою яких держава реалізує державну митну справу.

Дотримання вищезазначених умов може сприяти формуванню інших підходів до реформування митної системи, приведе до вироблення єдиного підходу до вирішення питань проблемного характеру в митній сфері.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Лист про наміри до Міжнародного валютного фонду. Меморандум про економічну і фінансову політику від 1 вересня 2016 р. № 14168/0/2–16. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2-16500-16>.

2. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495–VI // Верховна Рада України: офіц. веб-портал. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.

3. Лист про наміри до Міжнародного валютного фонду. Меморандум про економічну і фінансову політику від 2 березня 2017 р. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC%20%D0%9C%D0%92%D0%A4_%D0%9A%D0%B8%D1%97%D0%B2,%202%20%D0%B1%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%BD%D1%8F%202017.pdf.

4. При Міністерстві фінансів розпочав роботу Міжвідомчий цільовий центр для боротьби з коруп-

цією на митниці // Міністерство фінансів України: офіц. веб-портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249268461>.

5. Лист про наміри до Міжнародного валютного фонду. Меморандум про економічну і фінансову політику від 5 грудня 2018 р. № 23751/0/2–18. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=85566237>.

6. Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України: постанов Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1200. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-derzhavnoyi-podatkovoyi-sluzhbi-ukrayini-ta-derzhavnoyi-mitnoyi-sluzhbi-ukrayini>.

7. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посіб. / В. Білоус, С. Дубенко, М. Задорожна та ін.; за заг ред. Н. Нижник, В. Олуйка. Л.: Вид-во Нац. ун-ту «Львівська політехніка», 2002. 352 с.