

9. О предоставлении государственной поддержки для граждан, улучшающих жилищные условия [Электронный ресурс] : комментарий к Указу № 246 от 30 мая 2013 г. / Про недвижимость. – Минск, 2015. – Режим доступа : <http://www.pro-n.by/news/latest/3718>

10. О жилищном строительстве в январе–декабре 2014 г. [Электронный ресурс] / Главное статистическое управление г. Минска. – Минск, 2015. – Режим доступа : http://minsk-city.belstat.gov.by/ofitsialnaya-statistika/otrasli-statistiki/investitsii-i-stroitelstvo/operativnaya-informatsiya_11/o-zhilischnom-stroitelstve-za-yanvar-dekabr-2014-g/

11. В 2015 году в Минске жилья для очередников построено на 90 тыс. кв. метров меньше, чем годом ранее [Электронный ресурс] / Белорусская информационная компания. – Минск, 2016. – Режим доступа : <http://belapan.by/archive/2016/01/24/827045>

12. Динамика цен и ставок аренды [Электронный ресурс] / Агентство недвижимости “Твоя столица”. – Минск, 2016. – Режим доступа : http://www.t-s.by/analytics/monitoring/flats_offer/flat_sell_room

13. Статистический ежегодник г. Минска 2014 : стат. сб. / Национальный статистический комитет Республики Беларусь ; Главное статистическое управление города Минска. – Минск, 2014. – 370 с.



УДК 339.543

В. Ю. Єдинак, кандидат економічних наук,
доцент кафедри менеджменту ЗЕД
Університету митної справи та фінансів
Т. С. Єдинак, кандидат наук з державного
управління, доцент кафедри обліку, аудиту,
аналізу та оподаткування Університету
митної справи та фінансів

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ МИТНОЮ СПРАВОЮ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні підходи до державного управління митною справою в Україні в умовах реформування державних інститутів, на які покладаються завдання із забезпечення її здійснення. Виявлено ряд неузгодженостей у законодавстві та недоліків у системі управління. Розглянуто можливий напрям реформування організаційної структури Державної фінансової служби України в контексті виконання вимог МВФ.

Ключові слова: державна митна справа; митна політика; центральні органи виконавчої влади; державне управління; організаційна структура.

© В. Ю. Єдинак, Т. С. Єдинак, 2016

The basic approaches to governance of customs affairs in Ukraine in conditions of reforming state institutions, which are entrusted with ensuring customs affairs implementation, are considered in the article. A number of inconsistencies in the legislation and the deficiencies in the control system are revealed. Possible directions of reforming the organizational structure SFS of Ukraine in the context of the requirements of the IMF are discovered.

Key words: state customs affairs; customs policy; central authorities; public administration; organizational structure.

Постановка проблеми. Здійснення державної митної справи – одне із ключових напрямів діяльності української держави, загальні засади якої, відповідно до Конституції України, визначаються виключно законами, а організація та забезпечення здійснення митної справи покладається на Кабінет Міністрів України [1]. Зважаючи на особливу важливість і пріоритетність здійснення митної справи, її законодавче врегулювання відбулося раніше, ніж проголошення самої незалежності України, у червні 1991 р. шляхом прийняття закону УРСР “Про митну справу в Українській РСР” [2].

За роки незалежності України здійснення митної справи забезпечувалося такими органами, як Державний митний комітет України (1991–1996 рр.), Державна митна служба України (1996–2012 рр.), Міністерство доходів і зборів України (2012–2014 рр.), Державна фіскальна служба України (з 2014 р.). За цей час трансформувалося як саме поняття митної справи, так і змінилися підходи до управління митною справою з боку держави, що зумовлює потребу більш детального дослідження даного питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання функціонування митної системи та здійснення митної справи вивчали багато науковців, серед яких можна виділити П. В. Пашка, В. В. Ченцова, І. Г. Бережнюка, Ю. Д. Кунєва, які зробили вагомий внесок у розвиток наукових підходів до здійснення митної справи в історичній і теоретичній площині. Окремі напрями здійснення митної справи та управління нею досліджували такі науковці, як О. О. Павленко, Б. В. Літовченко, Є. В. Гармаш, К. В. Іванова, В. В. Суворов, О. К. Ткачова та ін. Попри існування великої кількості досліджень у сфері здійснення митної справи в Україні, ті політичні, інституційні та економічні зміни, що відбулися в Україні за останні 4 роки, кардинально змінили митну систему та підходи до управління митною справою.

Мета статті – виявлення неузгодженостей і прогалин у державному управлінні митною справою в Україні на сучасному етапі для їх усунення та підвищення якості та ефективності забезпечення здійснення митної справи.

Вклад основного матеріалу. Покладення завдання із забезпечення здійснення митної справи на Кабінет Міністрів України передбачає створення в країні спеціального центрального органу виконавчої влади, який би безпосередньо займався здійсненням митної справи. Тривалий час таким органом була Державна митна служба України, статус і повноваження якої змінювалися відповідно до змін законодавства у сфері митної справи. Для досягнення цілей даної статті нами обрано період функціонування Державної митної служби України у 2011–2012 рр., що безпосередньо передувало створенню Міністерства доходів і зборів України (далі – Міндоходів України) на основі реорганізації Державної митної служби України та Державної податкової служби України. Ліквідація Міндоходів України і створення Державної фіскальної служби України також вплинули як на штатну чисельність персоналу, так і на функціональні завдання, що покладаються на ці органи (табл. 1).

Порівняльна характеристика кількості завдань і персоналу Держмитслужби України, Міндоходів України та Державної фіскальної служби України *

Показник	Державна митна служба України	Державна податкова служба України	Міністерство доходів і зборів України	Державна фіскальна служба України	
	2011– 2012	2011– 2012	2013– 2014	2015	2016
Рік	2011– 2012	2011– 2012	2013– 2014	2015	2016
Кількість завдань, од.	25	57	73	92	98
Гранична чисельність центрального апарату, чол.	327	1460	2440	2186	1530
% державних службовців	100,00	10,14	100,00	100,00	100,00
Гранична чисельність територіальних органів, чол.	15 095	54 366	62 956	56 640	39 648
% державних службовців	92,04	6,51	100,00	100,00	100,00

* Складено на основі [4; 5; 6; 7; 8; 9; 10].

Дані табл. 1 свідчать про наявність певних диспропорцій під час формування нових інститутів державної влади. Так, під час реорганізації Держмитслужби України та Державної податкової служби України в Міністерство доходів і зборів України кількість завдань, покладених на нове Міністерство, суттєво не змінилася, проте кількість персоналу центрального апарату значно зросла (на 36,5 %) на фоні скорочення загальної кількості працівників територіальних органів (9,4 %). Перетворення Міндоходів України на Державну фіскальну службу України супроводжувалося збільшенням кількості головних завдань, що покладаються на новостворений орган, з одночасним скороченням чисельності на 10 % як центрального апарату, так і територіальних органів. Більше того, наприкінці 2015 р. урядом прийнято рішення про скорочення чисельності персоналу Державної фіскальної служби України ще на 30 %, у зв'язку з чим гранична чисельність центрального апарату зменшилась до 1530 осіб, а територіальних органів до 39 648 осіб. При цьому кількість завдань збільшилася з 92 до 98 [11; 12; 13].

Якщо детальніше проаналізувати покладені на ДФС України завдання, то виявиться, що більшість із них прямо або опосередковано пов'язані зі здійсненням державного нагляду (контролю), що не відповідає встановленим в Україні принципам побудови органів державної влади. Так, відповідно до положень ст. 17 Закону України "Про центральні органи виконавчої влади", центральний орган виконавчої влади утворюється як служба, якщо більшість його повноважень становлять функції з надання адміністративних послуг [14]. Якщо ж більшість повноважень центрального органу виконавчої влади становлять контролюючі функції за дотриманням законодавства, то такий орган утворюється як

інспекція. Таким чином, існує певна невідповідність між назвою державного органу та його функціональними повноваженнями, яку необхідно усунути в майбутньому або шляхом зміни назви, або шляхом перегляду повноважень у бік зменшення контрольних-наглядових функцій та збільшення функцій із надання адміністративних послуг.

Процеси реорганізації відображаються в управлінні митною справою на державному рівні. Так, якщо у складі центрального апарату Міндоходів України питаннями митної справи прямо чи опосередковано займалися в цілому 524 особи (більше, ніж центральний апарат Державної митної служби України до реорганізації), то у складі ДФС України – всього лише 153 особи. Якщо у складі Міндоходів України функціонував спеціалізований департамент митної справи, що складався із 5 управлінь та 38 відділів, чисельність яких налічувала 347 осіб, а також окремими напрямками митної справи займалось 23 відділи у складі інших департаментів та 4 окремі управління, то у складі ДФСУ нині функціонує всього лише 3 департаменти (департамент організації митного контролю та оформлення; департамент митного адміністрування; департамент протидії митним правопорушенням), що займаються питаннями митної справи. Слід зазначити, на початковому етапі функціонування ДФС України у керівника цього відомства був заступник – відповідальний за здійснення державної митної справи, проте у 2015 р. закріплення сфер відповідальності між заступниками голови ДФС України було скасовано, що призвело до ситуації, за якої в структурі ДФС України майже повністю немає координації дій між підрозділами, що забезпечують здійснення митної справи. З погляду управління, такий підхід малоефективний, а з погляду важливості митної справи в процесах функціонування держави недопустимий.

У результаті проведених інституційних змін питаннями забезпечення здійснення митної справи в рамках ДФС України займається всього лиш 10 % персоналу, що, на наш погляд, абсолютно недостатньо, внаслідок чого поза увагою залишаються багато аспектів здійснення митної справи, вирішення яких повинно здійснюватися на державному рівні. Якщо брати за основу традиційне визначення митної справи, викладене у Митному кодексі України, який трактує останню як встановлення порядку й умов переміщення товарів через митний кордон України, їх митний контроль та митне оформлення, застосування механізмів тарифного і нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, справляння митних платежів, ведення митної статистики, обмін митною інформацією, ведення Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності, здійснення відповідно до закону державного контролю нехарчової продукції у разі її ввезення на митну територію України, запобігання та протидія контрабанді, боротьба з порушеннями митних правил, організацію і забезпечення діяльності органів доходів і зборів та інші заходи, спрямовані на реалізацію державної політики у сфері державної митної справи [13], то ми бачимо, що більшості аспектів здійснення митної справи приділяється недостатньо уваги на загальнодержавному рівні управління з боку ДФС України. На користь такого твердження свідчить і той факт, що серед 98 завдань, що покладаються на ДФС України, 35 (понад третину) прямо чи опосередковано стосуються митної сфери [9], тоді як забезпеченням питань здійснення митної справи займається лише 10 % від загальної кількості апарату ДФС України.

Іншою проблемою, що виникла у результаті реорганізації органів, які забезпечують здійснення державної митної справи, є певна неузгодженість законодавчих норм, що виникла через неможливість оперативного внесення змін до законодавчих актів через існування певних процедур законодавчої діяльності. Так, ч. 1 п. 9 ст. 92 Конституції України зазначено, що засади митної справи визначаються виключно за-

конами України [1]. На виконання цієї норми Конституції Верховною Радою України було прийнято чергову редакцію Митного кодексу України, який визначає засади державної митної справи, зокрема, правовий статус органів доходів і зборів, митну територію та митний кордон України, процедури митного контролю та митного оформлення товарів, що переміщуються через митний кордон України, митні режими та умови їх застосування, заборони та/або обмеження щодо ввезення в Україну, вивезення з України та переміщення через територію України транзитом окремих видів товарів, умови та порядок справляння митних платежів, митні пільги [13]. Зокрема, ч. 4 ст. 7 Митного кодексу України визначається, що безпосереднє керівництво здійсненням державної митної справи покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику [13]. Нині, як засвідчує аналіз чинних нормативно-правових актів, таким органом є Міністерство фінансів України, але аж ніяк не Державна фіскальна служба України. Таке твердження базується на вивченні статусу таких центральних органів виконавчої влади, як Міністерство доходів і зборів України, Міністерство фінансів України та Державна фіскальна служба України (табл. 2), виходячи з того, що саме Міністерство фінансів України є тим державним органом, що забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики, в той час як на Державну фіскальну службу України покладається тільки завдання із реалізації державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз статусу Міністерства доходів і зборів України, Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України

Митний кодекс України [13]	Положення про Міністерство доходів і зборів України [10]	Положення про Міністерство фінансів України [15]	Положення про Державну фіскальну службу України [9]
Безпосереднє керівництво здійсненням державної митної справи покладається на центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику	Міндоходів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань: забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики * в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики *	Мінфін – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що ... забезпечує формування та реалізацію єдиної державної податкової, митної політики * ...	Державна фіскальна служба України (ДФС) є центральним органом виконавчої влади, ... який реалізує державну податкову політику, державну політику у сфері державної митної справи *

* виділено автором.

Аналогічний підхід викладено у звіті Рахункової палати України, де зазначається, що з метою правильного й однозначного застосування норм Податкового та Митного кодексів, їх зміст у частині посилання на контрольні органи (центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, його територіальні органи, органи доходів і зборів) потребує відповідного правового врегулювання [15, 8].

Використання у формулюванні статусу Державної фіскальної служби України словосполучення “політика у сфері державної митної справи” є, на наш погляд, невідповідним та дещо дивним, оскільки поняття “держав-на митна політика” широко використовується як у науковій, так і в законодавчій практиці, зокрема у поточній редакції Митного кодексу України митна політика визначається як складова частина державної економічної політики та є системою принципів і напрямів діяльності держави у сфері захисту митних інтересів та забезпечення митної безпеки України, регулювання зовнішньої торгівлі, захисту внутрішнього ринку, розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки [13].

Важливість узгодження норм Митного кодексу України та інших нормативно-правових актів визначається не стільки у застосуванні єдиних формулювань, скільки в необхідності побудови чіткої системи управління митною справою. Так, відповідно до ст. 543 Митного кодексу України, безпосереднє здійснення митної справи покладається на органи доходів і зборів, серед яких законодавець виділяє митниці та митні пости, а центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, спрямовує, координує та контролює діяльність митниць [13]. Таким чином, ефективність здійснення митної справи буде напряму залежати від ефективності управління самою митною справою з боку держави та чіткості побудови такої системи управління.

Особливої актуальності дане питання набуває в контексті отримання третього траншу від МВФ і необхідності подальшого виконання окремих пропозицій щодо спрощення адміністрування податків та зборів, а також побудови більш керованої системи управління в Державній фіскальній службі України на основі використання лінійної схеми управління. Наприкінці 2015 р. робоча група розробила технічний звіт з реформування Державної фіскальної служби України, в якому передбачено ряд змін, зокрема і тих, що стосуються організаційної структури ДФС України та її територіальних органів. На думку фахівців МВФ, наявна структура центрального апарату ДФС України є забюрократизованою та такою, що не відповідає сучасним потребам. Наявна мережа територіальних органів ДФС України, що налічує в цілому 371 юридичну особу, є також надто громіздкою, тому пропонується об'єднати податкові та митні органи, створивши об'єднані податкові та митні регіональні офіси, що забезпечить чіткіший контроль за цими органами з боку центрального апарату ДФС України [15, 16–17]. Загальну схему управління державною митною справою наведено на рис. 1.

Пропонована ДФС схема управління митною справою містить велику кількість неузгодженостей, оскільки здійснення митної справи покладається саме на митниці та митні пости, а не на інші територіальні органи ДФС України. Тому реалізація такої схеми управління, яку планується здійснити до кінця 2016 р., потребує внесення відповідних змін до Митного кодексу України та відповідних нормативно-правових актів, щоб урегулювати питання функціонування ДФС України. Неузгодженості, на наш погляд, полягають у відсутності координуючої ланки на рівні центрального апарату ДФС України, а також на рівні територіальних органів.

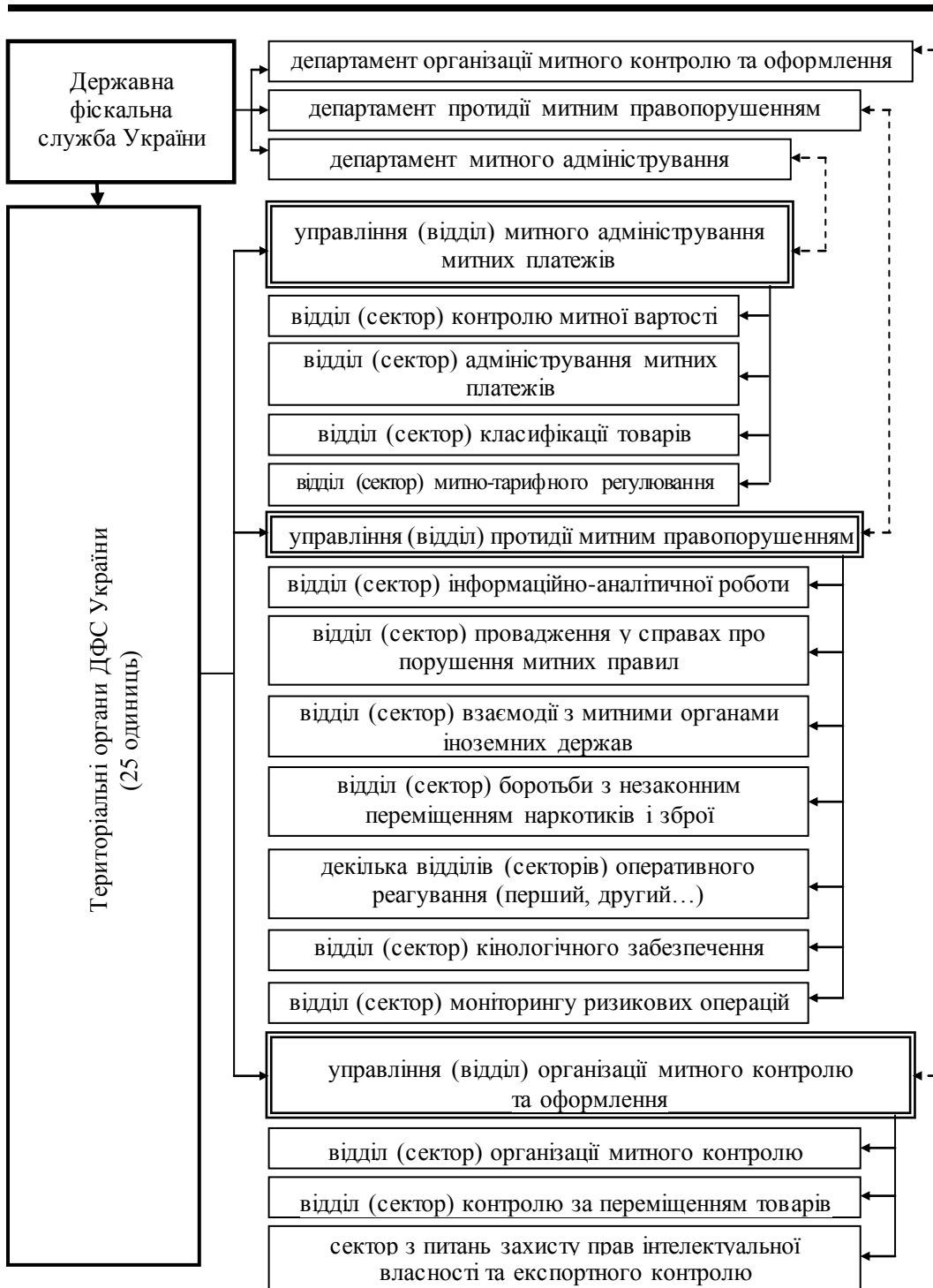


Рис. 1. Пропонована схема управління державною митною справою в структурі ДФС України

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. У ході дослідження виявлено ряд недоліків та неузгодженостей з питань державного управління митною справою в Україні, що полягають у необхідності точного визначення центрального органу виконавчої влади, який відповідатиме за забезпечення здійснення митної справи, шляхом внесення змін до нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України. Більше того, реформування організаційної структури ДФС України, яке передбачає об'єднання головних управлінь в областях і митниць, призведе, на наш погляд, до розбалансування цілісного підходу до управління митною справою через відсутність координуючих інституційних структур, відповідальних за забезпечення здійснення митної справи. У зв'язку з цим необхідно внести змін до чинного законодавства, зокрема Митного кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс] : Закон України // Відомості Верховної Ради України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Про митну справу в Українській РСР [Електронний ресурс] : Закон Української РСР від 25.06.1991 р. № 1262-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1262-12/ed19910625>
3. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24.12.2012 р. № 726/2012. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>
4. Положення про Державну митну службу України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 582/2011. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/582/2011>
5. Положення про Державну податкову службу України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.05.2011 р. № 584/2011. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/584/2011>
6. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 р. № 85 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-%D0%BF/ed20140405>
7. Про затвердження граничної чисельності працівників апарату центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 р. № 937 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/937-2011-%D0%BF/ed20110907>
8. Про затвердження граничної чисельності працівників територіальних органів центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.11.2011 р. № 1184 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1184-2011-%D0%BF/ed20111114>
9. Положення про Державну фіскальну службу України [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2014 р. № 236 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>
10. Про Міністерство доходів і зборів України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>

11. Про затвердження Структури Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс] : наказ Міністерства доходів і зборів України від 19.06.2013 р. (зі змінами). – Режим доступу : <http://minfin.com.ua/taxes/news/826292>

12. Про введення в дію Структури Державної фіскальної служби України [Електронний ресурс] : наказ Державної фіскальної служби України від 23.07.2015 р. № 535 (зі змінами). – Режим доступу : <http://data.gov.ua/dataset/resource/%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B02016>

13. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>

14. Про центральні органи виконавчої влади [Електронний ресурс] : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI (зі змінами). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

15. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених на виконання повноважень Державній фіскальній службі України, затверджений рішенням Рахункової палати від 09.03.2016 № 4–5. – 68 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16748645/Zvit_4-5.pdf?subportal=main.

16. Ukraine: Technical Assistance Report-Reforming the State Fiscal Service : International Monetary Fund Country Report No. 16/48 // Thomas Story, Enriko Aav, William Crandall, John Crotty, David Hartnett. – Washington, D.C. – September 2015. – 71 p.

