

УДК 656.072.5(477)

**В. В. Ченцов**, доктор історичних наук,  
доктор наук з державного управління, професор,  
перший проректор Університету митної справи  
та фінансів

**А. В. Мазур**, кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та митного  
права Університету митної справи та фінансів

### **ІНСТИТУЦІЙНЕ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОЇ СИСТЕМИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Статтю присвячено нормативно-правовому забезпеченню інституційної реформи митних органів України через призму хронології запропонованих та поточних змін законодавства. Зроблено висновок про недоцільність зазначеної реформи у випадку, якщо її метою є винятково збільшення доходів у державний бюджет або вирішення питань політичного характеру.*

*Ключові слова:* митна справа, митна служба, інституційна реформа, Митний кодекс, законодавство, Міжнародний валютний фонд.

**V. V. Chentsov, A. V. Mazur. Institutional customs reforming: the domestic experience of public administration**

*The authors are agreeable with Fedotov O.P. to one of the key principles of significant reformation of the system of executive authorities being entrusted with implementation of the state customs and administrative procedures for their activities, is the exclusiveness of law to fulfil operational and functional tasks of the state customs affairs consistently and continuously. This thesis becomes especially relevant as the national police authorities are admitted to the customs control zone contrary to the current legislation.*

*Under the Strategy for 2016-2020, approved by the Regulation of the Cabinet of Ministers of Ukraine no. 474-r dated June 24, 2016, the reform of public administration is one of the major reforms in the transition economies, implementing complex reforms in various areas of state policy, as well as an effective public administration system is one of the main factors of the country's competitiveness.*

*Such system is provided by effective foreign economic activity; in particular, the customs authorities of income and duties are aimed at creating favorable conditions for the activity.*

*The discrepancy of their system and functions with the tasks in set of active legislation order creates, thus, additional risks for the public administration in the field of economics.*

*It has to be stated that there is no consistent, rational, strategically and tactically balanced approach to the normative and legal provision of the institutional reform of the Ukrainian customs system. The reform of the customs system will not allow achieving the goals of implementing the best world customs practices, if its real and unique goal is to increase revenues to the state budget or to solve only political issues.*

*Key words:* customs affairs, customs service, institutional reform, Customs Code, legislation, International Monetary Fund.

**Постановка проблеми.** Відповідно до розрахованої на 2016-2020 роки затвердженої розпорядженням КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р Стратегії реформа державного управління є однією з основних реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні реформи у різних сферах державної політики, й дієва система державного управління є одним з основних чинників конкурентоспроможності країни. Остання, у тому числі, забезпечується ефективною зовнішньоекономічною діяльністю, сприятливі умови для якої покликані

© **В. В. Ченцов, А. В. Мазур, 2018**

створювати, зокрема, митні органи доходів і зборів. Невідповідність їх системи, функцій визначеним законом завданням створює, таким чином, додаткові ризики для державного управління у сфері економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі сентенції, що певною мірою стали вступом у це дослідження, викладено у попередній нашій праці, яка дістала назву «Організаційно-правовий механізм розвитку митної справи в Україні» [1]. У ній, зокрема, спірною було визнано думку щодо необхідності перманентної модернізації митної служби як одного з пріоритетних об'єктів державного управління з огляду на постулат, що митна справа будь-якої країни не існує статично і що її зміст, сфера, структура безперервно змінюються під впливом політичних, економічних, міжнародних та інших факторів [2]. Піддано сумніву аргументи щодо того, що зміна складових частин митної справи об'єктивно тягне за собою зміни у системі митних органів, їх правовому статусі та відповідні уточнення у структурі та повноваженнях структурних підрозділів [3, с. 4]. Акцентовано увагу також на негативних рисах сучасного етапу інституційної реформи української митної служби: а) суб'єктивізм у процесі виконання тактичних завдань (неоднозначне рішення щодо запрошення КМУ іноземних радників), а також у перебігу оцінювання результатів роботи посадовців митних органів; б) брак внутрішньої мотивації щодо постановки стратегічних цілей, який залежність від зовнішнього чинника (орієнтація на вимоги ЄС, МВФ, посилення на Меморандум з Міжнародним валютним фондом як категоричний імператив, але при цьому довільне тлумачення відповідних його норм, чергова активізація зусиль після візиту технічної місії іноземної держави); в) ігнорування результатів наукових досліджень, зокрема у царині юридичної науки; г) формалізм у комунікації з громадським сектором (відсутність офіційної реакції Мінфіну України, ДФС України на чисельні комунікативні заходи, низький рівень представництва на них) тощо.

Тим чи іншим аспектам організаційного, економічного, нормативно-правового забезпечення трансформації митних органів (органів доходів і зборів) у різний час присвятили свої праці І. Г. Бережнюк, Є. В. Додін, В. Т. Комзюк, Д. В. Приймаченко, О. П. Федотов та ін. Водночас, дотепер бракує системного аналізу поетапних формальних та змістовних змін митної системи.

**Мета статті** – розкрити питання нормативно-правового забезпечення інституційної реформи органів митної служби України крізь призму хронології змін у законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** На думку авторів монографії «Актуальні питання теорії та практики митної справи» (2013) [4], наукове забезпечення реалізації стратегічного розвитку митної справи як таке охоплює (а) теоретико-методологічні засади наукового забезпечення у податково-митній сфері, (б) методичні аспекти оцінювання ефективності здійснення митної справи, (в) наукове забезпечення державного управління у податково-митній сфері як засіб формування інноваційної моделі її розвитку. Остання позиція стає можливою у випадку належного правового регулювання інституційної реформи митної служби, яка триває зараз в Україні.

Жодна з галузей права у нашій державі не знає такої кількості кодифікованих актів, що були або є чинними у період новітньої незалежності України. Так само, напевне, навколо жодної з державних служб не відбувалося такої полеміки, як із приводу майбутнього митної служби. Коли діапазон думок, ідей, концепцій, коливався б від традиційного заперечення права на самостійне існування митної служби у системі органів виконавчої влади й до пропонування утворити нову якість митної системи шляхом ухвалення окремого спеціального законодавчого акту про заснування Національної митної служби України [5], під якою автори законопроекту розуміють чомусь лише «центральный орган виконавчої влади, який реалізує державну митну політику», а не службу як певну сукупність органів виконавчої влади та установ.

Процес трансформації митних органів в органи доходів і зборів було завершено внесенням змін до Митного кодексу України Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи», яким розділ 20 Митного кодексу України, що мав назву «Митна служба України», було перейменовано на «Органи доходів і зборів», визначено систему цих органів, їх призначення, основні завдання тощо, а термін «митні органи» у Митному кодексі було замінено на термін «органи доходів і зборів». Отже, із внесенням до Митного кодексу України, інших законодавчих актів непередуманих і недоречних змін, що фактично виключають із нормативного вжитку на законодавчому рівні (оскільки на підзаконному рівні цей термін залишився) термін «митні органи», розпочався новий етап реформування митних органів, що триває і дотепер [6, с. 29].

Уже у період дії МК України 2002 р. порушувалось питання щодо зміни у митній системі. Так, 2011 р. створюється проект утворення Державної служби доходів як результат об'єднання Державної податкової служби України, Державної митної служби України та територіальних підрозділів Пенсійного фонду України. Ініціатива Координаційного центру з упровадження економічних реформ була підтримана тодішньою Адміністрацією Президента України (лист АП № 03-01/1413 від 17.05.2011 р., адресований КМУ). Розробники проекту посилалися на позитивний, на їхню думку, досвід Угорщини, Ісландії, Нідерландів, Великобританії, Аргентини [7, с. 94].

Невдовзі, а саме у червні 2011 р., КМУ відкладає розгляд питання концепції реформування податкової та митної служби [8] (саме так, у поєднанні двох відомств) й відправляє концепцію на доопрацювання, при тому, що у березні того року глава держави доручив протягом місяця підготувати й затвердити програму реформування Держмитслужби й Державної податкової служби. Розроблений КМУ проект концепції розвитку зазначених служб на 2011–2014 рр. передбачав пряме підпорядкування митної служби Міністерству фінансів України.

Хоча вже тоді висловлювалися застереження з приводу такого варіанта розвитку подій і поряд із перевагами цього кроку звучали аргументи «проти» [9]. Ось деякі з них: наявність у відомств функцій, не властивих іншим державним структурам; юридичні труднощі об'єднання (на той час ВРУ лише прийняла Податковий кодекс [10] і Закон України про єдиний соціальний внесок (ЄСВ) [11], у першому читанні було прийнято Митний кодекс України; ані ці, ані будь-які інші нормативно-правові акти не передбачали існування Державної служби доходів, тому змінювати довелося б десятки законів і сотні підзаконних актів, а це, як відомо, складний і тривалий процес); ускладнення бізнес-процесів (особливі перестороги відчували представники малого й середнього бізнесу); поява посади зі значними владними повноваженнями й можливостями впливати на рух 80–90% доходів зведеного бюджету плюс доходи Пенсійного фонду, або близько 1/3 валового внутрішнього продукту.

Останні чотири роки нормативно-правового супроводу процесів реформування митниці як державної інституції також не відзначаються послідовністю і системністю.

Так, у травні 2014 р. розробляються «Основні напрями реформування української митниці» [12], Уряд приймає Постанову №160, якою утворює Державну фіскальну службу як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України, реорганізувавши Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення.

У червні 2015 р. Уряд презентує інституційну реформу ДФС. В її основі – ідея аутсорсингу (outsourcing), що у ролі експерименту передбачала практиковане раніше в окремих країнах із перехідною економікою делегування управління окремими митницями іноземній компанії Crown Agents: «...що працює більш ніж зі 100 країнами світу та вже створила такі потужні державні інституції, як Митна система Анголи, реорганізувала Центральні медичні склади Замбії та систему сплати податку на додану вартість Королівства Лесото» [13].

Проте чи є приклад африканських країн показовим? Близьчі до України географічно й подібні за митно-економічною проблематикою, скажімо, Албанія і Болгарія [14]. У 2013 р. уряд першої з них підписав угоду із залучення іноземних консультантів до вдосконалення митної діяльності на загальну суму 8,5 млн €. За перший рік цієї угоди уряд сплатив консультанту за надані послуги 4,2 млн €. При цьому лише на автомобілі для іноземних найманих працівників було витрачено 400 тисяч €. Контрактом передбачалося, що внаслідок «митного аутсорсингу» консультанти збільшать надходження від митних платежів на 1% ВВП країни. Проте ці очікування не виправдалися. За даними албанського Міністерства фінансів, фактичні надходження імпорتنих податків стали на 3,5% менше, ніж було заплановано. На початку 2015 р. у листі до МВФ Албанія відкрито визнала, що залучені іноземні консультанти не спромоглися забезпечити зростання обсягів імпорتنих податків. Як наслідок, уряд Албанії у серпні 2015 р. визначився, що не буде продовжувати контракт з британськими консультантами на наступний рік. Проте вирішили до реформи митниці та надання послуг «аутсорсингу» залучити грузинську компанію «Reformatics».

Приватна іноземна компанія надавала консультаційні послуги митній адміністрації Болгарії з 2001 р. 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 задля більшої прозорості державних фінансів. Як виявилось, сукупна вартість послуг британських найманих працівників за обома контрактами коштувала болгарській скарбниці майже 22 млн £. При цьому, більша частина цієї пристойної суми пішла на зарплату самим британцям. Наприклад, заробітна плата головного британського консультанта становила більше ніж 16 тис. фунтів на місяць, а особа, яка входила до складу так званих «мобільних груп», отримувала 7,5 тис. £ на місяць. Беручи до уваги порівняно невелику (за мірками ЄС) середню зарплату у Болгарії, зрозуміло, що опубліковані контракти викликали неабиякий суспільний резонанс. Міністерство фінансів країни зробило висновок, що послуги британців досить дорогі, коли Болгарія має власних фахових працівників, які зможуть змінити митницю на краще.

Та головною причиною небажання користуватися послугами запрошених іноземних спеціалістів стало навіть не марне витрачання державних коштів. Як пояснили болгарські вищі урядовці, британські консультанти не змогли дати зрозумілу відповідь на запитання болгарського прем'єра про те, чому, попри зарозумілі поради та чималі гонорари, корупція у болгарській митниці продовжується. Отже, після завершення контракту із зовнішніми консультантами з надання практичної допомоги він не був пролонгований.

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 недопустимо, щоб приватні компанії виконували функції саме митниці як державного органу (наприклад, огляди, митна оцінка, контроль класифікації та походження тощо). Генеральний секретар ВМО пан Куніо Мікурія зазначав, що внаслідок неоліберального економічного підходу уряди деяких країн, що розвиваються, у 80-х рр. XX ст. прийняли помилкове рішення делегувати споконвічні митні функції (включаючи визначення розміру митних платежів) приватним компаніям у рамках так званих «передвідвантажувальних інспекцій» (PSI) [14]. Через слабкість національних митних адміністрацій до цього суперечливого заходу вдалися близько 30 країн. Проте, зрозумівши, що неконтрольована «приватизація митниці» не приносить очікуваних результатів у вигляді підвищення ефективності митної діяльності, багато з цих держав відмовилися від найманих «аутсорсерів». Дослідження досвіду таких країн, що були у свій час проведені ВМО, показали дуже суперечливі результати щодо (не)спроможності іноземців як підвищити рівень податкових надходжень, так і покращити ефективність роботи митниці. При цьому

запрошені працівники фактично не передавали африканським митникам ані досвіду, ані знань, ані технологій. Фактично, невинуватене залучення приватного сектора до митної справи призвело до довгострокової залежності недорозвинених африканських країн від контрактів з іноземними «помічниками».

Водночас національні митні служби держав, що вдалися до «митного аутсорсингу», позбавлені притаманних їм функцій, поступово деградували. Отже, країни, що знайшли такі у собі мужність позбутися аутсорсингу, натрапили на те, що для відновлення повноцінної роботи національної митниці потрібні чималі фінансові ресурси. Наприклад, у 2015 р. для того, щоб поновити спроможність митної служби Гани проводити тарифну класифікацію товарів після панування «приватників», ВМО та особливо митна адміністрація Японії були змушені надавати цільову спонсорську допомогу уряду цієї країни. Нігерійська ж митна служба відмовилася від послуг іноземних компаній ще з початку 2013 р. завдяки позиції адміністрації тодішнього президента країни. Як було влучно сказано нігерійськими експертами: «Якщо якась країна легковажно делегує основні митні послуги приватним компаніям, така країна мусить одночасно взагалі розігнати свою митну адміністрацію. Адже ніхто не може керувати морським судном краще, ніж капітан, у той час як навіть найкращий у світі пілот зазнає фіаско, ставши за кермо корабля». Негативний досвід митного аутсорсингу мала і Грузія (1999–2002 рр.) із залученням через непрозорий тендер британської компанії ITS.

Крім аутсорсингу в управлінні митницями, дискусійним є питання адекватного розуміння й практичного впровадження рекомендацій МВФ.

30 червня 2015 р. в українському парламенті реєструється проект Закону від 30.06.2015 р. № 2177а про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби [15]. У законопроекті пропонується: визначити органами доходів і зборів «центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, його територіальні органи» (за чинною нормою – «центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости»); визначити новий статус митниці як структурного підрозділу територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову і митну політику, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації, зону діяльності; виключити з органів доходів і зборів митний пост; упорядкувати у зв'язку із цим порядок оскарження рішень, дій або бездіяльності органів доходів і зборів, їх посадових осіб та інших працівників, а також питання, пов'язані із завершенням митного оформлення, вибірковістю митного контролю, режимом зони митного контролю, забезпеченням законності та правопорядку у зоні митного контролю. Пропоновані у законопроекті зміни до Митного кодексу України, як зазначається у Пояснювальній записці до нього, спрямовані на забезпечення «реалізації рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду щодо створення умов для оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби».

Таким чином, під приводом виконання рекомендацій місії Міжнародного валютного фонду щодо створення умов для оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби було запропоновано докорінно реорганізувати органи, що здійснюють митний контроль, а саме: позбавити митниці статусу юридичних осіб та включити їх до складу територіальних органів Державної фіскальної служби України на правах структурних підрозділів з одночасною ліквідацією такого поняття, як митний пост. Фактично йшлося про повну передачу повноважень щодо здійснення державної митної справи обласним управлінням ДФС та державним податковим інспекціям на місцях.

Натомість рекомендації місії МВФ в Україні щодо створення умов для оптимізації територіальних органів Державної фіскальної служби, на які посилається автор законопроекту,

стосуються виключно податкових органів. Жодних вимог щодо ліквідації митних органів як самостійної структури місія МВФ не висувала. Крім того, профільний парламентський Комітет висловив думку, що перетворення митниць на структурні підрозділи податкових інспекцій матиме вкрай негативний вплив на ефективність здійснення ними державної митної справи, а отже, не відповідає економічним інтересам України. Своїм протоколом № 33 Комітет відхилив законопроект, який дістав оцінки деструктивного з боку фахових експертів: «Запропонована у законопроекті «надбудова», яка створюється під гаслом «сервісної служби», ставить перешкоди для прийняття таких рішень і призведе до управління митною справою непрофесійними фахівцями. Пропонується створення головних управлінь ДФСУ в областях. Таким чином, уся управлінська вертикаль має з'єднатися в одному головному офісі. Це непотрібна, громіздка і нерозумна структура». Крім того, «митниця втрачає статус юридичної особи, тобто фактично її керівник не зможе призначати посадових осіб свого підрозділу, а отже, впливати на кадрову політику. Це алогічно й підриває систему функціонування будь-якого адміністративного організму» [16].

Інші, не менш важливі контраргументи, були озвучені представником компанії Ernst&Young: 1. Позбавлення митниць статусу юридичних осіб може негативно позначитися на управлінні митною системою. «Якщо зараз є управлінська вертикаль (будується за територіальним принципом на базі 26 митниць), то у разі перетворення всіх митних підрозділів на митниці їх кількість зросте у рази – до декількох сотень. На жаль, правозастосовна практика митниць не завжди одноманітна. Отже, є ризик, що відмінностей в інтерпретації митного законодавства ставатиме дедалі більше. 2. Однорівнева процедура оскарження рішень митних органів. 3. Розслідування митних порушень. За Міжнародною конвенцією про спрощення та гармонізацію митних процедур митниця на це має право. І якщо на даний момент розслідування проводять понад два десятки юридичних осіб, то за умов, коли їх буде кілька сотень (бо навряд чи вдасться створити підрозділ з розслідування порушень митного законодавства при кожній з новоутворених митниць) може виникнути неконтрольована ситуація. Крім того, ускладниться контроль за митною вартістю, походженням товарів, їх класифікацією, узагальненням досвіду, управлінням процесом. «Це призведе до управлінського хаосу і посилення фіскальної функції митниці...». 4. За умов відсутності єдиного центру управління митницею посилюються корупційні ризики [16].

Для реалізації ідеї аутсорсингу розпорядженням КМУ від 22.07.2015 р. № 775-р [17] було утворено міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи. Із самого факту появи даного розпорядчого акту КМУ, на наш погляд, випливає таке: 1) кадрове забезпечення планування й упровадження «митної реформи» потребує зусиль різних органів виконавчої влади, які мають належним чином взаємодіяти; 2) в акті було доволіне тлумачення термінології МК України, зокрема ст. 7, в якій визначено поняття митної справи, що здатне призвести до реформування останньої замість вживати заходи з удосконалення механізму митного регулювання (є свідченням недостатнього рівня нормотворчої культури розробників досліджуваного документа).

Окремо постає питання ефективності використання отримуваних від уряду США для реалізації «програми фінансування консалтингових послуг для реформування української митниці» 4 млн \$ для залучення міжнародних радників, які мали б допомогти «впровадити на українських митницях сервіс високої світової якості» [18]. Постановою КМУ від 19 серпня 2015 р. № 617 [19] затверджено було Положення про міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи як тимчасовий консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України. Як основні завдання робочої групи встановлено: 1) аналіз пропозицій щодо реформування державної митної

справи, поданих міжнародними компаніями (радниками); 2) розроблення рекомендацій щодо врахування пропозицій.

Паралельно висуvalася ідея незалежності митних органів. Так, проектом Закону № 2435а від 23.07.2015 р. про внесення змін до Митного кодексу України щодо організації діяльності національної митниці визначено правові засади організації та діяльності Національної митної служби України, статус митників, а також порядок проходження служби у Національній митниці. У пояснювальній записці обґрунтовано необхідність прийняття даного законопроекту. Зокрема, зазначено, що Постановою Верховної Ради України від 28 лютого 2014 року за № 838-VII схвалено реформування системи центральних органів виконавчої влади та рекомендовано Кабінету Міністрів України здійснити комплекс заходів, спрямованих на ліквідацію Міністерства доходів і зборів України та утворення відповідних центральних органів виконавчої влади у сфері податкової та митної політики. Водночас Кабінет Міністрів України не виконав Постанову Верховної Ради України, а реорганізував Міністерство доходів і зборів шляхом перетворення на Державну фіскальну службу України, фактично змінивши лише назву.

Авторам законопроекту додав аргументації факт затвердження Указом Президента України Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яка серед пріоритетів називає «Реформу державної митної справи та інтеграція у митну спільноту Європейського Союзу» [20]. Зокрема, ними визнавалося, що відбувається (а) порушення одного з основних принципів здійснення державної митної справи – принцип виключної компетенції, митна справа несправедливо зарахована до питань другорядного характеру у складі об'єднаного органу виконавчої влади; (б) порушення чіткої, логічної та контрольованої управлінської вертикалі організації та управління процесом митного контролю та митного оформлення як на центральному, так і регіональному рівнях; (в) штучний розрив функцій на рівні центрального апарату і регіональних рівнів без запровадження ефективних та дієвих механізмів взаємодії та координації, що призвело до розбалансованості керування державною митною справою в Україні.

Метою зазначеного законопроекту було заявлено узгодження положень Митного кодексу України зі змінами, що відбулися у системі центральних органів виконавчої влади у зв'язку із ліквідацією Міністерства доходів і зборів України, усунення можливих правових колізій, унормування термінологічного апарату і відповідних норм Кодексу щодо зазначених питань. Цієї мети пропонувалося досягти шляхом внесення відповідних змін до положень Митного кодексу України та приведення його норм у відповідність до створеної системи центральних органів виконавчої влади. Запровадження норм законопроекту, на думку авторів, сприятиме гармонійному співвідношенню правових норм, усуненню правових колізій та забезпеченню умов для належного функціонування у загальній системі державного управління національних митних органів, виконанню покладених на них законом функцій і повноважень, забезпеченню ефективного здійснення ними державної митної справи.

На цей законопроект свій висновок готували фахівці Університету митної справи та фінансів, які висловили зауваження, але у цілому надали законопроекту позитивну оцінку як такому, що повною мірою відповідає сучасним тенденціям розбудови ефективного механізму публічного адміністрування, зокрема у галузі реалізації митної політики держави. Натомість коментатори запропонували у законопроекті відмовитися від словосполучень: «національна митниця» (див. назву законопроекту), «національний митний орган» (ст. 546, 547 і т. д.), «національна митна організація» (ст. 549) з огляду на те, що вони є складовими елементами системи Національної митної служби України, й тому не потребують додатково означення «національний» як тавтологічного.

У червні–серпні 2016 р. на запит Прем'єр-міністра України представники митної та прикордонної служби США вивчали стан розвитку митної сфери в Україні. За результатами цієї роботи ними були сформульовані рекомендації щодо реформування митної системи, які

знайшли своє відображення у тексті відповідної концепції, заходи з реалізації якої розробили фахівці Міністерства фінансів України (про юридичні перипетії схвалення концепції як акту КМ України можна довідатися з публікації «Операція «Ліквідація», або Митна реформа від «драйвера» [21]). Власне наприкінці березня 2017 р. уряд схвалив підготовлену Міністерством фінансів України Концепцію реформування ДФС, включаючи митний напрям. Документ, за словами її авторів, було підготовлено з урахуванням рекомендацій МВФ, митних стандартів ЄС і рекомендацій митно-прикордонної служби США. Для реалізації Концепції Мінфін розробив проект Плану дій з реформування митниці, що передбачає 19 напрямів, в яких мають упроваджуватися зміни. Утім, експертна оцінка ситуації, що складалася у митній системі, була дуже непривабливою. Так, «фактором, який нині заважає ДФС нормально функціонувати й розвиватися, є надмірна бюрократизація процесів, яка, своєю чергою, спричинена «об'єднанням». Структура виявилася абсолютно немобільною і недиверсифікованою. Відсутність автономії/самостійності окремих складників (податкова, митниця, податкова міліція) призводить до неможливості сконцентруватися на виконанні власних «унікальних» функцій, а отже, і до відсутності персоналізованої відповідальності за кожною з них. Таким чином, у складі, зокрема, фіскальної служби митниці наразі немає: чіткої управлінської вертикалі; чіткої визначеної відповідальності; центру прийняття рішень саме з митних питань; єдиного «джерела» (у тому числі нормативно-правового) розвитку митної справи. Тобто ліквідація Міндоходів принципово не змінила розстановки сил і балансу функцій усередині Державної фіскальної служби. Основний акцент робиться на питанні наповнення державного бюджету, суто «митні» функції адмініструються за залишковим принципом» [22]. Наприклад, у Республіці Польща, починаючи з 1 березня 2017 р., у результаті внесення організаційних змін податкові й митні органи, як і в Україні, функціонують як одна структура – Krajowa Administracja Skarbowa (KAS) [23], місію якої вбачають у забезпеченні стабільності, ефективності, стабільності державних фінансів, наданні високоякісних послуг. Підсумки першого року функціонування KAS засвідчили збільшення податкових надходжень на 15%. Проте зменшилися обсяги контролю й водночас збільшилися на 43,9% додаткові надходження від контрольних заходів. При цьому слід зауважити, що мережа структурних елементів митної системи кількісно не змінювалась.

У поточному 2018 р. Кабінет Міністрів ухвалив рішення ліквідувати Міжрегіональну митницю Державної фіскальної служби (ДФС) як юридичну особу публічного права [24]. Наразі прикре переважання суб'єктивного чинника над раціональним, зокрема хибна практика українського уряду розв'язувати проблеми міжвідомчої взаємодії шляхом ухвалення структурних змін (наприклад, прийняття у закритому режимі протокольних рішень про перепідпорядкування Кабінету Міністрів України «Укрзалізниці» та «Нафтогазу» [25]), здатне призвести до виведення ДФС із підпорядкування Міністерства фінансів України.

**Висновки з даного дослідження та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.** Таким чином, доводиться констатувати про відсутність послідовного, раціонального, стратегічно й тактично виваженого підходу до нормативно-правового забезпечення інституційного реформування української митної системи.

Слід погодитись з О. П. Федотовим, що одним із ключових принципів суттєвого реформування системи органів виконавчої влади, на які покладено здійснення державної митної справи та адміністративних процедур їх діяльності, має бути те, що тільки система відповідних органів митного спрямування ДФС України має виключне право впроваджувати у життя на повсякденній, постійній, безперервній основі операційні та функціональні завдання державної митної справи. Це обумовлюється як вимогами національного митного законодавства, так і міжнародно-правовими стандартами у цій галузі, що ставить перед наукою адміністративного та митного права завдання пошуку шляхів і способів здійснення такої реформи [26, с. 5-6].

Реформа митної системи, якщо її справжня і єдина мета – підвищити надходження до державного бюджету або ж вирішити питання суто політичного характеру, не дозволить досягти цілей упровадження кращих світових практик митної діяльності, підвищення ролі органів ДФС у загальному кінцевому успіху реформ, як це передбачено проектом Концепції реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику.

**Список використаних джерел:**

1. Ченцов В. В., Мазур А. В. Організаційно-правовий механізм розвитку митної справи в Україні. Правова позиція. 2017. № 1. С. 84–98.
2. Ткачова О., Говоруха В. Б. Напрями вдосконалення державного управління митними органами. Вісник Академії митної служби України. Серія: Державне управління. 2011. № 2. С. 110–119.
3. Додін Є. В., Федотов О. П. Сучасна система та структура митних органів України: навч. посіб. Львів: Митна газета, 2008. С. 4.
4. Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / за заг. ред. д.е.н. І. Г. Бережнюка. Хмельницький, 2013. 428 с.
5. Проект Закону про Національну митну службу України від 13.01.2016 № 3763. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57655](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57655)
6. Комзюк В. Т. Адміністративно-правовий статус митних органів України: автореф. дис. ... д.ю.н.: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків: ХНУВС, 2014. С. 29.
7. Мазур А. В. Призначення митних органів доходів і зборів: правова норма і орієнтир інституційної реформи. Актуальні проблеми розвитку права і держави в умовах міжнародних інтеграційних процесів: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (25 листопада 2016 р.). Дніпро: Університет митної справи та фінансів, 2016. С. 94.
8. Кабмін отложил реформу Налоговой и Таможни (повідомлення від 9 червня 2011). URL: [http://lb.ua/economics/2011/06/09/100632\\_kabmin\\_otlozhil\\_reformu\\_nalogovoy.html](http://lb.ua/economics/2011/06/09/100632_kabmin_otlozhil_reformu_nalogovoy.html)
9. ГНСУ, ГТСУ и ПФУ могут объединить: недостатки и преимущества. URL: <http://finforum.org/index.php?app=core&module=search&section=search&do=search&fromsearch=1>
10. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, 15–16, 17. Ст. 112.
11. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 2–3. Ст. 11.
12. Основні напрями реформування української митниці. URL: <http://sfs.gov.ua/data/files/14235.doc>
13. Експерти «Crown Agents» ознайомились з роботою підрозділів Київської міської митниці: офіційний портал ДФС України. URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-218878.html>
14. Верещагін П. Здам в оренду митницю. Недорого (25.11.2015). URL: [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=1650244625247618&id=100007862888945&fref=nf](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=1650244625247618&id=100007862888945&fref=nf)
15. Проект Закону від 30.06.2015 р. про внесення змін до Митного кодексу України щодо оптимізації територіальних органів державної фіскальної служби (законопроект № 2177а). URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55747](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55747)
16. Білоусова Н. У митників забирають автономію. Дзеркало тижня. 2015. № 119. 9 липня. URL: <http://www.day.kiev.ua/ru/article/ekonomika/u-tamozhennikov-otnimayut-avtonomiyu>

17. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи: розпорядження КМУ від 22.07.2015 р. № 775-р. Урядовий кур'єр. 04.08.2015. № 140.

18. Уряд США разом з Мінфіном продовжить реалізацію дворічної програми фінансування консалтингових послуг для реформування української митниці. URL: <https://www.facebook.com/o.danyliuk/photos/a.1608585939461857.1073741828.1606315133022271/1611996015787516/?type=3&theater>

19. Про затвердження Положення про міжвідомчу робочу групу з питань залучення міжнародних компаній (радників) до реформування державної митної справи: Постанова КМУ від 19 серпня 2015 р. № 617. Офіційний вісник України. 2015. № 69. Ст. 2272.

20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

21. Мазур А., Приймаченко Д. Операція «Ліквідація», або Митна реформа від «драйвера» (18.05.2017). URL: <https://glavcom.ua/publications/operaciya-likvidaciya-abo-mitna-reforma-vid-drayvera-415510.html>

22. Саварець А. Український та зарубіжний досвід побудови митних органів: рекомендації для сучасної України (документ підготовлено у рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі», що реалізується Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу). Київ, 2017. С. 17. URL: [http://www.ier.com.ua/files//Projects/Projects\\_2014/Trade\\_Facilitation\\_dialogue/Ukrainian\\_customs\\_service\\_Savarets\\_2017.pdf](http://www.ier.com.ua/files//Projects/Projects_2014/Trade_Facilitation_dialogue/Ukrainian_customs_service_Savarets_2017.pdf)

23. Krajowa Administracja Skarbowa: podsumowanie pierwszego roku funkcjonowania (Biuro Komunikacji i Promocji Wydział ds. Komunikacji KAS, 8 marca 2018 r., Warszawa). URL: [https://www.mf.gov.pl/c/document\\_library/get\\_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034](https://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=4f94ee86-7240-4bf3-a7ed-17fd066963da&groupId=764034)

24. Деякі питання діяльності органів Державної фіскальної служби: Постанова КМУ від 28 березня 2018 р. № 297. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D0%BF>

25. Цатурян М., Безпалько У., Шаправський Р. Битва за ДФС: навіщо Гройсман відбирав у Мінфіна фіскальну службу. URL: <https://daily.rbc.ua/ukr/show/bitva-gfs-zachem-groysman-otbiraet-minfina-1527698933.html>

26. Федотов О. П. Адміністративно-правова концепція здійснення державної митної справи: теорія та практика: дис. ... д.ю.н.: спец. 12.00.07. Одеса, 2016. С. 5–6.