

Віктор Броніславович КРИВІЦЬКИЙ

здобувач,
кафедра податків і фіскальної політики,
Тернопільський національний економічний університет

ГЕНЕЗИС ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МИТНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Кривіцький, В. Б. Генезис інституційного забезпечення митного контролю в Україні / Віктор Броніславович Кривіцький // Економічний аналіз: зб. наук. праць / Тернопільський національний економічний університет; редкол.: О. В. Ярошук (голов. ред.) та ін. – Тернопіль: Видавничо-поліграфічний центр Тернопільського національного економічного університету «Економічна думка», 2017. – Том 27. – № 4. – С. 342-346. – ISSN 1993-0259.

Анотація

Вступ. У статті досліджується процес становлення організаційної структури митних органів України.

Мета. Метою роботи є аналіз та систематизація основних етапів формування системи митних інституцій в Україні, що реалізують митний контроль.

Результати. Протягом досліджуваного періоду управлінсько-організаційна структура митних органів України не залишалася сталою, а перебувала в постійній динаміці під впливом політичних, економічних та соціальних змін, збільшення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх активності на зовнішніх ринках, зростання індикаторів вантажо- та пажиропотоків через митний кордон держави і загалом розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки. Результати проведеного дослідження будуть корисними державним органам влади при виробленні управлінських рішень щодо оптимізації структури органів, що здійснюють митний контроль в Україні.

Ключові слова: митні органи; митний контроль; структура.

Viktor Bronislavovych KRYVITSKYI

PhD Student,
Department of Taxes and Fiscal Policy,
Ternopil National Economic University

GENESIS OF INSTITUTIONAL SUPPLY OF CUSTOMS CONTROL IN UKRAINE

Abstract

Introduction. The article focuses on the process of formation of the organizational structure of the customs authorities of Ukraine.

Purpose. The article aims to analyse and systematize the main stages of the formation of the system of customs institutions in Ukraine that implement customs control.

Method (methodology). To achieve this goal, the following tasks are defined: to characterize the legal and regulatory aspects of the formation of the customs authorities in Ukraine; to analyse the organizational provision of customs control during 1991-2016; to determine the fiscal effects of the formation of the customs authorities of Ukraine. The functioning of the system of state financial control in the customs sphere has become the object of the research. The organizational and applied aspects of the formation of institutions that carry out customs control in Ukraine have become the subject of the study.

Results. The administrative and organizational structure of the customs authorities of Ukraine does not remain stable. It is in constant dynamics under the influence of political, economic and social changes, increase of subjects of foreign economic activity and their activity in foreign markets, growth of indicators of cargo and livestock flows through the customs border the state and in general the development of the Ukrainian economy and its integration into the world economy. The results of the survey will be useful to the state authorities in developing management decisions on optimizing the bodies that carry out customs control in Ukraine.

Keywords: customs authorities; customs control; structure.

JEL classification: 016, 02

Вступ

Після проголошення незалежності Україна самостійно почала визначати митну політику та здійснювати митну справу, створюючи при цьому власний інституційний базис митного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, структуру органів, які б реалізовували митний контроль, а також модель розташування митних органів на території країни. Вважаємо актуальним та доцільним дослідження проблематики організаційного забезпечення процедур митного контролю, адже вибір оптимальної структури митних інституцій на митній території держави є одним з основних принципів ефективного функціонування митної системи держави. Продовження наукових досліджень та дискусій в означеній сфері потрібні в тому числі для уникнення помилок управлінського апарату держави щодо оптимального розміщення митних органів та виконання поставлених завдань із захисту економічних інтересів України.

Мета та завдання статті

Мета статті – аналіз та систематизація основних етапів формування системи митних інституцій в Україні, що реалізують митний контроль.

Для досягнення цієї мети визначено наступні завдання: охарактеризувати нормативно-правові аспекти формування системи митних органів в Україні; проаналізувати організаційне забезпечення митного контролю впродовж 1991-2016 рр.; визначити фіскальні ефекти становлення митних органів України.

Об'єктом дослідження є функціонування системи державного фінансового контролю в митній сфері.

Предметом дослідження є організаційно-прикладні аспекти формування інституцій, що реалізують митний контроль в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження

Митний контроль є фрагментарно дослідженим видом державного фінансового контролю, водночас його розвиток в Україні потребує реорганізації системи митних органів та вирішення проблем правового регулювання проведення контрольних процедур, оскільки доволі часто продовжують діяти застарілі нормативні акти, між ними існують істотні суперечності, що порушує системність митного законодавства, чимало актів виявляються неефективними, відсутня належна стабільність законів. У цих умовах необхідно враховувати потребу побудови ефективної структури митних інституцій на основі міжнародно-правових стандартів, ширше застосовувати досвід зарубіжних країн з урахуванням національних традицій, менталітету, наукових здобутків у процесі організації та правового регулювання митного контролю.

Із становленням України як самостійної держави паралельно з розбудовою всього державного механізму відбувалося і формування власної системи митних інституцій. Так Указом Президента України від 11 грудня 1991 року «Про утворення Державного митного комітету України» було створено центральний орган державного управління у галузі митної справи - Державний митний комітет України, основним завданням якого було забезпечення захисту економічної безпеки України, додержання законодавства про митну справу, здійснення митного контролю та оформлення [12].

Період з 1991 по 1993 р. характеризується значним зростанням кількості митних органів, що було пов'язано із зростанням товаро- та пасажиропотоків через митний кордон держави, відсутністю системи внутрішніх митниць та митних органів на кордонах з Росією, Білоруссю та Молдовою та водночас необхідністю покращити ефективність митного контролю в протидії митним правопорушенням.

У 1994-1996 рр. у системі митних органів відбулися чергові зміни: у 1994 році постановою Кабінету Міністрів України [7] було створено 8 територіальних митних управлінь, кожному з яких підпорядковувалися від 5 до 15 митниць. Окремі митниці залишались митницями прямого підпорядкування, які були у віданні не територіальних митних управлінь, а безпосередньо Державного митного комітету України. Зазначимо, що на територіальні митні управління покладалося безпосереднє керівництво митними установами (митницями, митними постами та іншими підпорядкованими установами), розташованими на відповідній території, однак у них було відсутнє право на здійснення безпосереднього митного оформлення, тобто територіальні митні управління виконували роль координуючих органів у регіоні, фактично дублюючи управлінські функції Державного митного комітету України у них. Це і стало однією із причин подальшого реформування та пошуку оптимальної організаційної структури митних органів [4].

У 1996 році Президентом України було підписано Указ «Про Державну митну службу України» [9], за яким на базі Державного митного комітету України утворено Державну митну службу України (ДМСУ) як центральний орган виконавчої влади та регіональні митниці, митниці, спеціалізовані митні управління та організації, які повинні здійснювати митну справу.

Однією з відмінностей регіональної митниці від територіального митного управління стало те, що вона у встановленому порядку отримала функцію безпосереднього здійснення митного контролю та митного оформлення у відповідній зоні діяльності. Управлінська модель «центральный апарат – регіональна митниця – митниця» функціонувала протягом 1996-2005 рр., хоча у цей період кількість митниць, їх підпорядкування досить хаотично змінювалась. Завдяки цій реорганізації було досягнуто вдосконалення організаційної структури, а також централізація управління митною системою, зміцнення виконавської дисципліни, забезпечення мобільності митних підрозділів, посилення митного контролю й боротьби з контрабандою та іншими митними деліктами.

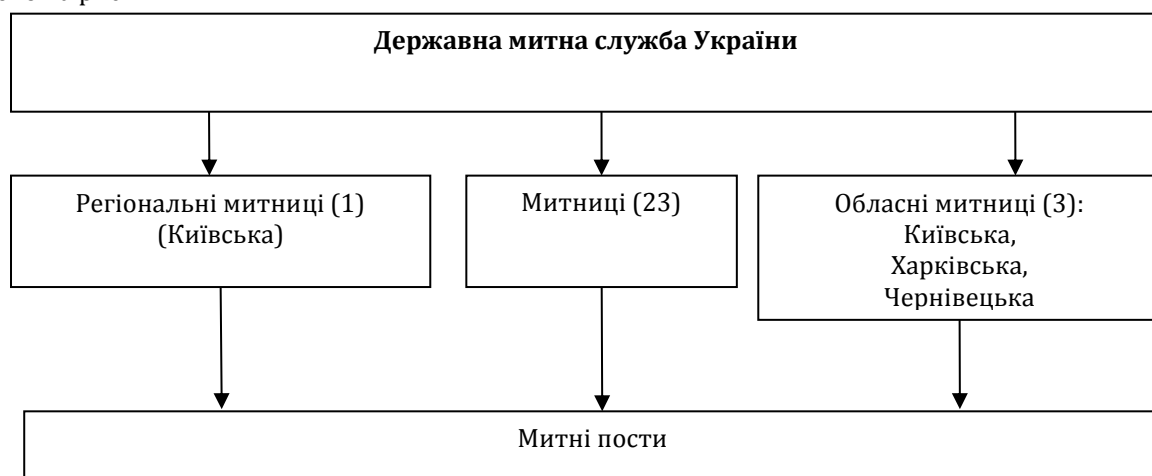
Пошук оптимальної організаційної структури митних органів відбувався і у наступні роки. Так у 2005 р. всі митниці виведено з підпорядкування регіональних митниць та безпосередньо підпорядковано центральному апарату ДМСУ, що сприяло керованості митними органами, скороченню чисельності управлінського апарату і перерозподілу вивільнених працівників на більш важливі ділянки роботи, зменшенню витрат бюджетних коштів, а також покращенню якості виконання завдань, поставлених перед митною службою. На кінець року всі 49 митниць стали митницями прямого підпорядкування [2]. Однак уже у 2006 році знову було створено вертикальну організаційно-управлінську модель «ДМСУ – регіональні митниці – митниці», організовану за територіальним принципом з урахуванням адміністративно-територіального устрою держави. Зокрема Наказом ДМСУ [6] було створено Західну, Кримську, Південну, Східну, Центральну регіональні митниці. Разом з Київською, Енергетичною та Інформаційною регіональними митницями всього стало 8. Інші митниці були підпорядковані регіональним.

Ключовими елементами організаційно-управлінської моделі, створеної у 2006 р., було визначено регіональні митниці, а в регіональних митницях – служби координації та контролю діяльності підпорядкованих митних органів. Однак служби координації та контролю діяльності підпорядкованих митних органів у регіональних митницях фактично позбавлялися управлінського впливу на підпорядковані митниці. Виконання регіональними митницями як суб'єктами управління лише функції регіональних підрозділів - узагальнення та передачі зворотної інформації, зробила таку організаційну структуру прогнозовано неефективною. Формально і в 2007 р. існували регіональні митниці, однак реально вони, як і всі інші митні органи, стали митницями прямого підпорядкування [1].

У 2008 р. відбулися чергові зміни в організаційній структурі митних інституцій. З метою оптимізації діяльності й структури митних органів, відповідно до Наказу ДМСУ [5] з 01.05.2008 року було ліквідовано Західну, Кримську, Південну, Східну і Центральну регіональні митниці (однак залишилися Київська, Енергетична та Інформаційна регіональні митниці), що спричинило перехід до організаційно-управлінської моделі «центральный апарат ДМСУ – митний орган».

Новий етап оптимізації організаційної структури митних органів було здійснено у 2010 році. Президентом України було прийнято низку указів, спрямованих на оптимізацію чисельності апаратів центральних органів виконавчої влади або їх регіональних відділень, усунення міжвідомчих конфліктів і, як результат, - підвищення якості публічного управління та надання адміністративних послуг. Процеси, пов'язані з оптимізацією структури митних органів України, окреслюються Указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [11], результатом такої оптимізації на кінець 2010 року стали зміни її внутрішньої структури відповідно до адміністративно-територіального устрою країни.

На початок 2012 року організаційна структура митних органів мала вигляд, який схематично зображено на рис. 1.



**Рис. 1. Організаційна структура митних органів України у 2012 р.
(до створення Міністерства доходів і зборів України)**

Наприкінці 2012 року Президентом України було підписано новий указ «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [10], відповідно до якого було утворено Міністерство доходів і зборів України шляхом об'єднання Державної митної служби України та Державної податкової служби України.

У 2015 році Міністерство доходів і зборів було реорганізовано в Державну фіскальну службу України. Результатом такої реорганізації мало стати підвищення ефективності роботи податкових і митних органів, в тому числі при здійсненні митного контролю, скороченні витрат й бюрократичних процедур, усунення дублювання їх діяльності тощо.

Наголосимо, що протягом становлення управлінсько-організаційної структури митних інституцій в Україні усі реорганізації у цій сфері загалом позитивно позначалася на фіскальній результативності митного контролю та надходженнях митних платежів (табл.1).

Таблиця 1. Динаміка товарообороту, митних платежів та обсягів державних видатків на митні (фіскальні органи), млн грн [3; 8]

Період	Видатки ДБУ на Державну митну службу України	Видатки ДБУ на фіскальні органи держави*	Надходження митних платежів в ДБУ	Товарооборот (загальна сума експорту та імпорту товарів)	Співвідношення митних платежів та видатків ДБУ на митну службу
2004 р.	497,7	2 123,9	17 325,1	328 026,3	34,8
2005 р.	860,3	3 229,3	30 152,8	360 921,6	35,1
2006 р.	1 200,9	4 256,6	40 191,8	421 181,1	33,5
2007 р.	1 302,0	4 807,6	53 061,4	555 085,8	40,8
2008 р.	1 606,3	6 272,5	95 690,4	803 197,3	59,6
2009 р.	1 597,6	5 705,5	83 556,8	663 333,9	52,3
2010 р.	1 508,5	6 207,7	86 802,3	890 144,7	57,5
2011 р.	1 472,0	6 006,1	115 621,1	1 203 121,4	78,5
2012 р.	1 293,7	5 717,5	124 558,6	1 226 366,3	96,3
2013 р.	х	5 976,1	118 833,1	1 121 226,0	х
2014 р.	х	5 467,7	136 751,4	1 287 269,8	х
2015 р.	х	5 098,0	203 392,0	1 652 269,2	х
2016 р.	х	6 256,2	236 830,5	1 931 972,4	х

* 2004-2012 рр. – разом ДМСУ та ДПАУ; 2013-2014 рр. – Міністерство доходів і зборів України; 2015 р. – Державна фіскальна служба.

Протягом 2004-2016 рр. для надходження до Державного бюджету України однієї гривні митних платежів необхідно було забезпечити перетин товарами митного кордону на суму від 8,1 грн у 2015 р., до 18,9 грн у 2004 р. Зазначене може свідчити як про вдосконалення правового поля у митній сфері, так і про поступове зростання ефективності митного контролю та підвищення податкового навантаження на суб'єктів ЗЕД. Водночас на одну гривню видатків ДБУ на митні органи протягом 2004-2012 рр. можна було забезпечити здійснення митного контролю товарів вартістю від 350,7 грн у 2006 р. до 948,0 грн у 2012 р.

Висновки та перспективи подальших розвідок

З вищенаведеного матеріалу прослідковуємо тенденцію, що протягом усього часу управлінсько-організаційна структура митних органів України не залишалася сталою, а перебувала в постійній динаміці під впливом політичних, економічних та соціальних змін, збільшення суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності та їх активності на зовнішніх ринках, вантажо- та пасажиропотоків через митний кордон держави і загалом розвитку економіки України та її інтеграції до світової економіки.

Водночас ми вважаємо, що створення у 2012 р. Міністерства доходів і зборів України, а згодом у 2015 р. – Державної фіскальної служби України, які об'єднали податкові та митні органи, були кроками не повною мірою обґрунтованими, адже функціональність митних інституцій має свою природу, специфіку, особливо при здійсненні митного контролю товарів, транспортних засобів та осіб, що перетинають митний кордон України.

У результаті дослідження проаналізовано організаційно-правові аспекти становлення структури митних органів в Україні, що реалізують митний контроль. Подальші напрацювання у цій сфері повинні враховувати сучасні реалії функціонування митної системи України та спиратись на світовий досвід оптимізації митних інституцій.

Список літератури

1. Актуальні питання теорії та практики митної справи: монографія / [Бережнюк І. Г., Пашко П. В., Войцещук А. Д. та ін.]; за заг. ред. І. Г. Бережнюка. – Хмельницький: ПП Мельник А.А., 2013. – С. 22.
2. Гребельник, О. Митна справа. 3-тє вид. перероб. та доп.: підручник / О. П. Гребельник. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – С. 58.
3. Звіт про діяльність ДФС України в 2015-2016 рр. [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Державної фіскальної служби України. – Режим доступу: <http://sfs.gov.ua>.
4. Крисоватий, А. І. Митна справа / А. І. Крисоватий, С. Д. Герчаківський, О. Б. Дем'янюк. – Тернопіль: Економічна думка, 2014. – 540 с.
5. Про ліквідацію митних органів [Електронний ресурс] : наказ ДМС України від 29.01.2008 р., № 61. – Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_b1/pg_gswswm.htm.
6. Про створення регіональних митниць та ліквідацію деяких митниць [Електронний ресурс]: наказ ДМС України від 15.09.2006 р. № 785. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.11470.0>.
7. Про створення територіальних митних управлінь [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.1994 р., № 465. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465-94-%D0%BF>.
8. Товарна структура зовнішньої торгівлі України [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Державної служби статистики України. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.
9. Про Державну митну службу України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 29.11.1996 р., № 1145/96. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1145/96>.
10. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: указ Президента України від 24.12.2012, № 726/2012. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: указ Президента України від 09.12.10, № 1085/2010 (із змінами та доповненнями). – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U1085_10.html.
12. Про утворення Державного митного комітету України [Електронний ресурс]: указ Президента України від 11.12.1991, № 1. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1/91>.

References

1. Bereznyuk, I. H. (2013). *Aktual'ni pytannya teorii ta praktyky mytnoi spravy*. Khmel'nyts'kyu: PP Mel'nyk A. A. [in Ukrainian].
2. Hrebelyuk, O. P. (2010). *Mytna sprava*. Kyiv: Tsentr uchbovoyi literatury. [in Ukrainian].
3. Zvit pro diyal'nist' DFS Ukrayiny. (2016). [in Ukrainian].
4. Krysovatyi, A. I., Herchakivskyy, S. D., Demianiuk, O. B. (2014). *Mytna sprava*. Ternopil': Ekonomichna dumka. [in Ukrainian].
5. Pro likvidatsiyu mytnykh orhaniv. (2008). Nakaz DMS Ukrayiny. Retrieved from: http://uazakon.com/documents/date_b1/pg_gswswm.htm [in Ukrainian].
6. Pro stvorennya rehional'nykh mytnyts' ta likvidatsiyu deyaknykh mytnyts'. (2006). Nakaz DMS Ukrayiny. Retrieved from: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.11470.0> [in Ukrainian].
7. Pro stvorennya terytorial'nykh mytnykh upravlin'. (1994). Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny. Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/465-94-%D0%BF> [in Ukrainian].
8. Tovarna struktura zovnishn'oyi torhivli Ukrayiny. (2016). Retrieved from: <http://www.ukrstat.gov.ua> [in Ukrainian].
9. Pro Derzhavnu mytnu sluzhbu Ukrayiny. (1996). Ukaz Prezydenta Ukrayiny. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1145/96> [in Ukrainian].
10. Pro deyaki zakhody z optymizatsiyi systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady. (2012). Ukaz Prezydenta Ukrayiny. Retrieved from: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012> [in Ukrainian].
11. Pro optymizatsiyu systemy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady. (2010). Ukaz Prezydenta Ukrayiny. Retrieved from: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U1085_10.html [in Ukrainian].
12. Pro utvorennya Derzhavnoho mytnoho komitetu Ukrayiny. (1991). Ukaz Prezydent Ukrayiny. Retrieved from: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1/91> [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 17.11.2017 р.